



MÁS QUE BANCA, *Somos Desarrollo*

GUÍA DE GESTIÓN DE PROYECTOS **FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL** MODULO 2.14



BANCO DE DESARROLLO DEL ECUADOR B.P.



sembramos
Futuro

Lenín



CONTENIDO



1. Antecedentes.....	5
1.1 Tipología de proyectos.....	6
2. Pautas Generales para la Formulación de Proyectos.....	9
2.1 Fortalecimiento Institucional - Racionalización de Personal	9
2.1.1 Información general	9
2.1.2 Oferta	9
2.1.3 Demanda	10
2.1.4 Dimensionamiento de la propuesta	10
2.1.5 Análisis para la Evaluación Financiera	10
2.1.6 Requisitos básicos que deben ser presentados para la evaluación del proyecto	10
2.2 Fortalecimiento Institucional – Gestión de Servicios	11
2.2.1 Diagnóstico institucional	11
2.2.3 Propuesta de fortalecimiento institucional	14
2.2.4 Proceso para el desarrollo e implementación de la propuesta	14
2.3 Fortalecimiento Institucional – Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial	16
2.3.1 Diagnóstico	16
2.3.2 Propuesta	16
2.3.3 Gestión.....	16

1. ANTECEDENTES



1. Antecedentes

1. Antecedentes

Este módulo se ha desarrollado con el propósito de guiar a las entidades prestatarias en la documentación que deben presentar al Banco de Desarrollo del Ecuador B.P., relacionada con la formulación de proyectos de fortalecimiento institucional, tomando en cuenta la situación y problemática institucional que afecta al cumplimiento de las funciones y atribuciones determinadas en la normativa subnacional, así como en la prestación eficiente de los servicios a la comunidad.

Los proyectos de Fortalecimiento Institucional necesariamente deben reflejar claramente el beneficio o aquello que se espera “ganar” con la inversión y ser, por ende, medibles a través de posibles metas de eficiencia como las señaladas a continuación:

- Mejoramiento y/o ampliación de los servicios que presta la Entidad
- Aumento de la productividad de la Entidad o unidades responsables de las competencias institucionales
- Reducción de pérdidas en la provisión de los servicios
- Reducción del déficit operacional, mejorar la calidad del gasto
- Incremento de los ingresos propios
- Reducción de gastos innecesarios mediante reducción de personal

Como regla primaria, en fortalecimiento institucional se debe recordar que todo aquello que no contribuya de manera demostrable al mejoramiento de los servicios, la generación de mayores recursos o la racionalización del gasto, no debería hacerse.

Aquellos objetivos o metas cuyos impactos no sean cuantificables no son aceptables dentro de un proyecto de fortalecimiento institucional.

El Banco de Desarrollo del Ecuador B.P. financia proyectos de Fortalecimiento Institucional bajo los siguientes criterios:

1.1 Tipología de proyectos

Fortalecimiento Institucional - Racionalización de Personal

- Financiamiento para el pago de indemnizaciones y compensaciones para optimización y/o reducción de personal de servidores públicos y trabajadores, conforme leyes y normativa vigente.

Fortalecimiento Institucional – Gestión de Servicios

- Financiamiento para el desarrollo e implementación de Planes de Fortalecimiento Institucional para la Gestión administrativa, financiera, comercial, operativa de los servicios a cargo de la Entidad.

Fortalecimiento Institucional – Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial

- Financiamiento para la elaboración y/o actualización de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial



2. PAUTAS GENERALES PARA LA FORMULACIÓN DE PROYECTOS



2. Pautas Generales para la Formulación de Proyectos

2. Pautas Generales para la Formulación de Proyectos

Dada las características propias de este tipo de proyectos los estudios deberán presentarse a nivel de Perfil de Proyecto.

El perfil busca una clara identificación de la situación institucional, la identificación de problemas o limitantes para el cumplimiento de sus metas y objetivos, determinación de posibles soluciones y criterios para la elaboración de los términos de referencia en caso de servicios de consultorías.

Específicamente el Perfil del Proyecto deberá contener los siguientes aspectos, según el tipo de Proyecto:

2.1 Fortalecimiento Institucional - Racionalización de Personal

2.1.1 Información general

- El nombre del proyecto debe establecerse como “Fortalecimiento Institucional – Racionalización de Personal del(GAD Municipal /GAD Provincial / Empresa Pública / Universidad, otras entidades)
- Características de la localidad (Provincia / Cantón, ubicación del proyecto.
- Descripción de la Entidad, estructura orgánica.
- Servicios o competencias funcionales, a su cargo

2.1.2 Oferta

- Breve descripción de la situación actual institucional y de talento humano, descripción de la problemática de la Entidad, en cuanto a exceso y/o subutilización del talento humano
- Cuadro de personal de la Entidad por modalidad de relación laboral (empleados, trabajadores, contratados, eventuales).
- Cuadro de distribución de personal por unidad administrativa
- Distribución de los servidores por edad (para modalidad de jubilaciones)
- Gasto anual en remuneraciones y beneficios adicionales.

2.1.3 Demanda

- Justificación del estudio realizado, sobre el (Plan de Fortalecimiento Institucional / Plan Administrativo / Plan Estratégico de Talento Humano / Plan de Optimización u otro nombre que identifique la propuesta de la Entidad) y la descripción de los principales resultados para aplicar un proceso de racionalización del personal (personal requerido para atender y/o mejorar la prestación de los servicios).

2.1.4 Dimensionamiento de la propuesta

- Análisis de oferta y demanda de personal (que tengo vs que necesito)
- Listado de personal a desenrolar, relación laboral, edad, años para el cálculo, fórmula de cálculo, valores de compensación e indemnización para liquidación, registro de valores adeudados por la Entidad a los servidores y trabajadores por conceptos normativos
- Análisis de la base legal que se aplica para desenrolar al personal (LOSEP, Código de Trabajo, Mandato 2, Mandato 4, Ley Orgánica para Justicia Laboral, Ley de Seguridad Social, Contratos Colectivos, Acuerdos Ministeriales, Ordenanzas, Reglamentos Internos, entre otros), se establecerá conforme la relación laboral sea de Servidores Públicos y/o Trabajadores.
- Descripción de los Componentes del Proyecto (compensaciones, indemnizaciones, desahucio)
- Definir los rubros que se financia con recursos del proyecto y rubros que se financia con aportes de la Entidad
- Análisis del Costo Beneficio del Proyecto (ahorro que generaría el proyecto e identificar periodo de recuperación de la inversión).
- Como anexos a la propuesta deberá constar los documentos de los mecanizados del IESS de cada servidor y trabajador que sea considerado en el proyecto, el mecanizado debe ser actualizado al último mes de elaboración del informe y en caso de que en la programación de desembolsos se haya previsto un plazo mayor a tres meses, se deberá incluir como condicionante para el primer desembolso los mecanizados actualizados.
- Cronograma de ejecución del proyecto

2.1.5 Análisis para la Evaluación Financiera

- Análisis histórico del gasto en personal corriente y gasto de personal para inversión
- Liberación de recursos por la salida del personal
- Generación de ahorro considerando el personal a ser reemplazado y el pago del servicio de la deuda.
- Proyección del gasto en personal durante el período de pago de la deuda
- Determinación del tiempo de recuperación de la inversión

2.1.6 Requisitos básicos que deben ser presentados para la evaluación del proyecto

- Perfil de Proyecto de Fortalecimiento Institucional – Racionalización de personal /o Plan de Fortalecimiento Institucional – administrativo que justifique el proyecto
- Listado de personal de servidores y/o trabajadores, con el cálculo de liquidaciones, con firmas de responsabilidad de los funcionarios de la Entidad (Director Financiero y Director de Talento Humano)
- Mecanizados del IESS actualizados del personal a desenrolar, verificar que los nombres y números de cédula sean los mismos que se tienen en el listado del informe
- Pronunciamento del Procurador Síndico de la Entidad, aprobando legalmente las modalidades y liquidaciones del personal a desvincular (anexo la normativa interna, ordenanzas, contrato colectivo, reglamentos)
- Archivo Excel con los cálculos de liquidación, a fin de verificar los montos determinados en el informe
- Detalle del costo (ahorro) anual del personal a desenrolar
- En caso de Empresas Públicas y Universidades, los estados financieros auditados de los tres últimos años o evidencia que se está gestionando.

2.2 Fortalecimiento Institucional – Gestión de Servicios

El perfil del proyecto deberá contener al menos los siguientes temas:

- Diagnóstico de la situación actual de la Institución en los ámbitos administrativo, financiero, y de gestión de servicios.
- Identificación del o los problemas relacionados con la necesidad que se pretende satisfacer.
- Objetivos y metas del Proyecto (análisis de oferta, demanda, dimensionamiento de la propuesta)
- Propuesta de fortalecimiento
- Proceso para el desarrollo e implementación de la propuesta
- Presupuesto referencial
- Cronograma de ejecución del proyecto
- Propuesta de Términos de Referencia para contratación de componentes del Proyecto

2.2.1 Diagnóstico institucional

Principales características y potencialidades de la entidad que tiene a cargo los servicios, en el cual se describirán los siguientes aspectos:

Aspectos generales de la entidad

- Nombre del cantón y provincia
- Ubicación geográfica de la entidad
- Parroquias urbanas y rurales si se trata de un municipio
- Total población cantonal: urbana y rural
- Tasa de crecimiento poblacional
- Total predios urbanos: edificados y no edificados
- Ingreso familiar promedio
- Principales actividades económicas del cantón.

Los datos generales están en relación directa con el tipo de institución y el tema institucional o de gestión para el cual se hará el estudio. Como criterio general orientador, si el estudio es para fortalecimiento institucional integral, entonces los datos antes solicitados sobre el contexto y economía

local, revisten mayor importancia. Si el estudio es para implantar nuevos modelos de gestión de uno o varios servicios, la información relacionada directamente con los mismos se torna indispensable y el contexto geográfico y económico local podría ser menos relevante.

Áreas de la Evaluación de la Gestión de Servicios.

- Administrativo
 - Modelo de Gestión, Ordenanzas / reglamentos para la gestión y cobro del servicio.
 - Estructura orgánica y posicional, Planificación estratégica, operativa, etc.
 - Estado de bienes muebles, inmuebles, equipos, programas informáticos, vehículos.
 - Talento humano
- Financiero
 - Ingresos por prestación de los servicios
 - Gastos de Administración, Operación y Mantenimiento
 - Emisión y recaudación
 - Cartera vencida,
 - Cobro de contribución especial por mejoras.
 - Pliegos tarifarios.
- Comercial
 - Consumidores/Usuarios registrados
 - Consumidores/Usuarios con micromedición, niveles de consumo
 - Medios de recaudación
 - Atención al cliente
 - Promoción y difusión de los servicios.
- Operativo
 - Diagnóstico Operativo por componente

Con la información obtenida se establecen indicadores (línea base) de la gestión de servicios en base de los cuales se establecen metas para mejorar su situación con el desarrollo e implementación de un Proyecto de Fortalecimiento institucional para la Gestión de Servicios.

Los indicadores dependerán de las características de cada servicio, como ejemplo se describe adjunto los indicadores para la evaluación de la gestión de servicios de agua potable.

Área	No.	Indicadores	Estándar / Referencia
Administrativa	1	Modelo de gestión	<ul style="list-style-type: none"> • Estructura Orgánica y Posicional funcionando • Ordenanzas de la prestación del servicio actualizadas y aplicándose • Ordenanzas de pliegos tarifarios actualizadas y aplicándose
	2	Número de servidores por 1.000 conexiones de agua potable	3 a 5 servidores de AP y Alc./ 1.000 conexiones
Financiera	3	Autosuficiencia financiera (AF)	100%
	4	Recaudación Efectiva (Re)	≥90%
	5	Recaudación Efectiva por CEM de agua potable.	≥75%

Área	No.	Indicadores	Estándar / Referencia
Comercial	6	Cobertura del catastro de consumidores	100%
	7	Cobertura de micro-medición CM	100%
	8	Plan de promoción y difusión	Dispone y se aplica
Operativas	9	Plan de promoción y difusión	≤35%
	10	Índice de agua no contabilizada, IANC	SI
	11	Manuales de Operación y mantenimiento	Dispone y se aplica
	12	Índice de continuidad del servicio	24 horas al día

Fuente: GDAT

Los parámetros señalados como estándares o referencias de los indicadores expuestos, tienen la finalidad de brindar puntos de referencia para conocer el estado de los servicios de agua potable.

Aspectos operativos

- **Componentes técnicos del servicio.-** Cuando el estudio sea para el mejoramiento de la gestión de los servicios públicos, es conveniente resumir en el proyecto las características locales de cada uno de los componentes del sistema. Por ejemplo, si se trata de los servicios de agua y alcantarillado se deberá describir brevemente, la microcuenca que alimenta el sistema, la planta de tratamiento, los tanques de reserva, las líneas de conducción, las redes de distribución o recolección, el sistema de medición, la disposición final, etc.; si se trata del servicio de equipamiento urbano se describirán las instalaciones de la infraestructura, la capacidad de éstas, el mantenimiento, las condiciones de operación, etc.

La razón de describir los aspectos operativos es la de identificar posibles fallas en la operación y mantenimiento de los servicios que deben ser incorporados en el programa de fortalecimiento institucional. Entre otras variables se puede considerar en el análisis dependiente del servicio los siguientes:

- **Cobertura de los servicios.-** En estos datos interesa determinar el punto de partida y el de llegada, de tal manera que la administración municipal pueda determinar la importancia del proyecto en cuanto al beneficio que se obtendrá del mismo; aparte de ello, el dimensionamiento organizacional se basa, entre otros elementos, en el tamaño del servicio medido no sólo en términos de su infraestructura sino de la población que será atendida por éste.
- **Calidad del servicio.-** Con la calidad al igual que con los demás datos descriptivos de la eficiencia en el servicio se logra llamar la atención sobre los estándares que se deben aplicar a la prestación de cada servicio.

- **Continuidad y frecuencia según sea el caso.-** Hace alusión al período durante el cual se deberían prestar los servicios. El concepto de continuidad en el caso de agua potable, por ejemplo, parte del supuesto que la prestación se debería dar durante las 24 horas. No obstante lo anterior, este parámetro se debe manejar de acuerdo con las características del sistema ya que existen algunos diseñados sólo para 12 horas.
- **Número de usuarios.-** Este dato es de suma importancia porque permite proyectar los aspectos administrativos, financieros y técnicos del servicio. Por esta razón, al hacer el análisis organizacional se debe trabajar con los usuarios actuales y proyectados de cada servicio.
- **Indicadores de eficiencia operativa.-** Nivel de pérdidas, productividad, medición, mantenimiento, costos por unidad de producción, etc., son los indicadores básicos que permitirán sustentar el porqué de una nueva alternativa de gestión, así como establecer las metas de mejoramiento tanto con la nueva gestión como con la inversión en obras.

2.2.2 Objetivos y metas del proyecto

En esta parte se describirán, de manera precisa los proyectos de la inversión para el fortalecimiento institucional o mejoramiento de la gestión, en términos de lo que se quiere obtener o de los problemas que se desean eliminar o prevenir con el paquete de acciones cuyo financiamiento se solicita.

Conforme al requerimiento anterior, los objetivos deben reflejar claramente el beneficio o aquello que se espera “ganar” con la inversión y ser, por ende, medibles a través de posibles metas de eficiencia como las señaladas a continuación:

- Ampliación de la cobertura de los servicios
- Mejoramiento de la calidad de los servicios
- Aumento de la productividad de la empresa o unidades responsables de los servicios
- Reducción de pérdidas en la provisión de los servicios
- Reducción del déficit operacional de los servicios
- Incremento de los ingresos por concepto de venta de servicios o bienes
- Reducción de gastos innecesarios mediante supresión de cargos, el cambio de procesos, etc.

Como regla primaria, en fortalecimiento institucional se debe recordar que todo aquello que no contribuya de manera demostrable al mejoramiento de los servicios, la generación de mayores recursos o la racionalización del gasto, no debería hacerse.

Aquellos objetivos o metas cuyos impactos no sean cuantificables no son aceptables dentro de un proyecto de desarrollo organizacional.

2.2.3 Propuesta de fortalecimiento institucional

En este capítulo del proyecto se describirá la estrategia o camino elegido para el logro de los objetivos propuestos, así como el paquete de acciones y decisiones previstas en el tiempo para tal propósito.

Cuando se trate de propuestas de nuevos modelos de gestión de los servicios, es importante reiterar la necesidad de explorar alternativas de gestión privada o participación de la comunidad de tal manera que paulatinamente se puede demostrar con casos prácticos la conveniencia de involucrar a este sector en la gestión de los servicios públicos.

Es importante que el proyecto plantee claramente los compromisos o responsabilidades decisorias que asumirán las autoridades de la Entidad

con las diferentes acciones o medidas planteadas para el desarrollo institucional. Esto porque, sino está expresada la voluntad para tomar las decisiones derivadas de la implementación del proyecto, lo más seguro es que los resultados tangibles del mismo serán nulos.

Los proyectos de fortalecimiento institucional para la gestión de los servicios deberán contener todos los elementos que permitan el desarrollo e implementación de la alternativa de gestión o estrategia de acción que sea prevista, para el mejoramiento de la gestión de los servicios o desarrollo institucional de la entidad respectiva.

2.2.4 Proceso para el desarrollo e implementación de la propuesta

En esta parte del proyecto se describirán los pasos, tiempos, recursos demandados y demás detalles operativos para la implementación de una propuesta de fortalecimiento institucional o mejoramiento de la gestión de los servicios que sea planteada. En síntesis, este capítulo deberá explicar los siguientes aspectos:

- Principales pasos, acciones o actividades a ser desarrolladas para el cumplimiento de cada meta planteada.
- El tiempo demandado, en meses de consultoría para cada actividad así como los recursos y costos de la misma.
- La sumatoria de costos de la propuesta separando las inversiones en consultoría, suministros o adquisiciones de equipos, etc. Esto es, estableciendo categorías de inversión de acuerdo con los componentes financiables.
- Explicación de las condiciones básicas para la implementación de la propuesta o supuestos operativos de la misma. Es importante señalar los riesgos que tendrá la fase de implementación y las

medidas que se proponen para disminuir dichos riesgos. Una correcta definición del proceso de implementación deberá identificar claramente los eventos coyunturales que podrían hacer fracasar el logro de las metas propuestas.

Modelos de gestión

Proporciona elementos técnicos para que los servicios públicos sean administrados, operados y mantenidos en forma eficiente y cumplan con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de la población.

Asume la administración con criterios de calidad empresarial y adopta enfoques que faciliten la rápida identificación y solución de los problemas prioritarios en cada uno de los servicios.

La entidad debe manejarse con criterio empresarial buscando:

- Máxima productividad y calidad
- Máxima eficacia y eficiencia
- Mercadeo de los productos
- Alta capacidad gerencial
- Mejoramiento continuo.

A continuación se presenta un cuadro comparativo sobre una forma de administración tradicional y una forma de administración condición gerencial:

TRADICIONAL	VISIÓN GERENCIAL
• Enmarcada en cumplir funciones	• Orientada a resolver problemas
• Prioriza el funcionamiento de la entidad	• Prioriza la prestación de los servicios
• Ejecuta los ingresos recaudados "gastar hasta donde alcance"	• Genera los ingresos que requiere "producir los recursos para operar y crecer"
• Se sostiene niveles de gasto de funcionamiento creciente y la inversión es residual	• Se busca maximizar los recursos para inversión y reducir el gasto de funcionamiento a niveles de eficiencia
• Se mantienen esquemas de prestación directa de los servicios	• Se busca garantizar la prestación del servicio aunque la provisión esté en otros
• Énfasis en los procedimientos y las normas	• Énfasis en los objetivos y estrategias
• Organización estática	• Organización dinámica
• Control sobre legalidad de trámites	• Control sobre el logro de resultados
• Logro depende de calidad de las normas	• Logro depende de capacidad de la gente

2.3 Fortalecimiento Institucional – Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial

El perfil del proyecto deberá contener al menos los siguientes temas:

- Diagnóstico de la situación actual de la Institución en el ámbito de la planificación, describir alcance de los planes vigentes.
- Identificación del o los problemas relacionados con la necesidad que se pretende satisfacer,
- Oferta, demanda, dimensionamiento de la propuesta
- Componentes
- Presupuesto referencial
- Cronograma de ejecución del proyecto
- Propuesta de Términos de Referencia para contratación de componentes del Proyecto

Los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, son instrumentos que organizan el ejercicio de las competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, asignadas por la Constitución y leyes, así como de aquellas que se les transfieren como resultado del proceso de descentralización; ordenan el territorio con el objeto de definir la localización de las acciones públicas en función de las cualidades y demandas territoriales. Articula las políticas de desarrollo y las directrices de ordenamiento del territorio, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo.

Conforme el Organismo Regulador a nivel nacional, el contenido mínimo de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial debe ajustarse a la siguiente estructura:

2.3.1 Diagnóstico

- Diagnóstico por Componentes
- Identificación y priorización de problemáticas
- Identificación de la línea base

2.3.2 Propuesta

- Visión de Desarrollo
- Objetivos de Desarrollo
- Políticas públicas locales y lineamiento estratégicos
- Metas e indicadores de cumplimiento

2.3.3 Gestión

- Estrategia de articulación y coordinación para la gestión del plan
- Programas, proyectos y actividades
- Propuesta de agenda regulatoria
- Monitoreo, seguimiento y evaluación

