



MODELO DE GESTIÓN INSTITUCIONAL DEL **SECTOR PÚBLICO POR PROCESOS**



Indice

	Presentación	3
1.	Justificación del Modelo	4
2.	Marco General del Modelo de Gestión Institucional del Sector Público por Procesos	5
3.	Elementos Básicos de un Modelo de Gestión	9
3.1.	El Marco Legal	9
3.2.	El Marco Filosófico	9
3.3.	El Marco Institucional	11
3.4.	El Marco Estratégico	12
3.5.	El Marco de Gestión	15
4.	Niveles de Gestión de las Entidades Públicas	19
4.1.	Gestión Institucional del Nivel Nacional	20
4.2.	Gestión Institucional del Nivel Sectorial	21
4.2.1.	Dimensiones de la Gestión Institucional del Nivel Sectorial	22
4.3.	Gestión Institucional del Nivel Central	24
4.3.1.	Dimensiones de la Gestión Institucional del Nivel Central	26
4.4.	Gestión Institucional del Nivel Desconcentrado	28

Presentación

El nuevo modelo de atención del Instituto Nacional de Administración Pública -INAP- implica, como estrategia de abordaje teórico-metodológico, el diseño de un modelo de gestión institucional por procesos, que se constituya en el referente teórico que oriente los procesos de fortalecimiento, formación, capacitación e investigación que realiza el instituto y otras entidades académicas y de investigación sobre administración pública.

Este modelo permitirá, mediante un proceso de contrastación teórico empírico, determinar las brechas existentes actualmente en las instituciones públicas de Guatemala respecto a las características ideales que debieran de tener para garantizar el logro de resultados y generar el valor público que se requiere para recuperar la confianza de los ciudadanos y, consecuentemente, elaborar las propuestas de mejora que permitan reducir y cerrar tales brechas, logrando con ello que la institucionalidad pública guatemalteca avance en el proceso de modernización y fortalecimiento de las capacidades institucionales y competencias laborales, que les permita responder eficiente y eficazmente ante las demandas de la sociedad guatemalteca.

La mejora efectiva en la gestión de las instituciones que se ira concretando progresivamente, en la medida en que estas vayan comprendiendo el modelo y vayan adoptando las propuestas que se les hagan para reducir sus brechas como ejecutoras de las políticas, planes, programas y proyectos de carácter público orientadas a garantizar el cumplimiento efectivo de los derechos económicos y sociales de la población, recogidos en la Constitución Política de la República de Guatemala.

En tal sentido, el INAP, como responsable del desarrollo institucional de la administración pública guatemalteca, se permite presentar el Modelo de Gestión Institucional del Sector Público por Procesos para que el mismo sea adoptado como el marco teórico conceptual que oriente los procesos de asesoría, asistencia técnica, formación, capacitación e investigación de todas las entidades interesadas en el fortalecimiento de la Administración Pública y de la gestión de las instituciones que la conforman.

1. Justificación del Modelo

La manera en que operan actualmente las entidades públicas guatemaltecas responde a un diseño vertical y compartimentado que responde a una lógica funcional (cada unidad cumpliendo una función) derivada de una inadecuada interpretación del Modelo Burocrático de Max Weber. Diseño que, en el marco de la modernización de la institucionalidad pública, requiere ser sustituido por una lógica sistémica basada en la Gestión por Resultados para que las instituciones puedan finalmente romper con las barreras y limitaciones que les impiden desarrollar su cadenas de valor, enmarcadas en una adecuada rectoría sectorial que les permita estar en la capacidad de generar productos y prestar servicios de calidad que contribuyan a generar los efectos e impactos que mejoren las condiciones de vida de la población.

El modelo se justifica porque, aun cuando se ha avanzado en los procesos de planificación, presupuestación y gestión financiera institucional, el desempeño de las instituciones públicas en el logro de sus resultados sigue siendo precario, tal como lo muestran algunos indicadores de desarrollo del país, que reflejan las debilidades de gestión en la mayor parte de las instituciones, especialmente por la lógica compartimentada del diseño funcional que no permite visualizar y construir macroprocesos y procesos de trabajo con un enfoque de sistema basado en resultados, lo cual genera, no solo un desgaste de las instituciones, sino una pérdida de recursos, pues las actividades dentro de cada institución se realizan en forma desarticulada sin tener claridad de la misión institucional y de los objetivos que se pretende alcanzar.

En ese sentido, es necesario comprender con toda claridad que el modelo de “Gestión por Resultados” parte de una planificación en la que cada institución plasma lo que pretende lograr en el futuro, para luego, a partir de los planes operativos, elaborar los respectivos presupuestos mediante los cuales, anualmente, se provee de los recursos financieros para llevar a cabo lo planificado. Al respecto, como ya se indicó, tanto en el proceso de planificación como en el proceso de presupuestación, Guatemala ha tenido significativos avances. Sin embargo, el proceso más importante de los pilares de la gestión por resultados correspondiente a la gestión de los servicios, que tiene que ver con la implementación y ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos, no ha sido objeto de atención, por lo cual ha afectado la eficiencia y la eficacia de las instituciones públicas, que se manifiesta en la debilidad en la calidad del gasto y el desempeño que actualmente tienen las instituciones en el logro de sus resultados.

Por ello, con la aplicación de este modelo de gestión institucional, se busca llevar a cabo un cambio institucional que permita transitar de la gestión por funciones a la gestión por procesos para elevar la eficiencia y la eficacia de las instituciones públicas y mejorar la prestación de sus servicios y con ello, alcanzar los objetivos institucionales, contribuir con los resultados nacionales de desarrollo y lograr una efectiva generación de valor público.

2. Marco General del Modelo de Gestión Institucional del Sector Público por Procesos

El Estado es la organización política de una nación, es decir, la estructura de poder que se asienta sobre un determinado territorio y población. Poder, territorio y población son, por consiguiente, los elementos sustantivos que conforman el Estado. El poder es ejercido por el gobierno, que se define como, “el conjunto de personas organizados políticamente que acceden al poder y los órganos revestidos de poder, para expresar la voluntad del Estado y hacer que esta se cumpla. Gobernar es ejercer la autoridad o el mando sobre un territorio y sobre las personas que lo habitan” (IDEA Internacional, 2008). Pero también, en el conjunto de instituciones políticas y jurídicas (normas, leyes, reglas, organizaciones) y determinadas formas de conciencia social (ideologías, valores, creencias) que orientan las formas de pensar, sentir y actuar de la población en particular y de la sociedad en general. De manera que para que un Estado democrático se fortalezca, alcance sus objetivos primordiales y se mantenga estable, debe existir estrecha correspondencia entre su estructura y sus instituciones, de lo contrario se estaría frenando el desarrollo económico y social.

Para comprender de mejor manera el concepto de gestión institucional, es necesario diferenciarlo del concepto administración pública. “La Administración Pública es el conjunto de normas, instituciones, procesos y recursos a través de los cuales el gobierno atiende los asuntos públicos”. Pero es también un proceso que abarca desde la fase de planificación hasta la fase de control, respecto del destino y la forma en que se utilizan los recursos públicos a lo interno de una organización pública. En tanto que la gestión pública se define como el conjunto de acciones mediante las cuales, las entidades tienden al logro de sus fines, objetivos y metas, en el corto, mediano y largo plazo, los que están enmarcados por las políticas gubernamentales establecidas por el poder ejecutivo.

El Estado se sustenta en una base o estructura económica, es decir, en el conjunto de relaciones que configuran el sistema económico y que orientan la manera

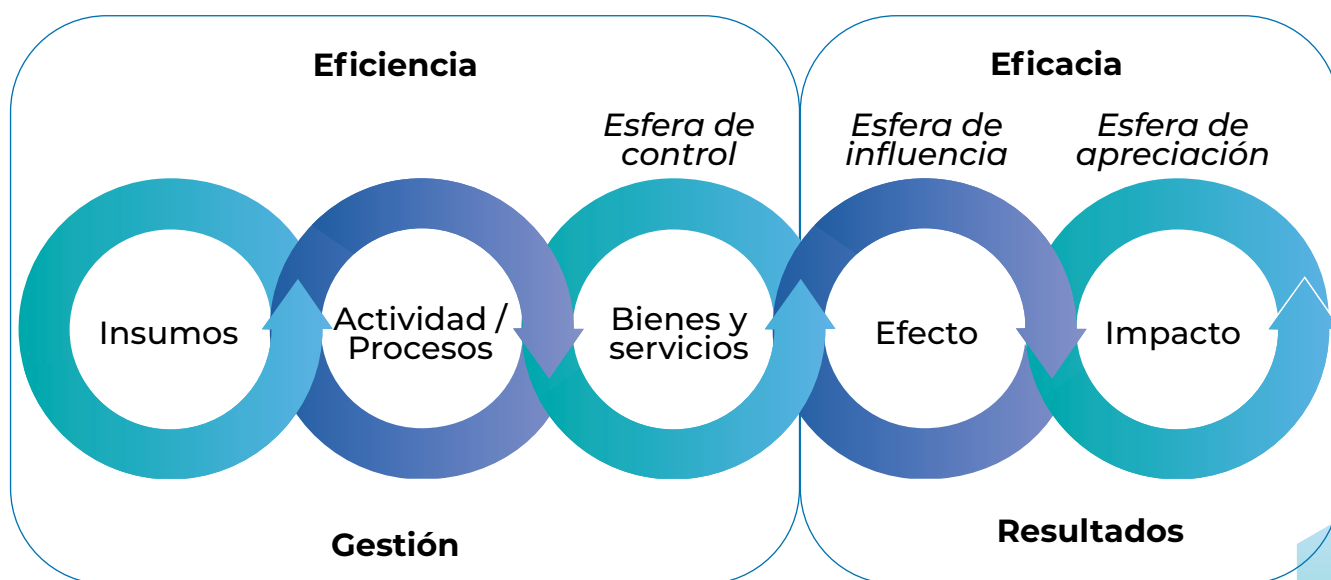
en que se produce y distribuye la riqueza o en que se generan las condiciones materiales de vida para la población en general. Aunque no totalmente, en gran medida las instituciones mencionadas, se corresponden estrechamente con el modelo económico, pues entre sus funciones están el afianzarlo y mantenerlo.

En tal sentido, nuestro país, de base económica capitalista, persigue elevar sus niveles de competitividad, ampliar su margen de participación en el mercado mundial y para ello requiere contar con capital humano, para cuya formación se deben destinar recursos y realizar esfuerzos contundentes, sostenidos y sistemáticos para incrementarlo, pero estos deben ser realizados con miras a fortalecer la gestión institucional y estar orientados al logro de resultados para contar con instituciones fuertes y capaces de desempeñarse eficientemente con servidores públicos competentes y capaces de realizar una gestión institucional efectiva.

En la política económica de Guatemala, existen instrumentos como la política fiscal que se constituye en el medio por el cual el Estado se agencia de recursos y redistribuye la riqueza por medio del presupuesto nacional de ingresos y gastos, que a la vez es el instrumento de administración financiera que se vincula con la planificación nacional y la gestión institucional.

En ese sentido, el Modelo de Gestión Institucional por Procesos de las entidades públicas en Guatemala, debe estar sustentado en el enfoque de gestión por resultados como medio para garantizar la efectividad de la cadena de valor o de resultados en cada institución, tal como se muestra en la siguiente gráfica, en la que la gestión es la base para integrar insumos, procesos y servicios para lograr los resultados (Efectos e impactos).

Gráfica No. 1: Cadena de Resultados en la Administración Pública



En la cadena de resultados, la gestión debe entenderse como “la capacidad que deben tener los funcionarios públicos del nivel estratégico y táctico, para combinar y movilizar los recursos que tienen disponibles, para aplicarlos racionalmente en la obtención de resultados; aprovechando las oportunidades que ofrece el entorno de las entidades públicas para generar valor público con visión prospectiva”. La visión en la Gestión Pública es la identificación de un futuro probable y de un futuro deseable, que depende fundamentalmente del adecuado conocimiento de la problemática, a través del análisis situacional, sobre las estrategia y acciones que la institución desee emprender y los objetivos que espera lograr a largo plazo.

La gestión institucional en la Gestión por Resultados es la fase que efectivamente permite el logro de los resultados establecidos en los planes estratégicos, utilizando los recursos contemplados en el presupuesto, pues es en la fase de gestión en la que los insumos se transforman en productos y, es a través de los productos que se logran generar los efectos y luego los impactos como resultados finales de la cadena de valor, tal como se puede observar en la siguiente gráfica:

Gráfica No. 2: Fases de la gestión por resultados



De esta manera, la gestión tiene carácter operativo, táctico y estratégico, esta opera como una bisagra que articula los tres niveles para lograr los resultados, y se enfoca fundamentalmente en elevar la satisfacción del ciudadano usuario, brindando servicios de calidad que generen alto valor público.

La gestión institucional, por lo tanto, es el medio que permite alcanzar los resultados institucionales, pues como ya se indicó, es la capacidad de poner en marcha

numerosos procesos al interior de las instituciones públicas, buscando alcanzar sus resultados institucionales haciendo el mejor uso de los recursos disponibles.

En la gestión institucional, se pueden distinguir los macroprocesos y los procesos sustantivos o misionales, que son aquellos que se realizan para generar y prestar servicios públicos, estos son procesos estratégicos que permiten diseñar los lineamientos establecidos por la institución; los procesos administrativos o de apoyo que son los que proveen todos los insumos necesarios (recursos humanos, financieros, tecnológicos, logísticos, administrativos); y los procesos de control que permiten conocer la calidad y transparencia del gasto. El nuevo modelo de gestión institucional por procesos pone énfasis en los procesos sustantivos, pues son estos, los que efectivamente permiten cumplir la misión de las instituciones públicas y el mandato legal, a través de la prestación de los servicios. Esto sin perder de vista los procesos de apoyo, buscando que estos se realicen en complemento a los procesos sustantivos, suministrándole los insumos que estos requieren para la adecuada prestación de los servicios.

Para ello, las entidades públicas deben poner en práctica la gestión por procesos, entendida como la capacidad del nivel táctico de una institución pública para optimizar sus funciones buscando que estas se realicen al menor costo posible y en un tiempo razonable para garantizar la calidad, continuidad y utilidad de sus servicios, lo cual implica necesariamente la simplificación, automatización y sistematización de los procesos.

Todo lo anterior, indica que de la aplicación de la gestión por procesos dependerá que los servicios se presten oportunamente, cumpliendo los estándares de calidad establecidos por la propia institución y con ello, se pueda lograr que los objetivos propuestos en los planes estratégicos se transformen en resultados institucionales y de desarrollo del país.

Al respecto, no se debe olvidar que la calidad de la planificación institucional depende de una adecuada priorización de los problemas y necesidades que se identifiquen a nivel institucional central e institucional desconcentrado, para que las intervenciones se diseñen a nivel central en forma de estrategias. Para la gestión institucional como base para lograr resultados, se parte de los insumos (es decir, a diferencia de la planificación, que parte del análisis situacional), pues a partir de las estrategias en el nivel táctico, se definen las normas y los estándares de los servicios que se prestarán en el nivel operativo para que estos lleguen a la población.

Finalmente debe decirse que el cambio que sustenta el modelo de gestión de las instituciones del sector público que propone el INAP, radica en la caracterización y estandarización de los servicios que se ofrecen a la población, considerando la misión

y mandato legal, para aumentar la efectividad mediante la gestión institucional por procesos, que fortalezcan las funciones y estructura organizacional, considerando los recursos físicos, humanos, financieros y tecnológicos que se tengan disponibles, con énfasis en la capacidad de gestión de sus servidores públicos, la cual depende del nivel de conocimiento que estos tengan de la administración y gestión pública, de tal manera que la entidades que cuenten con estas características, diseñen un modelo de gestión que les permitan lograr resultados y generar valor público.

3. Elementos Básicos de un Modelo de Gestión

Una institución pública tendrá un modelo ideal de gestión efectiva en el nivel central, cuando esta sea capaz de cumplir las funciones y lograr los resultados establecidos en su Plan Estratégico Institucional, cumpliendo con sus competencias para prestar servicios de calidad de acuerdo con los estándares previamente definidos, que le permitirán ser generadora de valor público.

Los elementos básicos que debe tener el modelo ideal de gestión efectiva en el nivel central de las instituciones públicas se describen a continuación:

3.1. El Marco legal

Este proporciona las bases legales sobre las cuales una institución pública construye y determina el alcance y la naturaleza de su función dentro de la administración pública. En este, regularmente se encuentran las provisiones regulatorias, leyes y acuerdos interrelacionadas entre sí, a los cuales debe apegarse la entidad en el ejercicio de las funciones que tienen encomendadas.

3.2. El Marco Filosófico

El marco filosófico de una institución pública hace referencia a los principios epistemológicos y éticos que esta debe de tener. Los principios epistemológicos son los fundamentos de un modo determinado de conocer y entender el rol de la institución en la sociedad (mandato). Estos principios están directamente relacionados con el conocimiento que todo servidor público debe tener de su institución y del rol que juega como entidad del Estado.

Los principios éticos se entienden como los fundamentos sobre los que se plantea un modo de actuar a lo interno y externo de la institución y con los demás. Estos principios son el cimiento para fomentar la convivencia armónica y una cultura de servicio en toda institución. Conforman lo que se denomina cultura organizacional.

El marco filosófico respalda todas las dimensiones de la gestión Institucional. Es el soporte directo de la identidad institucional, de las políticas y los valores que la caracterizan. Los elementos que constituyen el marco filosófico de una institución son los siguientes:

Gráfica No. 3: Elementos del marco filosófico



La misión institucional es la actividad, que se sustenta en el mandato institucional a la que se dedica la entidad, para satisfacer las necesidades de la población a través de los servicios que le corresponde prestar. El cumplimiento de la misión debe distinguir a la institución de otras entidades en cuanto a las operaciones que realiza, los servicios que presta, sus áreas de influencia y el recurso humano que soporta el logro de sus propósitos.

En otras palabras, la misión institucional, es la expresión formal de la razón de ser de una institución pública, evoca la búsqueda y definición de los principios filosóficos y de los valores más profundos que inspiran la entidad y justifican su existencia en la sociedad. Se debe constituir en el credo de la Entidad y su papel será el de integrar alrededor de sí misma, todos los elementos de la gestión institucional.

La visión de una entidad pública, por su parte, indica hacia dónde se dirige la entidad a largo plazo. Es decir, en qué espera convertirse teniendo en cuenta el contexto, las necesidades y las expectativas de su población objetivo.

La visión debe formularse en tal forma que oriente a la entidad hacia un futuro realizable, con un lenguaje cálido y estimulante, con el doble propósito de motivar a los miembros de la entidad e inspirar su acción, así como suscitar a nivel externo sentimientos de admiración y reconocimiento por lo que se propone realizar.

Los valores institucionales son aquellos principios morales que han sido adoptados por una institución para orientar la conducta interna y externa de sus integrantes, para formar una base sólida de su cultura organizacional que genere una identidad propia de la intuición. Estos son importantes para mantener un ambiente laboral armónico por lo que, deben ser parte del acervo cultural de todos los miembros de la institución para que la conducta de cada uno de ellos tenga repercusión, tanto a lo interno como en el entorno de la entidad, lo cual significa que los valores institucionales deben de tener impacto tanto en los empleados como en la población que debe ser atendida por la institución.

Las entidades públicas por tener fines sociales o públicos deben regirse por una serie de valores que le proporcionan, no solo una validez moral ante los ciudadanos, sino también la formación ética que debe orientar la conducta de sus integrantes. La observancia de los valores institucionales influye directamente en el incremento de la efectividad de las instituciones públicas para el cumplimiento de su misión.

Una política institucional es el conjunto de lineamientos con que cuenta una institución, que complementan y fortalecen las funciones y la articulación interna, para orientar las relaciones derivadas de las interacciones que se dan entre sus integrantes, como consecuencia de las actividades laborales que deben realizar de manera conjunta. Las políticas institucionales sirven para regular la convivencia, las relaciones laborales y la integración en la institución, ya que permiten reducir la discrecionalidad en la toma de decisiones.

Por lo tanto, a través de las políticas institucionales se establecen las pautas para que se efectúen las actividades de una institución o para buscar la solución de problemas, evitando que se generen controversias.

3.3. El Marco Institucional

El marco institucional de una entidad pública se refiere al conjunto de políticas nacionales, estatales, sectoriales y locales que determinan la forma en que la institución y otras organizaciones actúan para ofrecer un servicio o resolver un problema.

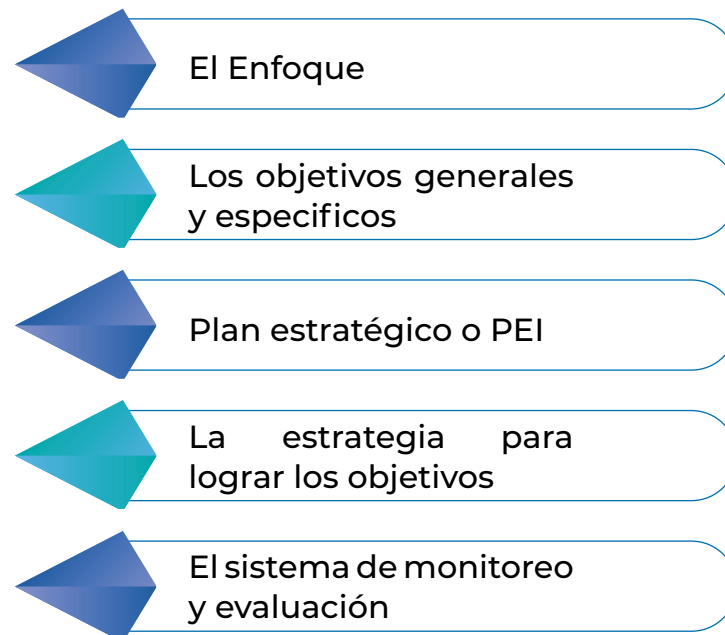
También es el conjunto de instituciones, organismos y agencias que, a través de mecanismos de articulación y coordinación, toman decisiones y actúan conjuntamente para la ejecución de políticas públicas.

Este marco es la condición para que la institución pueda alcanzar objetivos sectoriales, es decir los objetivos que no puede lograr por sí sola.

3.4. El Marco Estratégico

El marco estratégico es un mecanismo estructurado, utilizado por las instituciones públicas para definir sus objetivos y estrategias que deben aplicar para alcanzarlos en un tiempo determinado. Este parte de un enfoque claramente establecido con base en los problemas que la institución decide enfrentar. Los elementos que componen el marco estratégico institucional son los siguientes:

Gráfica No. 4: Marco estratégico institucional



El enfoque es la orientación conceptual o filosófica que guía el trabajo institucional y centra el esfuerzo de la institución en las causas del problema que le corresponde atender. En el marco del modelo de gestión institucional por procesos, el enfoque se entenderá como el punto de vista que tiene la institución a la hora de enfrentar un problema en cumplimiento de su misión y consiste en apuntar hacia las causas de problema público, la atención de la población más afectada (Población Elegible), la ubicación del territorio en el que el problema tiene mayor incidencia (Área de intervención) y los plazos en los cuales se pretende abordar y resolver las causas del problema (gestión del tiempo).

Los problemas públicos son las situaciones negativas que afectan a la ciudadanía, instituciones, y organizaciones de manera colectiva, tales como la desnutrición infantil, la inseguridad, la inflación, el desempleo, entre otros problemas públicos.

Los problemas públicos también pueden ser problemas de funcionamiento de la institución, tales como ineficiencia, nepotismo, clientelismo, lenidad o corrupción.

Un problema público se define como una situación no deseable o insatisfactoria para la población objetivo de la institución o un grupo de ella. Una situación no deseable o negativa se refiere a que hay una discrepancia entre lo normativo (lo que debe ser) y lo positivo (lo que es). Por ejemplo, no debería haber pobreza (lo normativo), pero la mayor parte de la población vive en condiciones de pobreza (lo positivo).

Esta situación no la puede resolver por sí sola la sociedad y eso obliga al gobierno a través de una institución pública a actuar y por lo tanto a definir una estrategia. Para plantear la solución a un problema, hay que comprenderlo, lo que significa hacer una adecuada descripción y una explicación del problema a partir de sus elementos (síntomas, causas y efectos). El enfoque de una entidad pública debe centrarse en las causas de un problema.

La población objetivo, es un conjunto de individuos o colectivos, aspectos del medio socioeconómico, el ambiente y entidades o dependencias públicas, identificables por sus características internas o externas que puede presentar el problema de desarrollo o uno de los factores causales.

La población elegible es parte de población objetivo, elegida para recibir los productos de un programa, proyectos o actividades.

El territorio, es el área específica, en la que la organización decide actuar para focalizar sus acciones, dentro del nuevo Modelo de Gestión Institucional por procesos.

Los criterios de selección de territorios para la intervención institucional son los siguientes:

Gráfica No. 5: Selección territorial para la intervención institucional



Los objetivos son los cambios que las entidades públicas esperan generar con su modelo de gestión en las condiciones, características o cualidades de un grupo poblacional, en el ambiente o el medio socioeconómico, en un tiempo y magnitud establecidos. El generador de esos cambios son los productos y resultados entregados y obtenidos por la entidad y los ciudadanos. El conjunto de productos se le denomina también “intervención” y los cambios generados con esta intervención son los resultados de la gestión institucional.

Los objetivos pueden ser generales o específicos. Los objetivos generales o impactos (de largo plazo) son aquellos a los que la institución contribuye, pero no los determina porque su logro requiere de la participación de otras entidades. Estos son objetivos de país, que generalmente están planteados en el Plan Nacional de Desarrollo y las instituciones que se relacionan con su logro conforman un sector de la administración pública.

Los objetivos específicos, son aquellos que le corresponde lograr a la institución para contribuir al logro de los objetivos generales. En las instituciones públicas, se deben plantear, idealmente, uno o más objetivos específicos para cada unidad sustantiva y con ello garantizar que estos se van a lograr.

La Estrategia es la hoja de ruta que se aplica para alcanzar los objetivos, venciendo los obstáculos y aprovechando las opciones que existen para alcanzarlos. La estrategia es la herramienta que permite dar viabilidad (en cuanto a plazos, recursos, calidad, responsables) a los objetivos. La estrategia consiste en aprovechar las oportunidades y reducir las amenazas y en aprovechar las fortalezas para reducir las debilidades.

Para lograr los resultados, a veces, se necesita cambiar de estrategia, porque si se sigue haciendo lo mismo esto no será posible. La estrategia se integra por tácticas y estas son las acciones específicas que se utilizan para aprovechar las oportunidades y reducir las amenazas utilizando las fortalezas institucionales.

El Plan Estratégico Institucional es la forma sucinta de comunicar la misión de la institución y la visión que tienen las autoridades y los equipos directivos de lo que pretenden lograr de la institución en el futuro.

Es el instrumento para alinear a todos los empleados de la institución en el cumplimiento de la misión y visión, así como en el logro de los objetivos, en el marco de los valores establecidos para generar la cultura organizacional de la institución y de acuerdo con las estrategias definidas para el efecto.

El monitoreo, es el instrumento de control de la ejecución de las actividades programadas, del uso de los recursos y del logro de las metas, mientras que la evaluación, se refiere a la determinación de los cambios que se logran alcanzar con la ejecución de las estrategias, es decir que se refiere a la determinación del logro de los objetivos específicos y generales del plan estratégico medidos a través de indicadores.

3.5. El Marco de Gestión

El marco de gestión describe como una institución va a ejecutar las acciones que se derivan del plan estratégico para la prestación de sus servicios y gestionar los recursos que tiene disponibles.

Este marco incluye cómo los líderes gestionarán la institución, los niveles de gestión y la jerarquía de sus divisiones o equipos de administración. Es una guía para orientar los estándares de calidad de los servicios, los procedimientos y el uso de las capacidades o competencias del personal de una institución.

Este marco establece la forma en que la institución hace eficiente y eficaz su gestión. Los elementos del marco de gestión son los siguientes:

- La oferta programática o servicios que debe prestar la institución en función de las demandas y necesidades de su población objetivo, para alcanzar sus objetivos y resultados (efectos e impactos) planteados en el PEI, POM, POA.
- Las metas o productos que la institución espera alcanzar anualmente para lograr los resultados.
- Los procesos sustantivos que se deben aplicar para prestar los servicios y obtener la metas.
- Los procedimientos administrativos que se requieren para apoyar la aplicación o ejecución de los procesos sustantivos.
- La estructura organizativa que permitirá distribuir la responsabilidad y ordenar la cadena de mando en la ejecución de los procesos y procedimientos.
- La descripción de puestos que forman la estructura organizativa.
- Los manuales que permitirán ordenar y sistematizar las funciones y los procesos de la institución.

- El plan operativo y el presupuesto anual de la institución.
- Los recursos (físicos, humanos, financieros y tecnológicos) que se requiere para la prestación de los servicios y el logro de las metas.
- Las competencias que determinaran la capacidad o efectividad de gestión de la institución.

Los servicios públicos son las actividades sustantivas destinadas para satisfacer una necesidad colectiva de carácter esencial, que puede ser material, económica o cultural, prestada por parte de una institución pública según su misión.

También se puede decir que los servicios públicos son un conjunto de actividades, por lo general de tipo esencial o básico, que, a través de subsidios o de otros mecanismos regulatorios, garantizan a la población objetivo los servicios para el mejoramiento de la calidad de vida de la población. Están subordinados al bienestar colectivo y, por lo tanto, en su prestación debe prevalecer un interés general sobre el interés particular, con base en criterios jurídicos, técnicos, sociales y económicos.

La prestación de los servicios públicos es esencial para dar cumplimiento a los fines de Estado, estos varían en función de los objetivos específicos de cada institución. El diseño, regulación, prestación y control de servicios son acciones desplegadas en toda la estructura de una institución en sus niveles: estratégico táctico y operativo. Para la prestación de estos se deben asignar los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros que se consideran necesarios, para el logro de las metas contenidas en los respectivos Planes Operativos Anuales.

Las características que deben tener los servicios públicos para generar bienestar en la población son los siguientes:

- Deben satisfacer una necesidad colectiva. (responde a un interés general y no particular).
- Ser esenciales para la población objetivo (son de primordial importancia en la vida de la población o en la gestión de otras instituciones que no generan bienes o servicios directos a la población).
- Deben ser continos y de calidad (proceso sostenido).
- Cobertura para todos o a la mayor parte de los que requieren el servicio o tienen necesidad. (universalidad).

- Subsidiarios para las personas que no tienen posibilidad de pagar (gratuidad), pues deben ser accesibles para todos los ciudadanos independientemente de su condición social. (accesibilidad).
- Deben generar un beneficio (utilidad), es decir que deben contribuir a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.
- Deben prestarse en los lugares o territorios donde se ubica la población (desconcentración y/o descentralización).

Para lograr que los servicios públicos cumplan con esas características, las entidades públicas deben hacer una adecuada descripción y estandarización de estos, procurando que sean aceptados por la población, que después de su prestación generen un alto nivel de satisfacción y valor para los ciudadanos (que contribuyan a su desarrollo y movilidad social).

Las instituciones deben tener claridad de las necesidades y aspiraciones de los ciudadanos, en cuanto a la cantidad, calidad, oportunidad y grado de satisfacción de los servicios. Es decir, que la calidad en la gestión pública se refiere a la medida en que los servicios brindados por una entidad responden a las necesidades y expectativas de los ciudadanos. Las expectativas se refieren a lo que los ciudadanos esperan de las entidades y sus servicios, según las demandas y necesidades manifestadas y sentidas.

La forma cómo se definen los servicios que ofrece la entidad, deben estar en correspondencia con las capacidades de gestión interna, es decir, en sus competencias, funciones, normativa y procesos de producción para prestarlos, respondiendo a la pertinencia cultural, continuidad, universalidad y el interés o demandas ciudadanas.

Estandarizar un servicio es ajustarlo o adaptarlo a ciertas normas o estándares de calidad que este debe de cumplir. Los estándares aseguran que los servicios producidos en una entidad pública tengan una calidad constante y sean equivalentes a otros servicios comparables en diferentes espacios o en diferentes grupos. La estandarización del servicio es asegurar la uniformidad de ciertas prácticas dentro de la institución, se centra en el proceso de creación y prestación del servicio, (procesos sustantivos) y en las operaciones de la entidad, la tecnología y cómo se llevan a cabo (procesos de apoyo).

Las metas son resultados, expresados en forma cuantitativa, sirven como guía para las decisiones, las actividades y acciones que realiza la institución y dependen de los objetivos. Según Chiavenato (2012), las metas institucionales son el resultado

intermedio que se quiere alcanzar en un tiempo determinado para lograr un objetivo específico. Para que un objetivo específico se pueda concretar, debe dividirse en metas más cercanas. Cada meta debe ser concreta y evaluable.

Los procesos sustantivos o misionales son los que se deben aplicar para prestar los servicios y obtener los productos necesarios para alcanzar los resultados (efecto e impacto). El proceso es el ordenamiento lógico de acciones y actividades que se deben seguir en la entidad, para transformar los insumos y una demanda social y convertirlos en servicios que permitan generar un alto nivel de satisfacción en el colectivo que lo recibe. Los procesos administrativos o de apoyo, son los que aportan los insumos necesarios a los procesos sustantivos para que puedan operar eficientemente y generar servicios de calidad. También se conocen como procesos de soporte.

La estructura organizativa es una disposición de unidades administrativas organizadas y distribuidas por funciones, normas, procesos y roles, en la que cada persona asume un papel que se espera que cumpla con el mayor rendimiento posible. La finalidad de una estructura organizativa es establecer un sistema de roles que han de desarrollar los miembros de una entidad para trabajar juntos de forma óptima y que permitirá distribuir la responsabilidad y ordenar la cadena de mando en la ejecución de los procesos y procedimientos.

La descripción de puestos es una descripción de las responsabilidades y condiciones que tiene un puesto laboral, así como los conocimientos y competencias con las que deben contar las personas que postulan u ocupan un puesto de trabajo. También puede ser un medio para contemplar los requerimientos de la entidad pública que se ajusta a las nuevas exigencias de intervención.

Los manuales en general son instrumentos de gestión que contienen las normas, pautas, instrucciones o rutinas que deben ser seguidas por los empleados de una entidad pública, para hacer más eficiente su desempeño. Los manuales administrativos sirven para organizar, estandarizar y sistematizar las funciones, puestos y procedimientos de una institución, para hacer más eficiente y eficaz su funcionamiento.

Los recursos son los insumos o elementos que una institución pública requiere para cumplir con su misión. Estos pueden ser de distintos tipos y pueden tener diferentes capacidades (físicos, humanos, financieros y tecnológicos) son necesarios para la prestación de los servicios y el logro de las metas.

El plan operativo es el documento oficial en el que los responsables de una entidad pública o una parte de ella (departamento, sección, delegación, oficina) programan su actividades, productos, insumos y metas que deben obtener anualmente, es la base para formulación del presupuesto institucional.

El presupuesto anual de la institución es la previsión de ingresos y gastos debidamente equilibrada, que las entidades públicas solicitan para un ejercicio determinado.

Los marcos legales, filosófico institucional y estratégico generalmente están contenidos en el PEI de las entidades públicas. Estos marcos forman parte del modelo de gestión cuando son claramente comprendidos, han sido apropiados por los integrantes de la institución y se están aplicando efectivamente en el funcionamiento de la entidad para atender la demanda de la población. En el modelo de gestión institucional por procesos, el marco filosófico y el marco estratégico constituyen la base para hacer efectivo el direccionamiento estratégico de una institución.

4. Niveles de Gestión de las Entidades Públicas

La gestión de las entidades públicas, de acuerdo con INAP, es integral y se distinguen cuatro niveles de abordaje: El nacional, el sectorial, el institucional central y el institucional desconcentrado o territorial.

Gráfica No 6: Niveles de la Gestión Institucional



Los últimos tres niveles son los que corresponden a la gestión institucional y aunque se explican por separado, constituye una unidad tricotómica que determina la efectividad de la gestión de las instituciones públicas.

Cuando estos tres niveles se ven por separado, se genera una disrupción en la lógica de la gestión institucional que afecta el desempeño de las instituciones, lo cual afecta la confianza y legitimidad en estas, porque no logra ser efectiva en el alcance de sus objetivos.

4.1. Gestión Institucional del Nivel Nacional

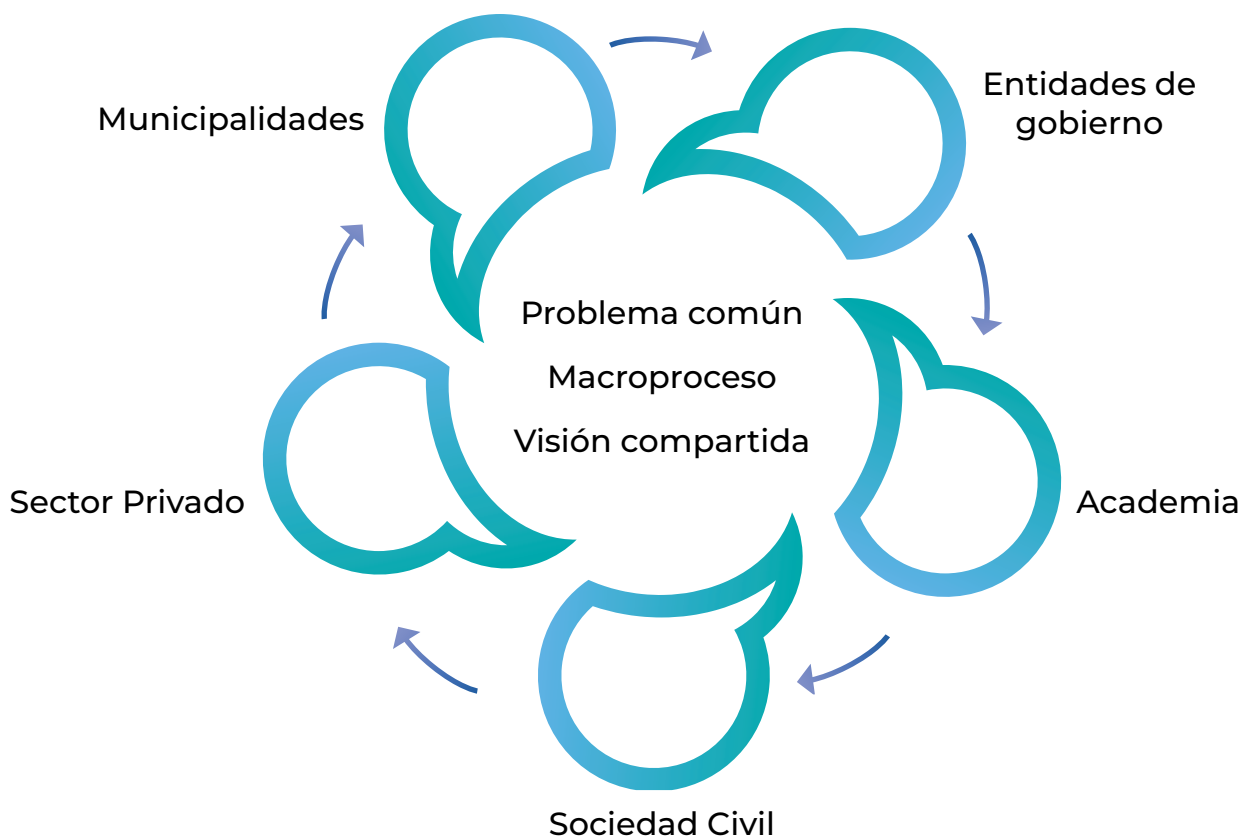
El nacional, tiene carácter estratégico y político y comprende la gestión de la administración pública con cobertura nacional, cuya gestión está a cargo del presidente y su gabinete. El nivel sectorial, tiene un carácter estratégico – táctico y está a cargo del ente rector que la ley establezca. El nivel institucional central, está a cargo de la autoridad superior respectiva y tiene un carácter estratégico-táctico-operativo. Respecto del nivel institucional desconcentrado, esta tiene un carácter

táctico-operativo, está a cargo de una dirección institucional en el nivel central y de una oficina con delegación en el nivel territorial, para prestar servicios cuando la naturaleza de la institución lo requiera.

4.2. Gestión Institucional del Nivel Sectorial

De manera general, un sector es una parte de un todo, pero en el ámbito estatal, un sector es un conjunto de instituciones que se integran para lograr un objetivo común, el cual no puede ser logrado de manera individual, pues existen acciones que depende, según el mandato legal de otras para lograr sus objetivos, por lo que requieren un esfuerzo interinstitucional integrado que incluya a las municipalidades, a la sociedad civil y dentro esta, al sector privado y la academia, tal como se muestra en la siguiente gráfica:

Gráfica No 7: Integración sectorial



Según el Artículo 23 de la Ley del Organismo Ejecutivo, los ministros son los rectores de las políticas públicas correspondientes a las funciones sustantivas de cada ministerio. Ejercen un papel de coordinación y de facilitación de la acción del sector o sectores bajo su responsabilidad, para lo cual deben coordinar esfuerzos y propiciar la comunicación y cooperación entre las diferentes instituciones públicas y privadas que corresponda. Todas las instituciones públicas que tengan funciones relacionadas con el o los ramos de cada Ministerio, forman parte del sector o sectores correspondientes y están obligadas a coordinar con el rector sectorial.

Un ejercicio de rectoría efectivo, supera la lógica funcional compartimentada del diseño institucional, para adoptar en su lugar una lógica operativa de carácter interinstitucional que logre objetivos comunes. Es decir, que se debe realizar una adecuada gestión articulada, basada en una visión de abordaje de la problemática común a resolver, así como del enfoque y de la estrategia que deben aplicar para resolverla.

Para efectos del este modelo de gestión institucional por procesos, la rectoría sectorial será entendida como la capacidad de gestionar un sector articulando a un conjunto de instituciones públicas relacionada con un mismo problema, para que puedan trabajar en conjunto, coordinando sus esfuerzos y logrando el mayor nivel de sinergia¹, para que el logro de los resultados institucionales se realice con miras a contribuir al logro de objetivos de mayor alcance de carácter sectorial, todo ello en el marco de una adecuada gobernanza y una conducción basada en el liderazgo del ente rector.

4.2.1 Dimensiones de la Gestión Institucional del Nivel Sectorial

Para una eficiente gestión sectorial es necesario considerar las siguientes dimensiones:

- a. **Conducción:** Es la capacidad que debe tener el ente rector, para dirigir y guiar a las entidades que integran el sector hacia el logro de objetivos sectoriales en forma efectiva, para lo cual se requiere que tenga el liderazgo y la capacidad legítima de influenciar e inspirar a las autoridades de las diferentes entidades que integran el sector para articularse en torno a un objetivo común y lograr resultados de manera coordinada y efectiva.
- b. **Articulación interinstitucional:** Es la capacidad del ente rector de coordinar, enlazar y crear los mecanismos de comunicación con las instituciones que integran el sector, para que dispongan de una visión y un marco conceptual común, con base en la problemática, políticas y estrategias que se deben aplicar para alcanzar los objetivos sectoriales.

¹ La sinergia es el momento en el que el todo es mayor que la suma de las partes, por lo tanto, existe un rendimiento mayor o una mayor efectividad que si se actúa por separado.

- c. Normatividad:** Es la capacidad del ente rector de definir y establecer las políticas y planes sectoriales que permitan ordenar y orientar el funcionamiento del sector, así como de establecer normas o reglas que permitan una adecuada distribución de responsabilidades entre las instituciones que integran el sector, para que puedan complementar sus esfuerzos y acciones en torno a los objetivos sectoriales.
- d. Coordinación y comunicación:** Es la capacidad del ente rector de organizar e integrar todos los esfuerzos y recursos con que cuentan las entidades que integran el sector, para optimizar la gestión en el logro de objetivos comunes y el alcance de los resultados sectoriales, es decir, hacer un uso eficiente y eficaz de los recursos y aumentar el beneficio social.

Para establecer los mecanismos de coordinación interinstitucional, el ente rector junto a los otros actores que lo integran debe construir en forma colectiva el macroproceso sectorial,² alrededor del cual gira la dinámica de la gestión sectorial a través de la cual se establece el rol que cada institución debe asumir, para garantizar la obtención de un objetivo común y resultados a partir de sus responsabilidades dentro de sector.

El ente rector debe mantener canales de comunicación clara, constante y fluida entre las instituciones que integran el sector, para propiciar que quienes lo integran dejen de realizar esfuerzos aislados y dispersos, de tal manera que lo que cada una de ellas realice, encaje y se complemente con el esfuerzo que realizan las demás entidades y actores.

- e. Gobernanza:** Es la capacidad que debe tener el ente rector para dirigir los asuntos públicos, así como generar y estimular las interacciones de las instituciones y los actores que integran el sector, en el marco de sus responsabilidades normativas, así como, para tomar decisiones consensuadas y establecer mecanismos de participación de los ciudadanos y otros actores que expresen sus intereses y ejerzan sus derechos, con miras a lograr la cooperación de todos en el logro de los objetivos sectoriales, haciendo prevalecer el interés general sobre el interés particular. Su esencia radica en la capacidad de organizar el sector, en la conformación de alianzas público - privadas y en hacer efectivo el consenso en la toma de decisiones.
- f. Gestionar la información:** Es la capacidad del ente rector para generar, manejar, intercambiar y utilizar información para tomar decisiones y lograr mayores niveles de articulación y consenso. Implica el diseño de un sistema de información que administre, recopile, procese y genere información de

² En el nivel sectorial, el macroproceso es una serie de procesos interconectados esenciales para alcanzar los productos que permitirán alcanzar los objetivos sectoriales. Están compuestos por los procesos de trabajo de cada una de las instituciones que integran el sector, involucrando diferentes funciones o posiciones. Estos procesos pueden ocurrir de forma encadenada o paralela, pero tienen cierto grado de similitud y están relacionados con los objetivos del sector

carácter sectorial, para difundirla y utilizarla de manera apropiada en la toma de decisiones y en la focalización e implementación de acciones sectoriales.

- g. Monitoreo y evaluación:** Es la capacidad del ente rector para controlar y dar seguimiento a los planes, programas y proyectos que se derivan de la política sectorial y garantizar el logro de los resultados e impactos sectoriales. El sistema de monitoreo y evaluación del sector debe servir para tomar decisiones que corrijan las deficiencias, errores, desviaciones u omisiones que se identifiquen en la gestión institucional en el marco del sector.

Con el desarrollo de estas capacidades de fortalecimiento de las instituciones en el ejercicio de la rectoría sectorial, los sectores sociales, económicos, ambientales y culturales que integran a las diferentes instituciones de la Administración Pública del país, podrán superar las dificultades que hasta hoy han existido para constituirse como tales y finalmente poder modificar la realidad del país, tal como lo propone el Instituto Nacional de Administración Pública en este Modelo de Gestión de las Instituciones del Sector Público.

4.3. Gestión Institucional del Nivel Central

El modelo de gestión institucional por procesos que propone el INAP busca orientar a las instituciones públicas para que realicen su función en forma tal que, aseguren el logro de los objetivos plasmados en sus Planes Estratégicos, con los cuales se busca obtener resultados de carácter sectorial, institucional y de carácter territorial, lo cual implica necesariamente la integración de los tres niveles de la gestión institucional, tomando en cuenta que dicha gestión se inicia en el nivel central, donde se generan los elementos estratégicos y normativos que orientarán tanto la contribución de la institución hacia los objetivos sectoriales, como la orientación para el logro de los objetivos específicos que se desean obtener en los niveles inferiores de la institución que operan en el nivel territorial, donde efectivamente se implementan y operativizan los planes y se alcanzan o no, los objetivos.

Como lo plantea la cadena de resultados, los impactos, que generalmente tienen un carácter sectorial, se generan cuando se logran los efectos que se obtienen a partir de la prestación de los servicios de cada institución, cuya calidad tiene relación con la lógica que se utilice para producirlos, la cual, actualmente, se organiza alrededor de los procesos que generan valor para los ciudadanos y que son conocidos como procesos sustantivos o misionales mediante los cuales, se busca hacer eficiente el uso de los recursos disponibles y orientarlos a elevar la efectividad de los servicios públicos, teniendo como centro de atención a los ciudadanos que se ubican en el territorio.

En ese marco, para elevar la efectividad de los servicios de las instituciones públicas, el INAP propone que en todas las entidades públicas se aplique el enfoque de gestión por procesos, mediante el cual se pueden establecer las fases que se debe aplicar en cada institución para prestar los servicios y también determinar quiénes son los responsables de cada una de estas fases, así como los perfiles de las personas que deben participar en cada uno de ellos.

Dicho enfoque requiere desarrollar con precisión las funciones siguientes:

- **Dictar normas:** Alude a la institucionalización³ de directrices de carácter político, legal, técnico, organizacional y procedimental, que definan el quehacer de cada una de las unidades dentro de la institución.
- **Diseñar los servicios:** Para la definición y el diseño de los bienes y servicios intervienen el mandato institucional, el análisis de situación y el proceso productivo y estos se producen combinando insumos (recursos humanos y materiales) mediante las estructuras, estrategias, procedimientos y tecnologías que poseen las entidades, añadiéndoles valor en la definición de estos. Para lograr mayor acercamiento con los ciudadanos las instituciones a nivel central deben concentrar sus esfuerzos en la estandarización y normalización de los procesos para garantizar la calidad de los servicios en el nivel desconcentrado en el marco de una gestión sectorial.
- **Controlar la calidad de los servicios:** El control de calidad de los servicios y los procesos, permitirán que los mismos se adecúen a la realidad nacional, satisfagan las necesidades de la población, faciliten los trámites, contribuyan al bienestar y otras características que demanda la sociedad guatemalteca. Los insumos para el control de calidad de los servicios y los procesos serán las normas que los regulan, los estándares de calidad, la documentación sobre los requisitos que se deben de cumplir y los protocolos que privilegien la atención al ciudadano.
- **Gestionar y proveer los recursos adecuados para prestar los servicios:** La gestión de los insumos hacen referencia a los recursos que dan lugar y posibilitan la cadena productiva de los servicios. La calidad de los insumos es determinante para establecer parámetros de calidad de los procesos de prestación de los servicios, por lo que su provisión debe ser suficiente, continua y oportuna, de lo contrario la prestación y la calidad de los servicios se pone en riesgo.

³ Institucionalizar es dotar y fortalecer a una institución, mediante la creación y aplicación de referentes teóricos, instrumentos, metodologías y normatividad, de manera que se internalice en los procesos y procedimientos de esta y mediante su gestión sean aceptados y reconocidos por el personal y la sociedad a la que se dirigen los esfuerzos institucionales.

- **Fiscalizar el uso de los recursos:** El proceso de fiscalización considera como insumos las normas, la información sobre el desarrollo de las actividades y las denuncias, entre otros. Los procesos de control y de fiscalización deben estar debidamente formalizados y con un sistema de control que permita evaluar la calidad y su impacto en el desarrollo del sector y a nivel territorial.

4.3.1 Dimensiones de la Gestión Institucional del Nivel Central

Para una eficiente gestión institucional es necesario considerar las siguientes dimensiones:

1. **Direccionamiento estratégico:** Entendido como la capacidad que deben tener las instituciones y los funcionarios públicos para orientar y dirigir una institución o una unidad para que, a través del cumplimiento de su misión, mediante distintas estrategias se pueda transitar al logro de su visión prospectiva⁴. De esa cuenta, promover un clima organizacional positivo, la articulación interna y externa con los actores institucionales, los enfoques sectorial y territorial, la comunicación y coordinación, así como la disposición al cambio y la innovación que fomenten la adopción de nuevas ideas, tecnologías y prácticas, es estratégico para alinear la gestión y uso efectivo de los recursos, respaldados por una buena dirección que asegure el compromiso institucional con el interés público.
2. **Gestión por procesos:** Entendida como la capacidad que deben de tener las instituciones y los funcionarios públicos para optimizar la prestación de los servicios de su institución o su unidad. La gestión por procesos es, en síntesis, el conjunto articulado de actividades, acciones o tareas que se basan en la secuencia insumo - transformación – producto y en la gestión por resultados. Se constituyen en la propuesta central de modelo de gestión para fortalecer las funciones institucionales, articular las unidades o áreas dentro de la institución, aportar criterios para readecuar la estructura organizacional, definir con precisión los procedimientos, así como racionalizar el uso de los recursos, para con ello contribuir, en el corto, mediano y largo plazo, con los resultados estratégicos institucionales y de desarrollo.
3. **Gestión de la estructura organizativa:** Entendida como la capacidad que deben tener las instituciones y los funcionarios públicos para aprovechar las estructuras funcionales y formales de la institución y se operativiza mediante los mecanismos e instrumentos técnicos y normativos internos, que definen la estructura funcional de la institución, sus relaciones entre los equipos

⁴ De acuerdo con el Instituto de Prospectiva Estratégica de España la visión prospectiva se refiere a forma de anticipar y planificar el futuro, teniendo en cuenta los posibles escenarios, las tendencias, las oportunidades y los riesgos que pueden afectar al desarrollo de un proyecto, una organización o una comunidad.

estratégicos, tácticos y operativos, así como los procedimientos que hacen que la institución disponga de una forma de fortalecer sus funciones, basada en el / los macroprocesos, procesos y subprocesos que identifican con precisión la forma de articulación interna y el papel que juegan las direcciones de apoyo y control para que la gestión de las direcciones sustantivas alcancen los objetivos institucionales.

4. **Gestión del marco legal institucional:** Entendida como la capacidad que deben de tener los funcionarios públicos para aplicar los principios de juridicidad, jerarquía normativa, seguridad jurídica y practicidad⁵. De esa cuenta la gestión del marco legal es el referente que le permite a una institución actuar con certeza y de forma ágil, respecto de los procesos sustantivos, de la interpretación, aplicación o definición de normas, así como de las reglas y estándares específicos que rigen el funcionamiento y las actividades que realiza una institución.
5. **Gestión de Recursos Humanos:** Entendida como la capacidad que deben de tener las instituciones y los funcionarios públicos, para aprovechar las estructuras funcionales, perfiles de puestos, personal y prever las necesidades a futuro para responder a la naturaleza, funciones y procesos de la institución, así como los conocimientos, habilidades y actitudes de los miembros del equipo de trabajo, orientándolos, capacitándolos y estimulándolos para que logren resultados.
6. **Gestión Financiera Pública:** Entendida como la capacidad que deben tener las instituciones y los funcionarios públicos para utilizar racionalmente los recursos financieros que se les asignen, buscando obtener de ellos el mayor nivel de rendimiento en la gestión de los procesos, la provisión de los servicios y el logro de los resultados, así como gestionar recursos complementarios que le permitan ampliar la cobertura de los servicios que le corresponde prestar.
7. **Gestión de Recursos Físicos y Logísticos:** Entendida como la capacidad que deben de tener las instituciones y los funcionarios públicos para lograr que su personal cuente con el equipo, el espacio, la logística necesaria y las condiciones generales de bienestar, para que pueda realizar sus tareas y atender los asuntos que le corresponden, en condiciones adecuadas y en forma eficiente y eficaz.
8. **Gestión de Tecnologías y Sistemas de Información:** Entendida como la capacidad que deben de tener los funcionarios públicos para aprovechar los recursos tecnológicos y las tecnologías de información y comunicación para la

⁵ La juridicidad, se refiere al análisis crítico y reflexivo de las normas, desde una perspectiva ética y de justicia. Lo que permite asegurar el respeto a los derechos y obligaciones de las partes involucradas, al considerar tanto la letra de la ley, como su espíritu, los valores y principios que la fundamentan. La jerarquía normativa refiere a tomar en cuenta la estructura jerárquica y el orden de prioridad de las normas legales, para que, en caso de contradicción normativa, las normas de rango superior prevalezcan sobre las normas de rango inferior. La seguridad jurídica implica que todo lo relacionado con la organización y el funcionamiento interno de una institución deben garantizar certeza y previsibilidad en la aplicación de las normas legales, así como protección de derechos y obligaciones a los ciudadanos y todos los actores involucrados. La practicidad implica simplificar los procedimientos, garantizar la aplicabilidad de las normas y buscar soluciones efectivas que permitan resolver obstáculos y prevenir complicaciones innecesarias en la administración pública.

toma de decisiones y optimizar los procesos y procedimientos institucionales de gestión⁶. En términos prácticos, la gestión de los recursos tecnológicos es fortalecer la inteligencia organizacional mediante la dotación al personal de las competencias y herramientas necesarias, que permita desempeñar sus roles, mediante la planificación, dirección, implementación, control y mantenimiento de los recursos informáticos disponibles y emergentes (nuevas tecnologías).

4.4. Gestión Institucional del Nivel Desconcentrado

El nivel desconcentrado de la gestión institucional es el nivel operativo de una institución en el que realizan las funciones sustantivas de esta en un territorio claramente determinado, prestando y acercado los servicios de la institución a la población. En Guatemala, los órganos de la institución que actúan en este nivel, generalmente se conocen como delegaciones o direcciones departamentales, aunque algunos casos pueden ser regionales.

Mediante la gestión en el nivel desconcentrado, las instituciones públicas mantienen un contacto más directo con los ciudadanos y, por lo tanto, la prestación de los servicios es más efectiva en la satisfacción de sus necesidades, además de que, la institución, través de los órganos de este nivel, puede conocer más de cerca los problemas que se originan en el territorio y, por lo tanto, tiene más elementos de juicio para decidir adecuadamente las acciones que se deben realizar en este nivel y definir estrategias para asignar recursos según las necesidades de población del territorio y por lo tanto, orientar sus intervenciones con un alto grado de pertinencia social y cultural.

El nivel desconcentrado, por tanto, asegura la atención de los ciudadanos y hace efectiva la relación de las instituciones publica con el desarrollo territorial que se extiende sobre el conjunto del país pero, para lograren una efectiva participación de las entidades públicas en el desarrollo territorial, es una condición sine qua non que el nivel desconcentrado de estas, sea capaz de irrigar el territorio con una buena gestión adecuando los planes estratégicos institucionales a las características sociales, económicas y ambientales del territorio y a las necesidades de su población, lo cual permitirá hacer un mejor uso de los recursos que tienen disponibles y aumentar la efectividad de sus acciones programáticas.

⁶ La finalidad de la gestión de recursos tecnológicos es propiciar condiciones que permitan crear, almacenar y distribuir información pertinente para la toma de decisiones estratégicas, tácticas y operativas, garantizar eficiencia, eficacia, transparencia, continuidad temporal y espacial de los sistemas y servicios de información. Adicionalmente esta gestión permite asegurar la vigencia de los entornos digitales prevalecientes y el fortalecimiento del gobierno digital interoperable en el quehacer de la institución.

Los roles que debe tener el nivel desconcentrado de las instituciones públicas son los siguientes:

1. Generar continuamente la información diagnóstica sobre la situación del territorio en la materia correspondiente y sobre las necesidades de la población para sustentar las estrategias de intervención de la institución a nivel regional, departamental y municipal.
2. Promover y propiciar la coordinación interinstitucional en el territorio, tanto en la elaboración de políticas y planes de desarrollo regional, departamental y municipal como en la ejecución de los planes, programas y proyectos.
3. Promover y propiciar la complementariedad de los planes de la institución con los de otras instituciones.
4. Promover y propiciar la participación comunitaria en la identificación de los problemas y los proyectos que gestiona la institución.
4. Crear estructuras organizativas que permitan aumentar la eficacia de la participación ciudadana en la ejecución de los planes, programas y proyectos de la institución.
5. Ejercer en el territorio las funciones sustantivas de la institución con la mayor grado de efectividad adecuándolas a la realidad local.
6. Coordinar con las municipalidades el ejercicio de las funciones sustantivas de la institución.
7. Difundir en el territorio los planes, programas y proyectos que ejecuta la institución, así como los servicios que ofrecen a la población.

La efectividad de la gestión de una institución pública en el nivel desconcentrado dependerá del desempeño que tengan cada uno de los funcionarios asignados a este nivel. Para cumplir estos roles, dependerá que estos ejerzan sus funciones aplicando las siguientes capacidades y habilidades gerenciales:

1. Conocer y comprender adecuadamente la misión de la institución y ser capaz de transmitírsela a sus colaboradores.
2. Conocer y comprender los aspectos que sustentan el modelo de desarrollo territorial y los instrumentos normativos a su servicio para poner enmarcar las intervenciones institucionales para lograr una mejora significativa en la calidad de vida de los habitantes.



3. Conocer y comprender adecuadamente las intervenciones que la institución debe realizar en el territorio, así como la forma en estas pueden adecuarse a las características locales para que se realicen con pertinencia social y cultural, lo cual implica un amplio conocimiento de territorio.
4. Desarrollar en su equipo una perspectiva a largo plazo, alineada con los objetivos generales del territorio.
5. Valorar las necesidades de los distintos grupos y entender la importancia del bien común por encima de los beneficios personales para que se preste un mejor servicio a los ciudadanos.
6. Dirigir, coordina e involucra a sus colaboradores en las intervenciones instituciones para que se cumpla adecuadamente misión y se logre las metas y resultados contemplados en los planes de la institución.
7. Articular a los actores locales (organizaciones de la sociedad civil, sector privado, municipalidades y las otras instituciones públicas) con los planes, programa y proyectos de la institución, lo cual es una tarea muy compleja y requiere la capacidad para hacer conexiones a nivel endógeno y exógeno del territorio.
8. Construir consensos entre los actores territoriales, lo cual implica esto implica tener conocimiento de la misión de cada uno de ellos y respetar naturaleza y funciones.
9. Generar relaciones positivas en el equipo de trabajo y tener la capacidad de influir en otros para lograr los objetivos institucionales.

La gestión del nivel desconcentrado de todas las instituciones públicas se debe realizar dentro del marco de un modelo de gestión territorial. Todas las instituciones públicas con presencia en las regiones, departamentos y municipios deben realizar sus acciones de manera articulada⁷, para propiciar un proceso de desarrollo territorial con base en el potencial de los recursos disponibles, aplicando una visión integral y sistemática del territorio. En este modelo de gestión institucional por procesos, las instituciones públicas, deben concebir el territorio como una construcción social en donde las personas son el sujeto fundamental del desarrollo y por lo tanto incorporar en su gestión la dimensión del desarrollo humano sostenible.

⁷ Con base en la Ley Preliminar de Regionalización y la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.



Instituto Nacional de
Administración Pública -INAP-

www.inap.gob.gt

Dirección: Boulevard Los Próceres 16-40, zona 10,
Ciudad de Guatemala, Centroamérica

Correo: info@inap.gob.gt

Tel: (502) 2419-8181