

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR-MATRIZ**

**FACULTAD DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS Y CONTABLES**

**TESIS DE MAGÍSTER EN ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS CON  
MENCIÓN EN GERENCIA DE LA CALIDAD Y PRODUCTIVIDAD**

**EVALUACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA GESTIÓN POR  
PROCESOS EN UNA ENTIDAD PÚBLICA DEL GOBIERNO CENTRAL  
DEL ECUADOR, EN BASE A LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE  
LA CALIDAD ESTABLECIDOS EN LAS NORMAS ISO 9000.  
CASO DE ESTUDIO: VICEMINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES  
E INTEGRACIÓN POLÍTICA – MINISTERIO DE RELACIONES  
EXTERIORES Y MOVILIDAD HUMANA**

**ECON. SILVIA ELIZABETH JARA OLMEDO**

**DIRECTOR: ING. FERNANDO SOLÁ YÉPEZ, MBA.**

**QUITO, 2014**

**DIRECTOR:**

Ing. Fernando Solá Yépez, MBA.

**INFORMANTES:**

Ing. Paúl Idrobo Dávalos, MBA.

Ing. Francisco Vargas Carrión, MBA.

## **DEDICATORIA**

*El esfuerzo de ésta investigación va dedicado a Dios, quien me brindó la fortaleza necesaria para no doblegar a pesar de las adversidades encontradas en el camino. A mis padres quienes con su amor y cariño supieron apoyarme y brindarme las palabras de aliento para culminar ésta etapa de mi vida profesional, y quienes constituyen la fuerza y sabiduría para alcanzar cada una de mis metas. A ustedes les dedico mi éxito profesional.*

## **AGRADECIMIENTO**

*Mi profundo agradecimiento a la Pontificia Universidad Católica del Ecuador y a sus catedráticos quienes compartieron sus conocimientos en el transcurso de ésta etapa universitaria, en especial al Ing. Fernando Solá por su orientación y apoyo que me permitieron cumplir con el objeto de ésta investigación.*

*Agradezco a mis hermanos, a David, familiares y amigos que me han acompañado en ésta trayectoria de mi vida brindándome su respaldo sincero e incondicional.*

## ÍNDICE GENERAL

<b>RESUMEN EJECUTIVO</b> .....	xii
<b>1. INTRODUCCIÓN</b> .....	1
<b>1.1 Antecedentes</b> .....	1
<b>1.2 Definición del Problema</b> .....	4
1.2.1. Formulación del problema.....	4
1.2.2. Sistematización del problema.....	4
<b>1.3. Objetivos</b> .....	6
1.3.1. Objetivo General.....	6
1.3.2. Objetivos Específicos .....	6
<b>2. ANÁLISIS DEL SECTOR PÚBLICO ECUATORIANO</b> .....	7
<b>2.1 Realidad del Sector Público Ecuatoriano</b> .....	7
<b>2.2. Estructura del Sector Público</b> .....	9
<b>2.3. Indicadores Macroeconómicos</b> .....	12
2.3.1. Ingresos Públicos.....	12
2.3.2. Gasto Público.....	14
2.3.3. Balance Global del Sector Público No Financiero .....	17
<b>3. ANÁLISIS DEL SECTOR ECUATORIANO: ASUNTOS DEL EXTERIOR</b> .....	20
<b>3.1. El rol de las Relaciones Internacionales</b> .....	20
<b>3.2 Breve reseña histórica del Ministerio de Relaciones Exteriores</b> .....	21
<b>3.3 Situación Actual del Ministerio de Relaciones Exteriores</b> .....	25
3.3.1 Estructura Orgánica .....	25
3.3.2 Cadena de Valor .....	33
3.3.3 Mapa de Procesos .....	33
3.3.4 Recurso Humano .....	35
3.3.5 Recursos Financieros.....	36
3.3.6 Recursos de Infraestructura .....	37

<b>4. CARACTERIZACIÓN DEL VICEMINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES E INTEGRACIÓN POLÍTICA .....</b>	<b>40</b>
<b>4.1 Descripción y Diagnóstico del Viceministerio de Relaciones Exteriores e Integración Política – VPOLEX .....</b>	<b>40</b>
4.1.1. Estructura Orgánica .....	40
4.1.2. Objetivos Estratégicos .....	47
4.1.3. Mapa de Relacionamiento .....	47
4.1.4. Recurso Humano .....	48
4.1.5. Recurso Financiero .....	50
4.1.6. Recursos de Infraestructura .....	51
4.1.7. Procesos y Procedimientos .....	53
<b>4.2. Análisis FODA .....</b>	<b>53</b>
4.2.1 Análisis del Entorno Interno .....	54
4.2.2 Análisis del Entorno Externo .....	55
4.2.3 Análisis de Vulnerabilidad .....	56
4.2.4 Definición del Problema .....	60
<b>5. EVALUACIÓN A LA IMPLEMENTACIÓN DE LA GESTIÓN POR PROCESOS BASADA EN LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LA CALIDAD ESTABLECIDOS EN LA NORMA ISO 9000 .....</b>	<b>63</b>
<b>5.1 Gestión por Procesos .....</b>	<b>63</b>
5.1.1 Ventajas de la Gestión por Procesos .....	66
5.1.2 Características de la Gestión por Procesos .....	68
5.1.3 Cadena de Valor del VPOLEX .....	70
5.1.4 Mapa de procesos del VPOLEX .....	71
<b>5.2 Gestión de la Calidad .....</b>	<b>75</b>
5.2.1 Modelo EFQM para la excelencia .....	76
5.2.2 Normas ISO (International Organization for Standardization) .....	77
5.2.3 Círculo de Deming aplicado al VPOLEX .....	79
<b>5.3 Evaluación a la implementación de la Gestión por Procesos del VPOLEX.....</b>	<b>81</b>
5.3.1 Metodología de Investigación .....	81
5.3.2 Población y Muestra .....	82
5.3.3 Resultados.....	84
5.3.3.1 <i>Principio 1: Enfoque al Cliente</i> .....	84
1. Conocimiento y comprensión de las necesidades del usuario .....	84
2. Cumplimiento de expectativas de los usuarios.....	86
3. Inclusión de las necesidades de los usuarios en los objetivos .....	88

5.3.3.2	<i>Principio 2: Liderazgo</i> .....	91
1.	Conocimiento y entendimiento de la Misión, Visión y servicios.....	92
2.	Comunicación e incentivos a los funcionarios .....	93
3.	Involucramiento en el cumplimiento de metas y objetivos .....	94
5.3.3.3	<i>Principio 3: Participación del Personal</i> .....	96
1.	Desarrollo de competencias y fomento de trabajo en equipo .....	97
2.	Compromiso y motivación del personal.....	98
5.3.3.4	<i>Principio 4: Enfoque basado en procesos</i> .....	102
1.	Conocimiento de procesos y procedimientos .....	103
2.	Puesta en marcha de procesos y procedimientos.....	104
5.3.3.5	<i>Principio 5: Enfoque de sistema para la gestión</i> .....	109
1.	Nivel de comunicación entre procesos .....	110
2.	Disponibilidad de insumos por parte de los procesos adjetivos .....	111
5.3.3.6	<i>Principio 6: Mejora continua</i> .....	114
1.	Planificación y evaluación de objetivos .....	116
2.	Implementación proyectos o actividades de mejora en la gestión.....	117
5.3.3.7	<i>Principio 7: Enfoque basado en hechos para la toma de decisión</i> .....	121
1.	Acceso a la información .....	122
2.	Metodología de análisis de la información.....	123
3.	Toma de decisiones conforme al análisis de la información .....	124
5.3.3.8	<i>Principio 8: Relaciones mutuamente beneficiosas con el proveedor</i> .....	127
1.	Relación con el proveedor externo .....	128
2.	Relación con el proveedor interno.....	130
<b>6.</b>	<b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b> .....	<b>133</b>
<b>6.1.</b>	<b>Conclusiones</b> .....	<b>133</b>
<b>6.2.</b>	<b>Recomendaciones</b> .....	<b>139</b>
<b>7.</b>	<b>PROPUESTA DE MEJORA</b> .....	<b>141</b>
<b>7.1</b>	<b>Enfoque al Usuario</b> .....	<b>141</b>
<b>7.2</b>	<b>Liderazgo</b> .....	<b>142</b>
<b>7.3</b>	<b>Participación del Personal</b> .....	<b>143</b>
<b>7.4</b>	<b>Enfoque basado en procesos</b> .....	<b>143</b>

<b>7.5</b>	<b>Enfoque de sistema para la gestión .....</b>	<b>144</b>
<b>7.6</b>	<b>Mejora continua.....</b>	<b>144</b>
<b>7.7</b>	<b>Enfoque basado en hechos para la toma de decisiones .....</b>	<b>145</b>
<b>7.8</b>	<b>Relación mutuamente beneficiosa con el proveedor .....</b>	<b>145</b>
BIBLIOGRAFÍA .....		146
ANEXOS .....		148

## **ÍNDICE DE FIGURAS**

<b>Figura 1</b>	Estructura del Sector Público Ecuatoriano .....	10
<b>Figura 2</b>	Ingresos Totales del SPNF del Ecuador en relación al PIB .....	13
<b>Figura 3</b>	Ingresos Corrientes del SPNF – Petroleros y No Petroleros.....	13
<b>Figura 4</b>	Gasto Total del SPNF en relación al PIB.....	15
<b>Figura 5</b>	Gasto Corriente y de Capital del SPNF .....	16
<b>Figura 6</b>	Gasto en sueldos y salarios y número de Funcionarios Públicos.....	17
<b>Figura 7</b>	Balance General del Sector Público No Financiero.....	18
<b>Figura 8</b>	Línea histórica de la descripción Institucional.....	25
<b>Figura 9</b>	Estructura Orgánica 2014 – Ministerio de Relaciones Exteriores .....	32
<b>Figura 10</b>	Cadena de Valor– Ministerio de Relaciones Exteriores .....	34
<b>Figura 11</b>	Distribución del Recurso Humano por Proceso .....	35
<b>Figura 12</b>	Pirámide Poblacional por Género y Edad.....	36
<b>Figura 13</b>	Presupuesto Fiscal Codificado 2008 - 20013.....	37
<b>Figura 14</b>	Edificaciones del MREMH en Ecuador.....	38
<b>Figura 15</b>	Edificaciones propias y rentadas del MREMH fuera del país .....	38
<b>Figura 16</b>	Estructura Orgánica 2014 – Viceministerio de Política Exterior.....	41
<b>Figura 17</b>	Estructura Orgánica 2010 – Viceministerio de Política Exterior.....	42
<b>Figura 18</b>	Mapa de Relacionamiento Interinstitucional – VPOLEX.....	48
<b>Figura 19</b>	Distribución del Recurso Humano VPOLEX.....	49
<b>Figura 20</b>	Distribución del Presupuesto Asignado al VPOLEX .....	51
<b>Figura 21</b>	Ubicación de las Unidades Operativas del VPOLEX en Ecuador.....	51
<b>Figura 22</b>	Elementos del Análisis FODA.....	53
<b>Figura 23</b>	Zonificación del Análisis de Vulnerabilidad para las Debilidades .....	58
<b>Figura 24</b>	Zonificación del Análisis de Vulnerabilidad para las Amenazas .....	59
<b>Figura 25</b>	Análisis Causa – Efecto .....	61
<b>Figura 26</b>	Elementos y Factores de un proceso.....	65
<b>Figura 27</b>	Diferencia entre Gestionar por Funciones y Gestionar por Procesos .....	68
<b>Figura 28</b>	Cadena de Valor del Viceministerio de Relaciones Exteriores .....	70
<b>Figura 29</b>	Mapa de Procesos de la Gestión Estratégica de las Relaciones Exteriores e Integración..	72
<b>Figura 30</b>	Criterios del Modelo EFQM .....	77
<b>Figura 31</b>	Ciclo PDCA aplicado a la Implementación de la Gestión Procesos.....	80

<b>Figura 32</b>	Autocalificación a la calidad del servicio .....	88
<b>Figura 33</b>	Nivel de aplicabilidad del Principio 1 de Calidad .....	91
<b>Figura 34</b>	Percepción sobre la comunicación, reconocimiento e incentivo .....	94
<b>Figura 35</b>	Nivel de aplicabilidad del Principio 2 de Calidad .....	96
<b>Figura 36</b>	Compromiso y motivación por parte de los funcionarios .....	99
<b>Figura 37</b>	Nivel de aplicabilidad del Principio 3 de Calidad .....	100
<b>Figura 38</b>	La rotación de personal perjudica al cumplimiento de objetivos.....	101
<b>Figura 39</b>	La Gestión por Procesos y la competitividad .....	102
<b>Figura 40</b>	Nivel de conocimiento de los procesos de su Unidad.....	104
<b>Figura 41</b>	Nivel de conocimiento de los procedimientos de su Unidad.....	104
<b>Figura 42</b>	Tiene definidas claramente sus responsabilidades en el trabajo .....	105
<b>Figura 43</b>	Conocen y cumplen con los tiempos de entrega de sus productos .....	106
<b>Figura 44</b>	Identifica y optimiza los recursos necesarios.....	107
<b>Figura 45</b>	Revisan y evalúan los procesos .....	108
<b>Figura 46</b>	Nivel de aplicabilidad del Principio 4 de Calidad .....	109
<b>Figura 47</b>	La comunicación entre procesos es clara y fluida .....	110
<b>Figura 48</b>	Vinculación de los procesos a través de los departamentos .....	111
<b>Figura 49</b>	Frecuencia con la que cuenta con recursos de manera oportuna .....	112
<b>Figura 50</b>	Nivel de aplicabilidad del Principio 5 de Calidad .....	113
<b>Figura 51</b>	Matriz de Mejoramiento Continuo .....	115
<b>Figura 52</b>	Resultados de la evaluación a los indicadores de gestión (FCE9 - GPR).....	117
<b>Figura 53</b>	Frecuencia con la cual se realizan reuniones de planificación.....	120
<b>Figura 54</b>	Nivel de aplicabilidad del Principio 6 de Calidad .....	121
<b>Figura 55</b>	Las autoridades toman las decisiones en función a datos .....	125
<b>Figura 56</b>	Nivel de aplicabilidad del Principio 7 de Calidad .....	127
<b>Figura 57</b>	La comunicación con los proveedores externos es clara y fluida.....	129
<b>Figura 58</b>	Calificación a la capacidad de respuesta de los proveedores internos.....	130
<b>Figura 59</b>	Nivel de aplicabilidad del Principio 8 de Calidad .....	132
<b>Figura 60</b>	Inter relación entre los Ocho Principios de la Calidad .....	138

## **ÍNDICE DE TABLAS**

<b>Tabla 1</b>	Presupuesto General del Estado consolidado por Consejo Sectorial .....	19
<b>Tabla 2</b>	Análisis de Vulnerabilidad para las Debilidades del VPOLEX .....	58
<b>Tabla 3</b>	Análisis de Vulnerabilidad para las Amenazas del VPOLEX.....	59
<b>Tabla 4</b>	Distribución de muestra por estrato.....	83
<b>Tabla 5</b>	Conoce y entiende los requerimientos de los usuarios.....	86
<b>Tabla 6</b>	La gestión de su proceso cumple con las expectativas de los usuarios .....	87
<b>Tabla 7</b>	Los Objetivos Instituciones responden a las necesidades de la ciudadanía .....	89
<b>Tabla 8</b>	Conoce y entiende la Misión, Visión y servicios institucionales .....	93
<b>Tabla 9</b>	Su trabajo contribuye al cumplimiento de objetivos de la Institución .....	95
<b>Tabla 10</b>	El trabajo en equipo es una característica en su proceso.....	98
<b>Tabla 11</b>	La rotación de personal influye negativamente en los objetivos.....	101
<b>Tabla 12</b>	Coficiente Chi Cuadrado entre variables: tiempos de entrega y expectativas.....	107
<b>Tabla 13</b>	Comunicación entre procesos es clara y fluida .....	111
<b>Tabla 14</b>	Coficiente Chi Cuadrado entre variables: liderazgo e interrelación de procesos .....	114
<b>Tabla 15</b>	Ámbitos y pesos de la evaluación cualitativa y cuantitativa .....	124
<b>Tabla 16</b>	Documentan los problemas recurrentes que han sido resueltos en su proceso .....	126
<b>Tabla 17</b>	Coficiente Chi Cuadrado entre variables: comunicación y calificación a procesos .	131
<b>Tabla 18</b>	Resultados de la Evaluación a la Implementación .....	134

## **ÍNDICE DE ANEXOS**

<b>Anexo 1</b>	Mapa de procesos MRECI año 2010.....	148
<b>Anexo 2</b>	Mapa de procesos MREMH año 2014.....	149
<b>Anexo 3</b>	Cuestionario de Opinión – Tabulado.....	150

## **RESUMEN EJECUTIVO**

La participación del sector público en la economía ecuatoriana tiende a incrementarse de manera significativa en los últimos años, provocando un aumento exponencial del gasto público, el mismo que debería ir de la mano con una administración eficiente, eficaz y transparente, que permita cumplir con la política de “Garantizar la prestación de servicios públicos de calidad con calidez” establecida en el Plan Nacional del Buen Vivir 2013 - 2017.

Por otra parte, el Viceministerio de Relaciones Exteriores e Integración Política en búsqueda de la calidad en sus servicios, implementó desde el año 2010 su modelo de Gestión por Procesos, y transcurridos cuatro años de su funcionamiento resultaba indispensable evaluar su nivel de efectividad con el objeto de identificar fortalezas y puntos críticos del mismo.

A fin de desarrollar la evaluación, se consideró como marco teórico a los Principios Fundamentales de la Calidad establecidos en las Normas ISO 9000 que son; 1) Enfoque al cliente, 2) Liderazgo, 3) Participación del personal, 4) Enfoque basado en procesos, 5) Enfoque de sistema para la gestión, 6) Mejora continua, 7) Enfoque basado en hechos para la toma de decisión, y 8) Relación mutuamente beneficiosa con el proveedor. Para el levantamiento de la información se utilizaron encuestas y entrevistas y se reforzó el análisis con material bibliográfico.

Finalmente, se obtuvieron importantes resultados con los cuales se plantearon un conjunto de propuestas de mejora, y su implementación parcial o total queda a potestad de las autoridades institucionales correspondientes.

# 1. INTRODUCCIÓN

## 1.1 Antecedentes

El Sector Público, en cualquier sociedad moderna sea cual fuere su configuración política, realiza funciones económicas de importancia fundamental.

Hasta principios del siglo XX era frecuente señalar que el gobierno debería cuidar fundamentalmente de la seguridad y defensa de los ciudadanos y de sus derechos de propiedad. Asimismo debería garantizar las condiciones para que las actividades puramente económicas se desarrollen sin obstáculos. En resumen se creía que la función del Estado consistía en el establecimiento de un marco jurídico – institucional, en tanto que los individuos y los grupos privados serían los verdaderos responsables de la actividad económica del sistema. (Beker y Mochón, 2001, p.21).

A lo largo del siglo XXI las funciones públicas se han ampliado y diversificado, el Estado ha dejado de ser un mero guardián del buen desarrollo de la actividad económica para convertirse en un verdadero agente, actuando con frecuencia como empresario que ofrece ciertos bienes y servicios.

Es así, como los servicios públicos, son aquellos que el Estado provee a sus ciudadanos, sin importar las condiciones particulares, es decir sin discriminación. Una adecuada y justa distribución de estos servicios reduce las inequidades sociales locales, nacionales y mundiales.

La provisión de servicios públicos apunta a la titularidad de los bienes públicos por parte de la ciudadanía, y los bienes públicos son bienes económicos que se caracterizan por ser no rivales y no excluyentes en el consumo, es decir un bien y servicio público, de acuerdo a la SENPLADES (2008), cumplen con las siguientes características:

1. *Estando disponible para una persona, lo está para la sociedad en su conjunto sin ningún tipo de exclusión;*

Es decir que ninguna persona puede ser excluida del disfrute de los bienes y servicios públicos, independientemente de quienes paguen por ellos o de que su costo resultase oneroso y pudiera motivar posibilidades de exclusión.

2. *El que, usado por alguien en particular, no perjudica el uso futuro por parte de otras personas.*

Se explica, por ejemplo, en el análisis de la defensa nacional como un bien público que inevitablemente se proporciona en la misma cantidad a todos los ciudadanos de un país, tengan o no interés en ser defendidos, y sin que el derecho ni el beneficio de la defensa de un individuo afecten o reduzcan los de otros.

Debido a estas características, el sector privado no tiene incentivos para producir bienes públicos ni brindar servicios públicos, o hacerlo en los niveles óptimos de calidad y cantidad. Estas son las razones económicas que determinan que sea tarea exclusiva del Estado el proveer éstos bienes y servicios a través de sus instituciones; y la ausencia de ellos, su provisión deficiente o la exclusión de sectores de la población respecto de su acceso afectan el buen funcionamiento y desarrollo de una sociedad.

De acuerdo a la SENPLADES (2008), en el Ecuador las privatizaciones de los servicios públicos dominaron en los años 80 y 90, y pasó de un ineficiente monopolio estatal a una suplencia mercantilista y de carácter neoliberal de la provisión de éstos por parte de los mercados privados; hasta llegar a la actualidad a un proceso de revitalizar el carácter público de la salud, la educación, la seguridad, la energía, la seguridad social y otras áreas.

La implementación de éstas reformas han llevado al Ecuador a un Estado más paternalista, provocando un incremento, en el gasto total del Sector Público No Financiero, del 450% en el período 2002 – 2012, pasando éste de \$6.161 millones a \$35.478 millones, de acuerdo a la estadística presentada en al Anuario N° 35 del Banco Central del Ecuador.

Como contraparte al incremento del gasto en el Sector Público No Financiero, el Estado Ecuatoriano busca alcanzar una nueva gestión pública con énfasis en los resultados, lo cual conlleva a un Estado con menos control jerárquico y mayor rendición de cuentas, es así como la Constitución de la República del Ecuador del 2008, en su Art. 227 señala que “La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficiencia, eficacia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación”.

Sin embargo, el sector público ecuatoriano, por mucho tiempo ha sido considerado como uno de los menos eficientes y eficaces del país, así lo demuestra el estudio realizado por la SENPLADES (2008, pág. 10) “*Aproximación Y Análisis: Calidad de los Servicios Públicos*”, en el cual el 90% de los encuestados expresaron que realizar trámites en las instituciones públicas representa un problema debido a la lentitud en la atención, la complejidad en los procesos o desconocimiento de los mismos, la falta de información en los trámites, el maltrato de los funcionarios entre otros.

Ante ello, el Gobierno Nacional estableció como uno de sus desafíos para el 2017, el apuntalar transformaciones funcionales en la organización del Estado, orientadas a alcanzar una mayor eficiencia y eficacia en las intervenciones públicas, planteándose como política el “Garantizar la prestación de servicios públicos de calidad con calidez” a través de mejorar continuamente los procesos, la gestión estratégica y la aplicación de tecnologías de información y comunicación, para optimizar los servicios prestados. (SENPLADES, Plan Nacional del Buen Vivir 2013 - 2017, 2013).

Con éste antecedente, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, al ser una de las instituciones más grandes del gobierno central, y con la finalidad de dar cumplimiento a los lineamientos establecidos en las políticas públicas; desde el año 2010 dio inicio a la implementación de su Modelo de Gestión por Procesos el cual buscaba orientar a la Organización hacia el usuario y hacia sus objetivos, y así alcanzar un servicio de calidad.

Una vez transcurridos cuatro años desde el inicio de la implementación de la gestión por procesos, es necesario evaluar su efectividad y así determinar estrategias que permitan su mejora continua. Para lo cual se ha considerado a los procesos del Viceministerio de Relaciones Exteriores e Integración Política como objeto de estudio, por tratarse de procesos sustantivos, y la evaluación se la realizará en base a los ocho principios fundamentales de la gestión de calidad establecidos en las Normas ISO 9000 1) Enfoque al cliente, 2) Liderazgo, 3) Participación del personal, 4) Enfoque basado en procesos, 5) Enfoque de sistema para la gestión, 6) Mejora continua, 7) Enfoque basado en hechos para la toma de decisión, y 8) Relación mutuamente beneficiosa con el proveedor, los cuales son utilizados como marco para guiar a las organizaciones hacia un mejor desempeño.

## **1.2 Definición del Problema**

La presente investigación busca identificar la efectividad de la implementación de la gestión por procesos en el Viceministerio de Relaciones, para lo cual se plantearon las siguientes preguntas que sistematizan el problema de investigación, las mismas que al final del estudio serán contestadas para determinar el nivel de aplicabilidad de cada uno de los ocho principios fundamentales de la calidad establecidos en las Normas ISO 9000 y así evaluar la efectividad de la implementación de la gestión por procesos.

### **1.2.1. Formulación del problema**

¿Cuál es el nivel de efectividad de la implementación de la gestión por procesos en el Viceministerio de Relaciones Exteriores e Integración Política, en base a los principios fundamentales de la gestión de la calidad establecidos en las Normas ISO 9000?

### **1.2.2. Sistematización del problema**

- ¿Cuál es la situación actual del sector público ecuatoriano?
- ¿Cuáles son las condiciones actuales del entorno y sector, en el que se desenvuelve el Viceministerio de Relaciones Exteriores e Integración Política?

- ¿Cuáles son las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas que presenta el Viceministerio de Relaciones Exteriores e Integración Política?
- ¿Cuál es la estructura organizacional del Viceministerio de Relaciones Exteriores?
- ¿Con qué recursos tecnológicos, humanos y financieros cuenta el Viceministerio de Relaciones Exteriores e Integración Política para su gestión?
- ¿Cuáles son los macroprocesos, procesos y subprocesos que conforman la Gestión de Relaciones Exteriores e Integración Política?
- ¿Permite la gestión por procesos satisfacer las necesidades y expectativas de los usuarios del Viceministerio de Relaciones Exteriores e Integración Política?
- ¿Están ligados los Objetivos Estratégicos a las necesidades del usuario?
- ¿Está la gestión por procesos liderada por las diferentes autoridades institucionales del Viceministerio de Relaciones Exteriores e Integración Política, a fin de garantizar su implementación, desarrollo y mejora continua?
- ¿Están motivados y comprometidos con el modelo de gestión por procesos los funcionarios del Viceministerio de Relaciones Exteriores?
- ¿Cómo afecta el índice de rotación de personal en la implementación de la gestión por procesos en el Viceministerio de Relaciones Exteriores e Integración Política?
- ¿Se desarrollan las actividades del Viceministerio de Relaciones Exteriores e Integración Política en función a los procesos y procedimientos definidos?
- ¿Son evaluados periódicamente los objetivos e indicadores de los procesos?
- ¿Existen actividades de comunicación para dar a conocer las ventajas de la gestión por procesos?
- ¿Está la gestión por procesos del Viceministerio de Relaciones Exteriores e Integración Política respaldada por los subprocesos de asesoría y apoyo?
- ¿Se llevan a cabo proyectos de mejora en los procesos del Viceministerio de Relaciones Exteriores e Integración Política, como resultado de las mediciones de las desviaciones entre los objetivos y los resultados de los indicadores?
- ¿Se toman decisiones y acciones en función de los resultados obtenidos en las mediciones de los procesos equilibradas con la experiencia?
- ¿Se realizan reuniones continuas con los responsables de los procesos gobernantes, sustantivos, y adjetivos para conocer sus necesidades e implicarlos en la mejora continua?

### **1.3. Objetivos**

A continuación se detallan los propósitos puntuales de la presente investigación, los cuales se constituyeron en la guía permanente para el estudio realizado.

#### **1.3.1. Objetivo General**

Evaluar la implementación de la gestión por procesos en el Viceministerio de Relaciones Exteriores e Integración Política en base a los principios fundamentales de la gestión de la calidad establecidos en la Norma ISO 9000.

#### **1.3.2. Objetivos Específicos**

- Analizar la situación actual del Sector Público Ecuatoriano.
- Realizar un análisis situacional, tanto interno como externo en el cual se desarrolla el Viceministerio de Relaciones Exteriores e Integración Política del MREMH.
- Identificar los macroprocesos, procesos y subprocesos del Viceministerio de Relaciones Exteriores e Integración Política.
- Levantar información primaria mediante encuestas y entrevistas a funcionarios y autoridades del Viceministerio de Relaciones Exteriores e Integración Política y otras Unidades, sobre el conocimiento y la gestión por procesos.
- Analizar la efectividad de la implementación de la gestión por procesos en el Viceministerio de Relaciones Exteriores e Integración Política en base a cada uno de los ocho principios fundamentales de la gestión de la calidad según las Normas ISO 9000.
- Plantear acciones de mejora a la gestión por procesos del Viceministerio de Relaciones Exteriores e Integración Política.

## **2. ANÁLISIS DEL SECTOR PÚBLICO ECUATORIANO**

El sector público lo integran las instituciones y empresas que dependen del Estado y cuya función es prestar bienes y servicios a la sociedad. En el Ecuador no fue sino hasta que el sector privado no pudo cumplir con las expectativas de calidad y cobertura que se esperaban respecto a la provisión de bienes y servicios, que el sector público tomo un mayor protagonismo en la economía, por lo cual en el presente capítulo se analizará su realidad considerando los principales indicadores macroeconómicos.

### **2.1 Realidad del Sector Público Ecuatoriano**

Hace veinte años los países de América Latina iniciaron una serie de esfuerzos por superar la crisis por la que pasaba toda la región y retomar un rumbo de crecimiento. Las reformas estructurales, de primera generación, se centraron en la reducción de la intervención estatal y la ampliación de la competencia y el mercado, mientras que las reformas de segunda generación se han enfocado, particularmente, en el fortalecimiento institucional. A continuación un detalle de los principales hitos para el Sector Público Ecuatoriano de acuerdo a Oleas (2011):

- Para 1980, los propósitos y funciones del Estado para lo social se inscribieron en el marco de los objetivos y estrategias del “Plan Integral de Transformación y Desarrollo”, el sector público adquirió un rol preponderante, se crearon nuevas instituciones y agencias gubernamentales (más de 40 entidades), de las cuales al menos 15 estuvieron directamente vinculadas al área social.

- Con el gobierno de Sixto Durán Ballén (1992), se empezó con la implementación de las reformas de segunda generación y se dio mayor importancia a las reformas de liberalización.
- La promulgación de la Ley de Modernización del Estado en 1993, otorgó la capacidad jurídica para impulsar procesos de privatización. Se creó también el Consejo Nacional de Modernización CONAM, con el propósito de planificar, coordinar y ejecutar las reformas sectoriales, y se amplió la participación petrolera privada en la exploración y explotación de crudo por medio de contratos con Petroecuador.
- Durante el gobierno de Gustavo Noboa (2000), se promulgó la Ley Fundamental para la Transformación Económica del Ecuador (Trole II) con la que, además de reglamentar la dolarización, se buscaba profundizar el proceso de privatizaciones en el País. No obstante, tampoco se consiguieron resultados concretos.
- En el gobierno de Lucio Gutiérrez (2004), y con un fuerte impulso de la sociedad civil, se promulgó la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, permitiendo así a la ciudadanía el libre acceso a la información y contribuyendo a un mejor control de la administración pública. Al incentivar la rendición de cuentas se buscaba combatir la corrupción y la ineficiencia gubernamental, sin embargo no se reformó el marco legal para tener leyes que castiguen la mala práctica en el mercado y los monopolios.
- Durante el primer año de gobierno de Rafael Correa (2007), se dio muestras claras de no impulsar o apoyar procesos de privatización y, más bien, se regresaba hacia un Estado centralista, lo cual quedaría explícito en la nueva Carta Magna del 2008. Ejemplo de esa política es que, simultáneamente con la creación de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), se desarmaron algunos organismos privatizadores o modernizadores, como el Consejo Nacional de Modernización (CONAM).

- Para el 2011, el Gobierno Nacional empezó un replanteamiento de varias políticas públicas y mayor intervencionismo del Estado en la economía, lo que entre otras variantes, implica un incremento del gasto público, lo cual se ha fundamentado en una línea ideológica que identifica al gasto gubernamental como motor del crecimiento económico y fuente principal para aliviar los problemas sociales de pobreza y desempleo.
- En el 2013, se da a la Secretaría Nacional de la Administración Pública personalidad jurídica y autonomía, convirtiéndola en una entidad cuya misión es mejorar la eficiencia de las entidades del Estado Central a través de políticas y procesos que optimicen la calidad, transparencia y la calidez del servicio público.
- Para el 2014 el Sector Público No Financiero Ecuatoriano cuenta con 102 instituciones divididas en: 5 Secretarías Nacionales, 6 Secretarías de Estado, 6 Ministerios Coordinadores, 21 Ministerios Sectoriales y 64 instituciones adscritas a los Ministerios Sectoriales (Presidencia de la República del Ecuador, 2014).

## 2.2. Estructura del Sector Público

En términos macro el Estado ecuatoriano, está compuesto por el sector público financiero y sector público no financiero; el *Sector Público Financiero (SPF)*, conformado por las entidades como Banco Central, Banco del Estado, Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social BIESS, Corporación Financiera Nacional CFN, Banco Ecuatoriano de la Vivienda BEV, y Banco Nacional de Fomento.

Por otro lado el *Sector Público No Financiero (SPNF)*, de acuerdo al Observatorio de la Política Fiscal (2006), es el conjunto de instituciones no financieras sobre las cuales el gobierno central, o los gobiernos seccionales tienen: (1) la propiedad, (2) el control sobre la administración; o en su defecto han sido creadas con el objetivo de proporcionar bienes y/o servicios públicos a la sociedad,

para lo cual, normalmente se nutren de recursos recaudados por instituciones públicas.

El SPNF comprende tres grandes subsectores: 1) las empresas estatales, 2) las instituciones de la administración pública que incorpora a todas las secretarías, ministerios y entidades adscritas; y 3) el resto del gobierno conformado por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, escuelas politécnicas, universidades estatales, entre otros, como se observa en la Figura 1.

**Figura 1. Estructura del Sector Público Ecuatoriano**



Fuente: Presidencia de la República del Ecuador, <http://www.presidencia.gob.ec/>, fecha de ingreso: 14 de mayo 2014, 21h12

Elaborado por: Silvia Jara Olmedo

A continuación el detalle de las entidades que conforman el Gobierno Central:

### **Secretarías Nacionales**

- Secretaría Nacional de la Administración Pública
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
- Secretaría Nacional de Comunicación
- Secretaría Nacional de la Gestión de la Política
- Secretaría Nacional de Telecomunicaciones

## **Secretarías**

- Secretaría del Agua
- Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana
- Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación
- Secretaría de Gestión de Riesgos
- Secretaría de Inteligencia
- Secretaría de Hidrocarburos

## **Ministerios Coordinadores**

- Ministerio Coordinador de Desarrollo Social
- Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos
- Ministerio Coordinador de la Política Económica
- Ministerio Coordinador de Seguridad
- Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad
- Ministerio Coordinador de Conocimiento y Talento Humano

## **Ministerios Sectoriales**

- Ministerio de Educación
- Ministerio de Ambiente
- Ministerio de Recursos Naturales No Renovables
- Ministerio de Finanzas
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana
- Ministerio de Defensa Nacional
- Ministerio de Industrias y Productividad
- Ministerio de Salud Pública
- Ministerio de Cultura y Patrimonio
- Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información
- Ministerio del Interior
- Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca
- Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos
- Ministerio de Turismo
- Ministerio de Inclusión Económica y Social
- Ministerio de Deporte
- Ministerio de Electricidad y Energías Renovables
- Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda

- Ministerio de Comercio Exterior
- Ministerio de Transporte y Obras Públicas
- Ministerio de Relaciones Laborales

Para septiembre 2014, se identificaron 64 entidades adscritas a las diferentes entidades.

## **2.3. Indicadores Macroeconómicos**

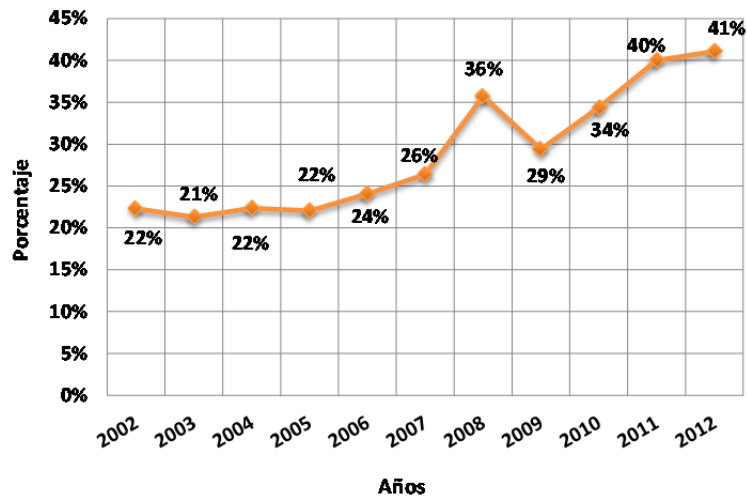
Los indicadores macroeconómicos del sector público ecuatoriano ofrecen información de las cuentas de producción del gobierno, y permiten evaluar las políticas estatales tanto en términos monetarios como fiscales. Para la presente investigación se analizarán los ingresos, gastos y balanza pública.

### **2.3.1. Ingresos Públicos**

Son definidos como ingresos públicos, aquellos que el gobierno adquiere mediante actividades petroleras, gestión tributaria o la venta de activos fijos (Observatorio de la Política Fiscal, 2006). Éstos al igual que el gasto se clasifican en ingresos corrientes y de capital. Corrientes son aquellos se reciben periódicamente como los recaudados por concepto tributario y por superávit operacional de las empresas públicas, en tanto que los ingresos de capital son receptados de manera irregular, y se refieren principalmente por la comercialización de activos fijos.

Para el caso del Ecuador, los ingresos públicos totales durante el período 2002 – 2012, presentaron una tendencia al alza y su comportamiento estuvo marcado desde sus inicios por la política fiscal impartida, la cual se destacó por los siguientes aspectos 1) incremento del IVA del 10 al 12%, 2) tasa máxima del 15% para impuesto a la renta, 3) mayor eficacia en la recaudación de impuestos, especialmente del IVA, y 4) aumento en el precio del petróleo, el cual pasó de \$19,2 para el 2001 a \$98,66 para el 2012 de acuerdo con datos del Banco Central del Ecuador y Petroecuador. Como consecuencia de lo señalado, los ingresos del Sector Público No Financiero como porcentaje de participación del PIB se incrementaron, pasando del 22% al 41% en el período 2002 - 2012 como se puede observar en la Figura 2.

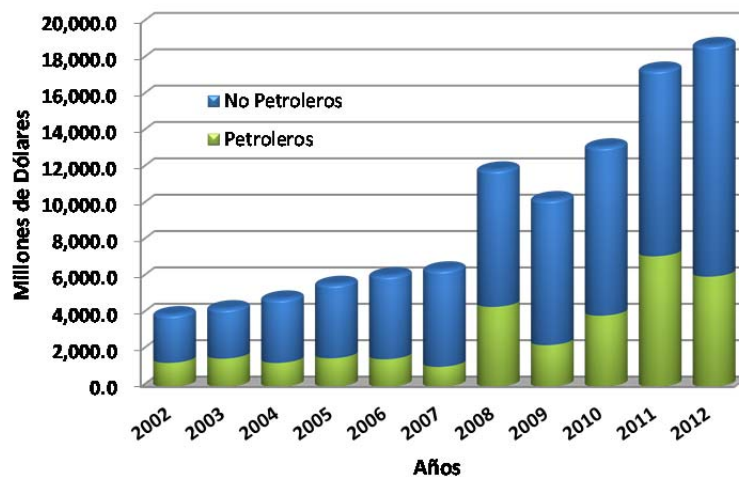
**Figura 2. Ingresos Totales del SPNF del Ecuador en relación al PIB**



Fuente: Boletín Estadístico N° 35, Banco Central del Ecuador, 2013.  
Elaborado por: Silvia Jara Olmedo

En cuanto a la composición de los ingresos corrientes del SPNF, se puede apreciar en la Figura 3, que los generados por actividades no relacionadas al petróleo, que en su mayor parte hacen referencia a la recaudación de impuestos, han superado a los ingresos generados por exportación de petróleo, superando éstos los doce millones de dólares en el 2012.

**Figura 3. Ingresos Corrientes del SPNF – Petroleros y No Petroleros**



Fuente: Boletín Estadístico N° 35, Banco Central del Ecuador, 2013.  
Elaborado por: Silvia Jara Olmedo

Adicionalmente, una política que contribuyó al crecimiento de los ingresos públicos, fue la impartida en el 2008 relacionada a la eliminación de los fondos extraordinarios, como el Fondo de Estabilización de los Fondos Petroleros - FEIREP, la Cuenta Especial de Reactivación Económica, Productiva y Social – CEREPS, y el Fondo Ecuatoriano de Inversión en los Sectores Energéticos e Hidrocarburífero - FEISEH (Cabezas, 2011), lo que provocó un incremento de más del 160% entre los ingresos petroleros generados en el 2007 (\$3.318 millones) y los ingresos generados en el 2008 (\$8.675 millones).

### **2.3.2. Gasto Público**

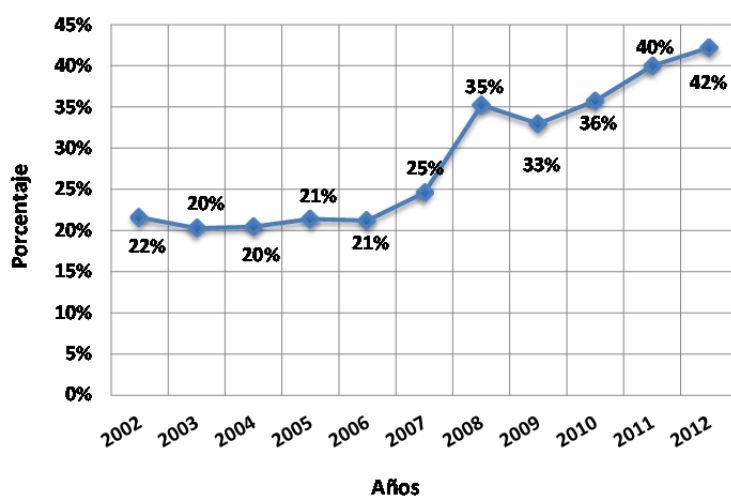
El gasto público como uno de los principales instrumentos de la política fiscal permite estimular y estabilizar la economía, redistribuir el ingreso y riqueza a los sectores más vulnerables y asignar los recursos públicos de forma eficiente con el fin de proveer los bienes y servicios requeridos por la sociedad (Ibarra, 2012).

En el Ecuador, el gasto fiscal se ha incrementado de manera significativa en los últimos años, lo cual se ha fundamentado en una línea ideológica que identifica al gasto gubernamental como motor del crecimiento económico y fuente principal para aliviar los problemas sociales de pobreza y desempleo.

Es así como las reformas implementadas que llevan a un Estado más centralista, han desembocado en un incremento de más del 400% del gasto total del SPNF entre los años 2002 - 2012, pasando éste de \$6.161 millones a \$35.468 millones, lo cual representa el 42% del Producto Interno Bruto Ecuatoriano, que para el 2012 cerró en \$89.039 millones como se puede verificar en la Figura 4.

Por otra parte, y según cifras del Fondo Monetario Internacional, países vecinos de la Región como Colombia, Perú y Chile, para el año 2010, presentaron en promedio un gasto público total del 24% en relación al PIB, en tanto que el gasto público ecuatoriano, para el mismo período, alcanzó el 42%, demostrando así el aumento del tamaño del estado ecuatoriano y por lo tanto su mayor participación en la economía nacional (Clements, 2010).

**Figura 4. Gasto Total del SPNF en relación al PIB**



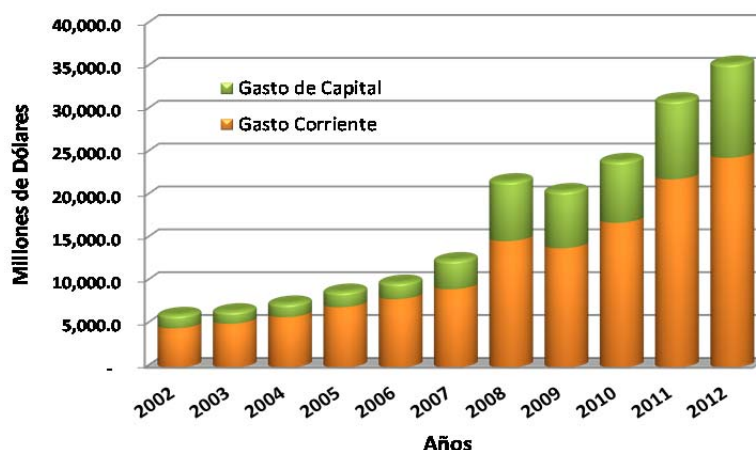
Fuente: Boletín Estadístico N° 35, Banco Central del Ecuador, 2013.  
Elaborado por: Silvia Jara Olmedo

Finalmente, y de acuerdo al Observatorio de Política Fiscal (2006, Pag. 4), dentro de las operaciones del Sector Público No financiero (SPNF), los gastos totales están conformados por:

- **Gasto Corriente**, es el principal rubro, se desagrega en Sueldos y salarios, Compras de bienes y servicios, Pago de intereses, Subsidios y Transferencias corrientes, otros gastos corrientes.
- **Gasto de Capital**, comprende aquellas erogaciones que contribuyen a ampliar la infraestructura social y productiva, así como a incrementar el patrimonio del sector público. La inversión pública a través del gasto en infraestructura permite promover los sectores productivos de la economía, lo que mejora la tasa de crecimiento en el mediano plazo. Este tipo de gasto se clasifica a través de la adquisición de activos de capital, transferencias de capital y otros gastos de capital.

Para el caso ecuatoriano, el presupuesto destinado a gasto corriente durante el período 2002 – 2012 representó, en promedio, más del 70% del Gasto Total del SPNF, es así como para el 2012 de los treinta y cinco mil millones de dólares que alcanzó el gasto total, veinte y cuatro mil millones se destinó a erogaciones corrientes, como se puede observar en la Figura 5.

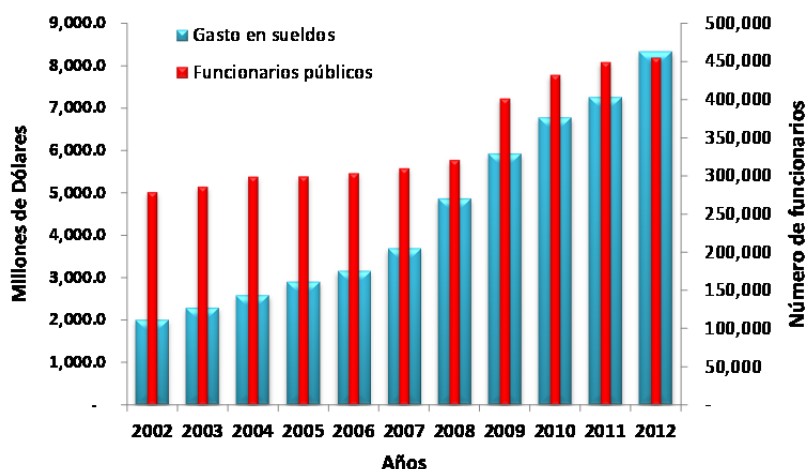
**Figura 5. Gasto Corriente y de Capital del SPNF**



Fuente: Boletín Estadístico N° 35, Banco Central del Ecuador, 2013.  
Elaborado por: Silvia Jara Olmedo

Por otra parte, el Gasto Corriente tiene como principal componente a las erogaciones realizadas por concepto de sueldos y salarios con una participación promedio del 40%. De acuerdo a datos del Banco Central del Ecuador, el gasto en sueldos para el año 2002 alcanzó los \$2.007 millones de dólares en tanto que para el 2012 superó los \$8.000 millones (Figura 6), es decir se produjo un incremento de más del 300%, esto respondería a factores como; 1) incrementos salariales aprobados en el marco de leyes especiales y ,2) necesidad de contratación de personal que se desarrolle en las nuevas instituciones públicas creadas, lo cual se evidencia en las estadísticas del Ministerio de Finanzas de Ecuador, las que exponen que en el 2001 se contaba con 304.281 servidores públicos en el SPNF, en tanto que para el 2012, ésta cifra se incrementó hasta alcanzar los 455.214 funcionarios.

**Figura 6. Gasto en Sueldos y Salarios y  
Número de Funcionarios Públicos**



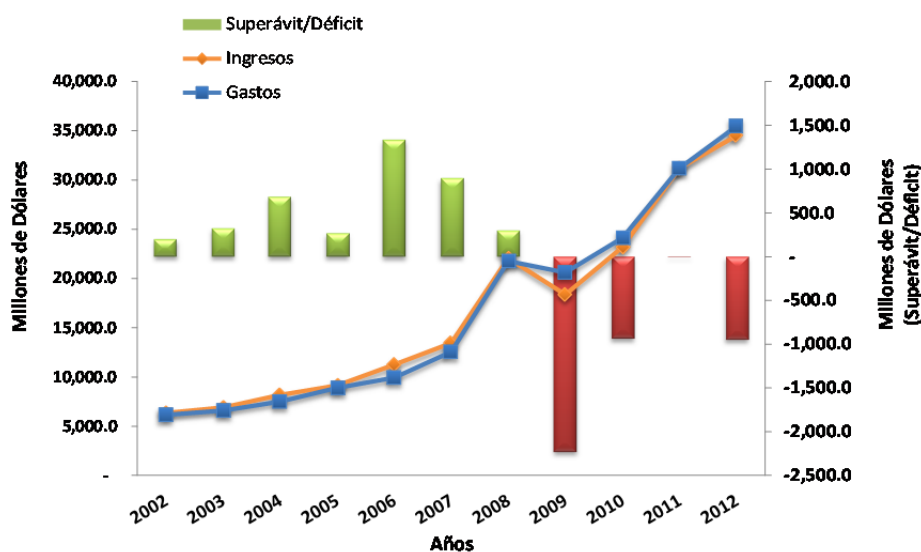
Fuente: Boletín Estadístico N° 35 - Banco Central del Ecuador; y Cuadro de Recurso Humano por Sectores 2012 - Ministerio de Finanzas.  
Elaborado por: Silvia Jara Olmedo

### 2.3.3. Balance Global del Sector Público No Financiero

El presupuesto del SPNF basado en ingresos y gastos, es la principal herramienta de política económica con la cual el Poder Ejecutivo cuenta para instrumentar la política fiscal y así contribuir a la reducción de la pobreza, estabilidad fiscal, equilibrio macroeconómico, limitar el endeudamiento, distribuir los recursos de manera equitativa, etc., lo que conllevará al cumplimiento de objetivos y metas propuestas por cada gobierno.

A partir del año 2002, de acuerdo a estadísticas del Banco Central del Ecuador, la Balanza Global del SPNF ha registrado superávit, y para el 2006 el balance entre ingresos y gastos públicos alcanzó el pico más alto al llegar a los 1.335 millones de dólares (Figura 7), como resultado de la gran cantidad de ingresos que generó tanto la recaudación tributaria como el sector petrolero.

**Figura 7. Balance General del Sector Público No Financiero  
SPNF**



Fuente: Boletín Estadístico N° 35, Banco Central del Ecuador, 2013.  
Elaborado por: Silvia Jara Olmedo

Sin embargo, a efectos de la crisis internacional del 2008 y la política fiscal expansiva reflejada a través de un mayor intervencionismo del Estado en la economía, como por ejemplo en el ámbito social en el cual se continúa entregando de manera gratuita los servicios de educación, salud así como el sistema de bonos, ha generado, a partir de 2009, un déficit sostenido de los saldos en la Balanza Global, por lo cual el Gobierno Central deberá buscar fuentes de ingresos o caer en mayor endeudamiento a fin de cumplir con el nivel de gastos actuales.

Lo mencionado anteriormente se complementa con las estadísticas del Ministerio de Finanzas del Ecuador, que reflejan la distribución del Presupuesto General del Estado para el 2014 por Consejo Sectorial (Tabla 1), en el cual se observa que la educación y la seguridad concentran más del 70% del presupuesto.

**Tabla 1. Presupuesto General del Estado consolidado por Consejo Sectorial**

CONSEJO SECTORIAL	PRESUPUESTO 2014	%
CONSEJO DE LA IGUALDAD	203,877.5	0.0%
CONSEJO SECTORIAL DE DESARROLLO SOCIAL	29,576,965.2	2.5%
CONSEJO SECTORIAL DE LA POLÍTICA ECONÓMICA	7,058,708.8	0.6%
CONSEJO SECTORIAL DE LA PRODUCCIÓN, EMPLEO Y COMPETITIVIDAD	361,525,203.1	30.6%
CONSEJO SECTORIAL DE SECTORES ESTRATÉGICOS	265,574,253.6	22.5%
CONSEJO SECTORIAL DE SEGURIDAD	370,653,492.0	31.4%
CONSEJO SECTORIAL DE TALENTO HUMANO Y EL CONOCIMIENTO	145,138,902.5	12.3%
<b>TOTAL</b>	<b>1,179,731,402.6</b>	<b>100.0%</b>

Fuente: Ministerio de Finanzas, Presupuesto General del Estado, (2014), Pag.12.  
Elaborado por: Silvia Jara Olmedo

Por otra parte, y de acuerdo al Plan Nacional de Seguridad Integral (2011, Pag. 37) el Consejo de Seguridad al tener bajo su responsabilidad el coordinar, elaborar, controlar, evaluar y dar seguimiento a las políticas, planes y programas de seguridad integral a fin de garantizar el bienestar de la ciudadanía, cuenta con la asignación presupuestaria más alta en el 2014 (Tabla 1); y el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, al igual que el Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Justicia, Derechos y Cultos, Secretaría Nacional de Inteligencia, Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos, y Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, forma parte de éste Consejo, por lo cual se analizará la realidad de las relaciones exteriores en el siguiente capítulo.

### **3. ANÁLISIS DEL SECTOR ECUATORIANO ASUNTOS DEL EXTERIOR**

Identificado que el gasto público ecuatoriano se ha convertido en el motor del crecimiento económico así como en la solución para aliviar problemas sociales, y que parte de éste también se destina a las relaciones internacionales, resulta indispensable conocer cuál es el nuevo rol de los asuntos del exterior, para lo cual se analizará la situación actual del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.

#### **3.1. El rol de las Relaciones Internacionales**

Las relaciones internacionales en la actualidad han llegado a representar un papel importante en el desarrollo y crecimiento de cada país; así como la comunicación y el entendimiento entre individuos diferentes son vitales para la familia y la sociedad, de igual manera lo es cuando la escala aumenta, y nos referimos a las relaciones entre las naciones.

Hoy en día, las relaciones internacionales se desarrollan de acuerdo a diversos preceptos teóricos e ideologías que permiten el diseño de las políticas y de las instituciones que se encargan de regir los vínculos.

AFESE (2007) señala que;

La política exterior ecuatoriana cuenta con un rico acervo de promoción del desarrollo del derecho internacional, en especial en las áreas de los derechos humanos, medio ambiente y derecho penal, que es compartida por numerosos estados tanto industrializados como en vía de desarrollo, con los que Ecuador puede profundizar su cooperación. La suscripción de los Acuerdos de Paz con el Perú en 1998, superó uno de los principales obstáculos en la formulación y

ejecución de su política exterior creada desde el nacimiento del país como República independiente, abriendo así posibilidades para la acción externa del Estado de tal manera que ésta se constituya en una herramienta para la consolidación del sistema democrático, la construcción de una sociedad más equitativa y la promoción del desarrollo sustentable. (p.18)

Con éste antecedente, el manejo de la política exterior ecuatoriana, desde 1830, estuvo encomendada al Ministerio del Interior, y en 1897 se organiza el Ministerio de Relaciones Exteriores como cartera independiente, la misma que hasta la actualidad es rectora de la política internacional y responsable de la gestión y coordinación de la misma.

### **3.2 Breve reseña histórica del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana - MREMH**

A continuación un detalle de los sucesos más relevantes del MREMH de acuerdo a AFESE (2007) y otros aportes:

- En 1830 con la naciente República del Ecuador, se crea el Ministerio del Interior y Relaciones Exteriores, cuya misión era el manejo de los negocios diplomáticos con los agentes y ministros de las naciones extranjeras y el nombramiento de los agentes diplomáticos y consulares del Ecuador.
- Con el fin de contar con un cuerpo diplomático fuerte, en 1869 en el gobierno de García Moreno se expide la primera Ley de Régimen Administrativo, en el cual se dispone que el Ministerio del Interior y Relaciones Exteriores será el responsable de manejar los asuntos diplomáticos.
- Considerando la complejidad que revestía el manejo de los asuntos del exterior, el General Eloy Alfaro en 1897 dispuso que los negocios internacionales fueran competencia de un solo Ministerio de Estado. Posterior a lo cual a la Secretaría de Relaciones Exteriores se le encargaron, además de los asuntos diplomáticos, e inmigración, los de instrucción pública y la administración de “Gracias y Justicia”, por lo cual desde éste

año nace el Ministerio de Relaciones Exteriores como cartera independiente.

- En 1919 se promulgó una nueva Ley de Régimen Administrativo, que establecía que a la Cartera de Relaciones Exteriores correspondían los Asuntos Internacionales, Consulares y de Inmigración, y se incluyeron, de manera inconexa, los ramos de Correo, Telégrafo, Teléfonos, Colonización, Oriente y Archipiélago de Galápagos, Pasaportes y la Sección de Chinos.
- El Congreso Nacional, en 1923, expide una ley reformativa, estableciéndose que, “al Ministerio de Relaciones Exteriores corresponderán los asuntos Internacionales, Diplomáticos, Consulares, de Propaganda y Comercio, de Inmigración y Colonización, Archipiélago de Galápagos y Oriente”.
- La crisis política militar de 1925, que provocó el derrocamiento del presidente Gonzalo S. Córdova, desenlazó la reorganización de la Cancillería conformando dos secciones: la Diplomática, a cargo de los asuntos internacionales; y la Consular, responsable de los consulados del país.
- En 1938 se promulga la Ley Orgánica del Servicio Exterior, en la que se precisa por primera vez al Servicio Exterior como carrera pública, a cargo de la representación diplomática y consular del país.
- Se expide en 1956, un Reglamento Interno según el cual se organizaba a la Cancillería en base de direcciones generales y departamentos.
- En 1964 la Junta Militar de Gobierno, mediante Decreto Supremo, dicta la Ley Orgánica del Servicio Exterior vigente, compuesto éste por el Ministerio Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores, las misiones diplomáticas y las oficinas consulares.

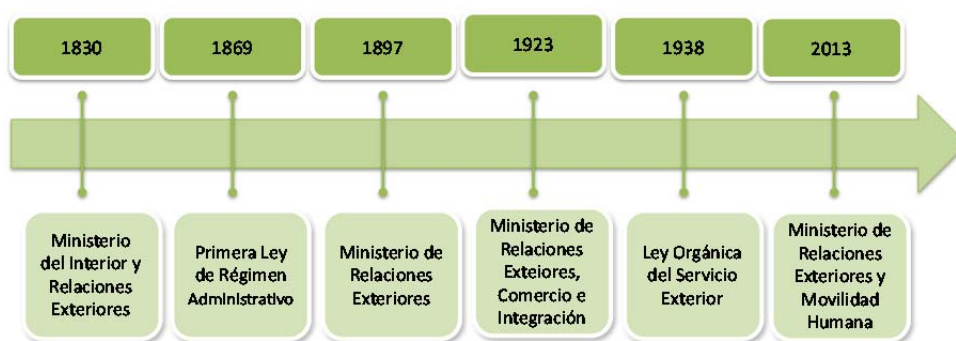
- Se funda la Academia de Capacitación Diplomática J. Quevedo en 1987.
- Temas pendientes de la deuda externa y la búsqueda de cooperación financiera, además del tema fronterizo con el Perú y el incremento del fenómeno migratorio, fueron temas asumidos por el Servicio Exterior desde 1998, creando nuevas unidades administrativas especializadas, que faciliten la búsqueda de alternativas al desarrollo del país. Así se estableció el Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional INECI.
- El Congreso Nacional, en el año 2006, aprueba la reforma a la Ley Orgánica de Servicio Exterior, que posibilita la designación del 20% del personal diplomático con personal ajeno a la carrera, con el objeto de que disminuya el reparto político de puestos diplomáticos, que en varias ocasiones ha provocado situaciones bochornosas para el país.
- Mediante Acuerdo Ministerial No. 0000242 del 29 de junio de 2007, publicado en el Registro Oficial No. 126 del 13 de julio de 2007, se expide el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de Cancillería, en el cual se incluía a la gestión de Comercio Exterior como un proceso sustantivo.
- El 10 de julio del 2010, mediante Acuerdo Ministerial No 000118, se expide el nuevo Estatuto Orgánico de Estructura Organizacional de Gestión Por Procesos del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, que incorpora directrices remitidas en la Norma Técnica de Diseño de Estatutos Orgánicos de Gestión Organizacional por Procesos de la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público - SENRES, con la finalidad de evitar réplicas, racionalizar costos y tornar la organización más eficiente y eficaz.
- Con Registro Oficial No 351 del 29 de diciembre 2010, se aprueba el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, y en su Art. 95 se establece la creación del Instituto de Promoción de Exportaciones e Inversiones Extranjeras - PROECUADOR, adscrito al Ministerio rector de

la política de comercio exterior, que se estructurará y funcionará según lo que se establezca en el Reglamento.

- Mediante Decreto Ejecutivo No 812 del 05 de julio 2011, se adscribe a la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional -SETECI, a la Cancillería, la misma que sustituye al ex INECI.
  
- Con Decreto Ejecutivo No.20, de 10 de junio de 2013, se establece lo siguiente: Art 1.- *“Transfórmese la Secretaría Nacional del Migrante en Viceministerio de Movilidad Humana e incorpóreselo en la estructura administrativa del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, con todas las competencias, responsabilidades, atribuciones, programas, proyectos, recursos y delegaciones que le correspondían hasta antes de la expedición del Decreto Ejecutivo”*. Art 2.- *“Cámbiese la denominación del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración por Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana”*.
  
- Con Decreto Ejecutivo No. 25, de 12 de junio de 2013 se dispone: en el Art 2.- *“Fusionese por absorción al Ministerio de Comercio Exterior el Viceministerio Comercio Exterior e Integración Económica, que forma parte del Ministerio de Relaciones Exteriores”*.
  
- Con Registro Oficial No 161 del 29 de agosto del 2014, se aprueba el nuevo Estatuto Orgánico de Estructura Organizacional de Gestión por Procesos del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, de acuerdo a las nuevas competencias asumidas mediante los Decretos Ejecutivos 20 y 25.

La Figura 8 representa los principales hitos en la línea histórica del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.

**Figura 8. Línea Histórica de la descripción Institucional**



Fuente: AFESE 2007, “Ecuador en el Mundo 1830 – 2006”.  
Elaborado por: Silvia Jara Olmedo

### **3.3 Situación Actual del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana**

El Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, hoy por hoy, es una de las instituciones más grandes del Gobierno Central Ecuatoriano, de acuerdo a su reciente estructura organizacional cuenta con 49 Unidades Operativas en el Ecuador, 16 Unidades Estratégicas, 6 Coordinaciones Zonales, 1 Entidad adscrita y 110 Unidades en el exterior entre Embajadas, Consulados y Representaciones ante Organismos Multilaterales, razón por la cual se vuelve imprescindible realizar un análisis de los factores fundamentales que permiten su funcionamiento.

#### **3.3.1 Estructura Orgánica**

La Cancillería para la organización y ejercicio de sus funciones, determinó en su nuevo Estatuto Orgánico por Procesos la siguiente estructura organizacional sustentada en la filosofía o metodología de productos y procesos.

#### **Misión**

“Ejercer la rectoría de la política exterior y de movilidad humana, gestionando y coordinando la inserción estratégica y soberana del Ecuador en la comunidad internacional, la integración regional, la atención consular y migratoria para garantizar los derechos de las personas en situación de movilidad humana.” (MREMH, 2014, p.4).

## Principios y Valores

**Integridad:** Proceder y actuar con coherencia entre lo que se piensa, se siente, se dice y se hace, cultivando la honestidad y el respeto a la verdad.

**Transparencia:** Acción que permite que las personas y las organizaciones se comporten de forma clara, precisa y veraz, a fin de que la ciudadanía ejerza sus derechos y obligaciones, principalmente la contraloría social.

**Calidez:** Formas de expresión y comportamiento de amabilidad, cordialidad, solidaridad y cortesía en la atención y el servicio hacia los demás, respetando sus diferencias y aceptando su diversidad.

**Solidaridad:** Acto de interesarse y responder a las necesidades de los demás.

**Colaboración:** Actitud de cooperación que permite juntar esfuerzos, conocimientos y experiencias para alcanzar los objetivos comunes.

**Efectividad:** Lograr resultados con calidad a partir del cumplimiento eficiente y eficaz de los objetivos y metas propuestos en su ámbito laboral.

**Respeto:** Reconocimiento y consideración a cada persona como ser único/a, con intereses y necesidades particulares.

**Responsabilidad:** Cumplimiento de las tareas encomendadas de manera oportuna en el tiempo establecido, con empeño y afán, mediante la toma de decisiones de manera consciente, garantizando el bien común y sujetas a los procesos institucionales.

**Lealtad:** Confianza y defensa de los valores, principios y objetivos de la entidad, garantizando los derechos individuales y colectivos. (MREMH, 2014, p.5).

Tanto la Misión como los Principios se convierten en elementos orientadores institucionales, que permiten determinar la función de la Institución, y hacen posible direccionar sus actividades hacia el cumplimiento de los objetivos y políticas del Plan de Gobierno; sin embargo en el nuevo Estatuto del MREMH no se identifica la Visión, la cual es indispensable a fin de conocer a dónde se quiere llegar, por lo que resulta necesaria su inmediata incorporación como parte de los elementos orientadores institucionales.

## **Estructura Organizacional alineada a la Misión**

El Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana para el cumplimiento de sus competencias desarrolla los siguientes procesos internos, de acuerdo a su Estatuto Orgánico por Procesos 2014.

**Procesos Gobernantes:** Son aquellos procesos que proporcionan directrices, políticas y planes estratégicos, para la dirección y control del MREMH.

- *DIRECCIONAMIENTO ESTRATÉGICO*

**Responsable:** Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración

**Procesos Sustantivos:** Son aquellos procesos que realizan las actividades esenciales para proveer los servicios y los productos que ofrece a sus clientes una institución. Los procesos sustantivos se enfocan a cumplir la misión del MREMH.

- *GESTIÓN TÉCNICA DE LAS RELACIONES EXTERIORES E INTEGRACIÓN POLÍTICA*

**Responsable:** Viceministro de Relaciones Exteriores e Integración Política

- **GESTIÓN TÉCNICA DE RELACIONES POLÍTICAS, DIPLOMÁTICAS Y DE INTEGRACIÓN CON AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

**Responsable:** Subsecretario de América Latina y El Caribe

- a. Gestión Técnica de Relaciones Bilaterales con América del Sur
- b. Gestión Técnica Relaciones Bilaterales con México, América Central y Caribe
- c. Gestión Técnica de Relaciones Vecinales y Soberanías
- d. Gestión Técnica de Integración Regional

- **GESTIÓN TÉCNICA DE RELACIONES POLÍTICAS, DIPLOMÁTICAS CON AMÉRICA DEL NORTE Y EUROPA**

**Responsable:** Subsecretario de América del Norte y Europa

- a. Gestión Técnica de Relaciones Bilaterales con América del Norte
- b. Gestión Técnica de Relaciones Bilaterales y Multilaterales con Europa

- GESTIÓN TÉCNICA DE RELACIONES POLÍTICAS, DIPLOMÁTICAS CON ÁFRICA, ASIA Y OCEANÍA  
**Responsable:** Subsecretario de África, Asia y Oceanía
  - a. Gestión Técnica de África y Medio Oriente
  - b. Gestión Técnica de Asia y Oceanía
  
- GESTIÓN TÉCNICA DE LA POLÍTICA EXTERIOR CON LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES SUPRAREGIONALES  
**Responsable:** Subsecretario de Organismos Internacionales Supraregionales
  - a. Gestión Técnica del Sistema de Naciones Unidas
  - b. Gestión Técnica del Sistema Interamericano
  
- GESTIÓN TÉCNICA DE MOVILIDAD HUMANA  
**Responsable:** Viceministro/a de Movilidad Humana.
  - GESTIÓN TÉCNICA DE LA COMUNIDAD ECUATORIANA MIGRANTE  
**Responsable:** Subsecretario/a de la Comunidad Ecuatoriana Migrante
    - a. Gestión Técnica de Política de Movilidad Humana
    - b. Gestión Técnica de Atención y Protección a Ecuatorianos en el Exterior
    - c. Gestión Técnica de Integración de Migrantes Retornados
  
  - GESTIÓN TÉCNICA DE SERVICIOS MIGRATORIOS Y CONSULARES  
**Responsable:** Subsecretario/a de Servicios Migratorios y Consulares
    - a. Gestión Técnica de Migración
    - b. Gestión Técnica de Extranjería
    - c. Gestión Técnica de Documentos de Viaje y Legalizaciones
    - d. Gestión Técnica de Naturalizaciones
    - e. Gestión Técnica y Servicios Consulares
  
  - GESTIÓN TÉCNICA DE ATENCIÓN A INMIGRANTES  
**Responsable:** Subsecretario/a de Atención a Inmigrantes
    - a. Gestión Técnica de Refugio y Apatridia
    - b. Gestión Técnica de Seguridad y Cooperación Migratoria
    - c. Gestión Técnica de Inclusión a la Comunidad Extranjera

**Procesos Adjetivos:** Son aquellos procesos que proporcionan productos o servicios a los procesos gobernantes y sustantivos, se clasifican en procesos adjetivos de asesoría y de apoyo.

- *GESTIÓN DE LA GESTIÓN INTERNA*

**Responsable:** Viceministro/a de Gestión Interna

- **GESTIÓN DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN ESTRATÉGICA**

**Responsable:** Coordinador/a General de Planificación y Gestión Estratégica

- a. Gestión de Planificación e Inversión
- b. Gestión de Seguimiento y Evaluación de Planes, Programas, Proyectos
- c. Gestión de Servicios, Procesos y Calidad
- d. Gestión del Cambio de Cultura Organizativa

- **GESTIÓN JURÍDICA**

**Responsable:** Coordinador/a General Jurídica

- a. Gestión de Instrumentos Internacionales
- b. Gestión de Asuntos Jurídicos Internacionales
- c. Gestión de Asuntos Legales de Gestión Interna

- **GESTIÓN DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y COMUNICACIONES**

**Responsable:** Coordinador/a General de Tecnologías de la Información y Comunicaciones

- a. Gestión de Desarrollo de Tecnologías de la Información
- b. Gestión de Infraestructura y Operaciones de Tecnologías de la Información
- c. Gestión de Seguridad Informática de Tecnologías de la Información
- d. Gestión de Soporte y Servicio al Usuario

- **GESTIÓN ADMINISTRATIVA FINANCIERA**

**Responsable:** Coordinador/a General Administrativo Financiero

- a. Gestión de Administración de Recursos Humanos
- b. Gestión Administrativa
- c. Gestión Financiera

- **GESTIÓN INMOBILIARIA**  
**Responsable:** Coordinador/a General de Gestión Inmobiliaria.
  - a. Gestión de Estudios de Factibilidad de Bienes Inmuebles en el Exterior
  - b. Gestión de Administración de Bienes Inmuebles en el Exterior
  
- **GESTIÓN DE PROMOCIÓN Y GESTIÓN INSTITUCIONAL**  
**Responsable:** Coordinador/a General de Promoción y Gestión Interinstitucional
  - a. Gestión de Coordinación de Asuntos Culturales, Desarrollo Social y DDHH
  - b. Gestión de Coordinación de Asuntos Económicos y Producción
  - c. Gestión de Coordinación de Asuntos Estratégicos
  - d. Gestión de Coordinación de Seguridad
  - e. Gestión de Coordinación con el Estado
  
- **GESTIÓN DOCUMENTAL Y ARCHIVO**  
**Responsable:** Director/a de gestión documental y archivo
  
- **GESTIÓN DE AUDITORÍA INTERNA**  
**Responsable:** Coordinador/a General de Auditoría Interna
  
- **GESTIÓN DE ANÁLISIS POLÍTICO INTERNACIONAL**  
**Responsable:** Director/a de Análisis Político Internacional
  
- **GESTIÓN DE COMUNICACIÓN SOCIAL**  
**Responsable:** Director/a de Comunicación Social.
  
- **GESTIÓN DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL**  
**Responsable:** Director/a de Cooperación Internacional
  
- **GESTIÓN CEREMONIAL Y PROTOCOLO**  
**Responsable:** Director/a de Ceremonial y Protocolo
  
- **GESTIÓN DE AGENDA INTERNACIONAL**  
**Responsable:** Director/a de Gestión de Agenda Internacional

**Procesos Desconcentrados en el País:** Son los procesos que permiten Gestionar a la institución a nivel zonal, participan en el diseño de políticas, metodologías y herramientas; en el área de su jurisdicción en los procesos de información, planificación, inversión pública, reforma del Estado e innovación de la gestión pública, participación ciudadana y; seguimiento y evaluación. El Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana a nivel nacional, a la presente fecha, ha habilitado 6 Coordinaciones Zonales, en orden de creación: Guayaquil – Zona 5, Cuenca –Zona 6, Machala – Zona 7, Manta –Zona 4, Tulcán – Zona 1 y Ambato - Zona 3.

- **GESTIÓN ZONAL**

**Responsable:** Coordinador Zonal

- a. Gestión de Servicios Migratorios
- b. Gestión de Atención a la Comunidad Ecuatoriana Migrante
- c. Gestión de Atención al Inmigrante
- d. Gestión de Cooperación Internacional
- e. Gestión Administrativa Financiera
- f. Gestión de Planificación y Gestión Estratégica

**Procesos Desconcentrados en el Exterior:** El Ecuador tiene representaciones diplomáticas en todos los continentes donde se mantienen: 49 Embajadas, 5 Misiones Permanentes, 56 Consulados Rentados y Secciones Consulares.

- **GESTIÓN DE RELACIONES EXTERIORES**

**Responsable:** Jefe de misión

- a. Gestión Diplomática en el exterior
- b. Gestión Permanente ante Organismos Internacionales
- c. Gestión consular

En la Figura 9 se puede observar la representación gráfica de la Estructura Organizacional del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de acuerdo al Estatuto Orgánico por Procesos aprobado el 29 de agosto del 2014.



### **3.3.2 Cadena de Valor**

La Cadena de Valor de acuerdo a Michael Porter (1985), es un modelo teórico que permite describir el desarrollo de las actividades de una organización generando valor al cliente final; de igual forma permite identificar y visualizar de manera rápida los procesos clave y de apoyo, que finalmente explican la forma en la que la Institución genera su actividad. La Figura 10 muestra la Cadena de Valor del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de acuerdo a su Estatuto Orgánico aprobado el 29 de agosto del 2014.

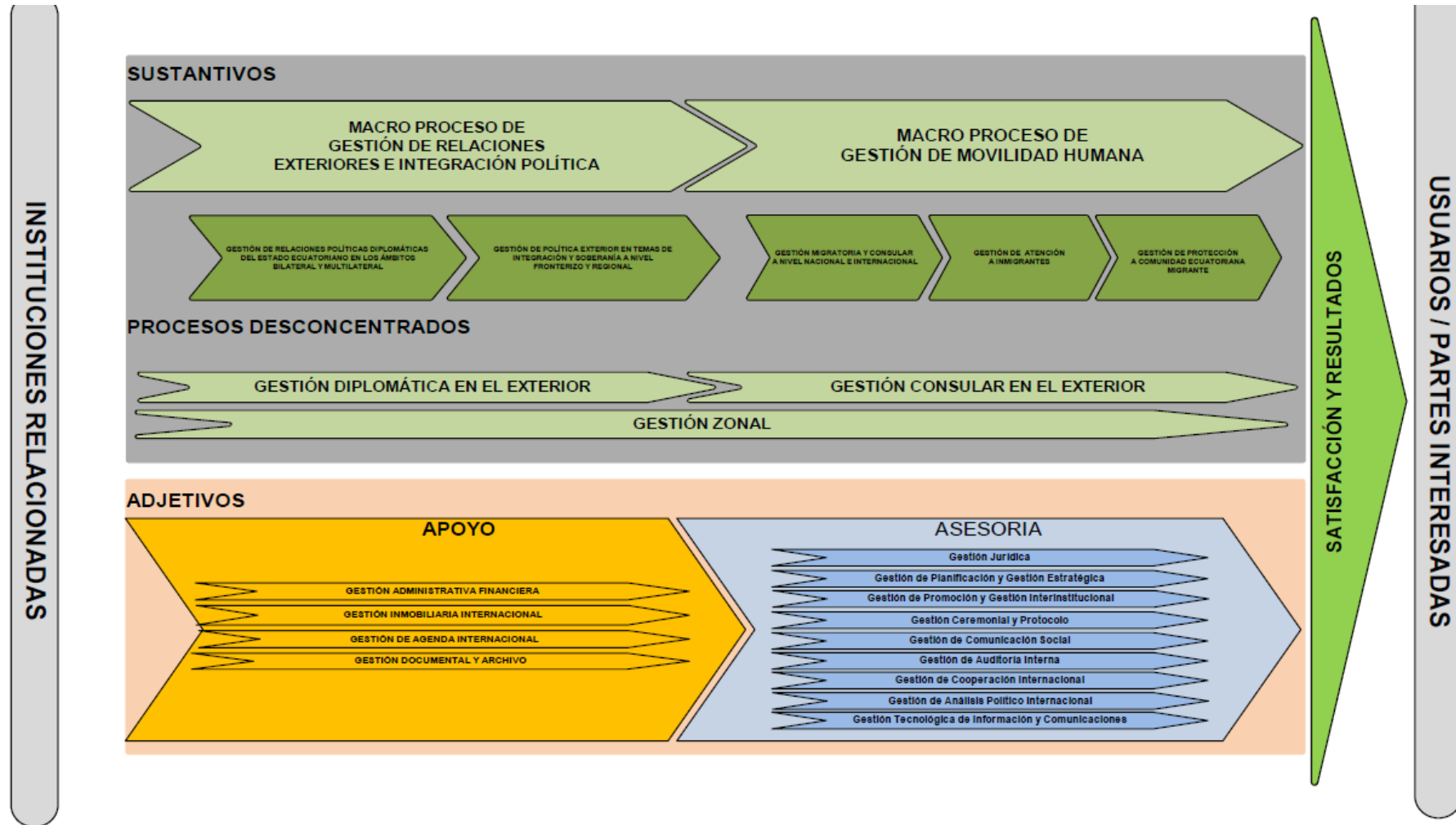
### **3.3.3 Mapa de Procesos**

Para Pérez Fernández, (2010, pág. 113) el Mapa de Procesos es una herramienta que permite mostrar las interacciones de los procesos a nivel macro. Así los procesos Gobernantes interactúan con los de Apoyo porque comparten la “necesidades” y “recursos” y con los Sustantivos porque comparten “datos” e “información”. Al mismo tiempo la construcción del Mapa de Procesos permite cumplir con los Requisitos 4.1.a y b de la ISO 9001.

Con este antecedentes el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana a fin de dar cumplimiento a los lineamientos establecidos en las políticas públicas del Ecuador, y como como parte de la implementación del Modelo de Gestión por Procesos, en el año 2010 definió su Mapa de Procesos Institucional, el mismo que se adjunta en el Anexo 1, y en el que se identifican sus Procesos Gobernantes, Sustantivos y Adjetivos, así como su interacción. Sin embargo, al adquirir nuevas competencias designadas mediante los Decretos Ejecutivos 20 y 25, Cancillería ha actualizado su Mapa de Procesos a agosto 2014, el mismo que consta en el Anexo2.

De acuerdo a lo indicado, es importante señalar que la presente investigación se desarrolló en base a los procesos levantados en el año 2010, puesto que al tratarse de una evaluación a la implementación de la gestión por procesos es importante que éstos hayan estado en marcha y con cierto grado de maduración.

**Figura 10. Cadena de Valor– Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana**



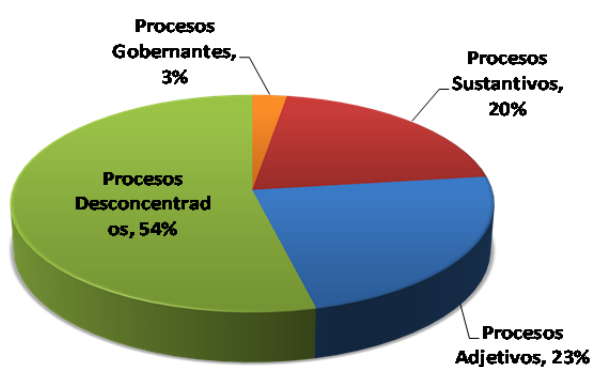
Fuente: Estatuto Orgánico por Procesos 2014, MREMH  
 Elaborado por: Silvia Jara Olmedo

### 3.3.4 Recurso Humano

De acuerdo al Diagnóstico Demográfico realizado por la Unidad de Recursos Humanos, a inicios del 2014, la Cancillería contaba con un total de 1961 funcionarios, de los cuales el 61% (1196) prestan sus servicios en el Ecuador, en tanto que el 39% (765) son servidores públicos que realizan sus funciones en el exterior en las diferentes Embajadas, Consulados y Representaciones ante Organismos Multilaterales.

En cuanto a la distribución por procesos, se puede observar en la Figura 11 que más de la mitad del total de funcionarios de Cancillería proporcionan sus servicios en los procesos desconcentrados (54%), es decir en las Zonales así como en las Unidades en el Exterior, esto se justifica si se considera que el Ecuador cuenta con 110 representaciones internacionales puesto que a través de ellas se viabiliza la política de las relaciones exteriores. En tanto que el 46% restante ejecuta sus labores en las dependencias ubicadas en la ciudad de Quito.

**Figura 11. Distribución del Recurso Humano por Proceso.**

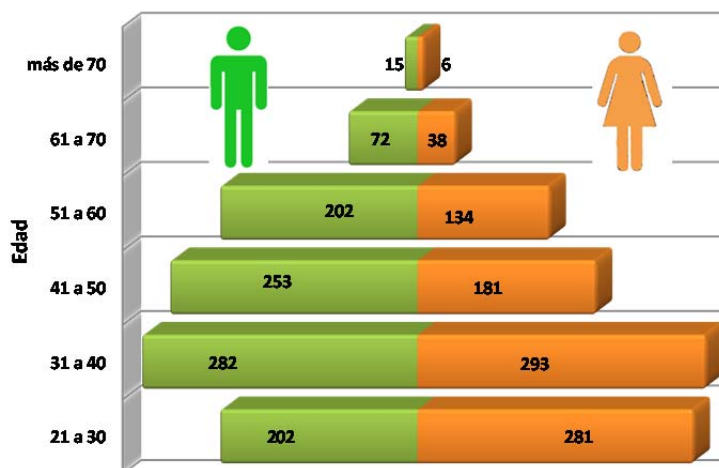


Fuente: Diagnóstico Demográfico, MREMH, 2014  
Elaborado por: Silvia Jara Olmedo

Por otro lado la composición del recurso humano en Cancillería al 2014, muestra una tendencia a equilibrar la participación de género, ya que de los 1961 funcionarios el 52% corresponden al género masculino y el 48% al femenino. En cuanto a la distribución etaria se puede concluir que existe una población de edad

media ya que del total de funcionarios, 1058 que representan el 54%, se encuentran en el rango de edad de 20 a 40 años como se puede observar en la Figura 12.

**Figura 12. Pirámide Poblacional por Género y Edad**



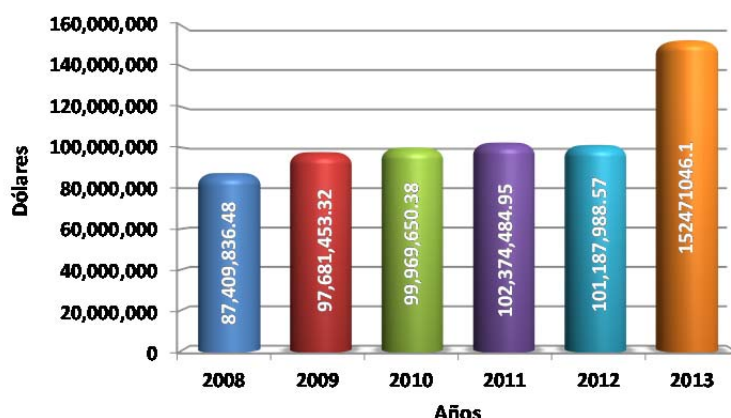
Fuente: Diagnóstico Demográfico, MREMH, 2013  
Elaborado por: Silvia Jara Olmedo

Finalmente, es necesario señalar que del total de funcionarios el 51% se encuentran laborando bajo la figura de servicio de contratos ocasionales, el cual permite un tiempo máximo de trabajo de dos años en la Institución. Esta es una de las razones por las cuales gran parte de los servidores públicos están en el rango de edad antes mencionados (adultos jóvenes), puesto que con ésta modalidad de trabajo no pueden hacer carrera dentro de la Institución.

### 3.3.5 Recursos Financieros

De acuerdo al Ministerio de Finanzas del Ecuador, el presupuesto institucional es el instrumento fundamental para la ejecución de la Política Fiscal, bajo ésta premisa, y al considerar que Cancillería, años tras año, ha mantenido una buena ejecución del gasto como también de generación de ingresos a través de los servicios que proporciona, sus asignaciones presupuestarias se han incrementado hasta alcanzar, en el 2013, un presupuesto codificado de 152 millones de dólares, lo que representó un aumento del 74% en relación al 2008 año en el cual la asignación fue de 87 millones de dólares, como lo muestra la Figura 13.

**Figura 13. Presupuesto Fiscal Codificado 2008 - 2013**



Fuente: Reporte ESIGEF, Ministerio de Finanzas, 2013  
Elaborado por: Silvia Jara Olmedo

En cuanto a la composición del presupuesto, es importante señalar que el 52% de éste, equivalente a \$80.390.062 para el 2013, se destinó al pago de remuneraciones de todo el personal, en tanto que la diferencia (48%) se asignó para cubrir gastos operativos y de gestión.

Por otra parte, y de acuerdo a los Reporte de Gasto Corriente, Cancillería cada año asigna alrededor de 19 millones de dólares para la ejecución de actividades de gestión para las Unidades en el Exterior (Embajadas, Consulados Rentados y Representaciones), valores en los cuales se incluyen pago de arriendos y servicios de cada Misión, pero se excluyen sueldos y salarios que son cubiertos desde Quito.

### **3.3.6 Recursos de Infraestructura**

Los recursos físicos de las instituciones son todos los bienes tangibles, susceptibles de ser utilizados para el logro de los objetivos de la misma. Actualmente el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana presta sus servicios directos en 7 ciudades del Ecuador, en las cuales dispone de instalaciones adecuadas para el servicio al ciudadano, dichas ubicaciones se detallan en la Figura 14.

**Figura 14. Edificaciones del MREMH en Ecuador**

CIUDAD	EDIFICIOS
Quito	Palacio de Najas; Av. 10 de Agosto y Carrión
	Edificio Zurita; Paéz y Carrión
	Edificio Solis; Av. 10 de Agosto y Carrión
	Documentos de Viaje; Reina Victoria y Roca
	Edificio Amazona; Amazonas y Roca
Turubamba	
Guayaquil:	Cdla. Kenedy Norte, Av. Francisco de Orellana
Cuenca:	Avenida Ordóñez Lasso y Guayacán
Machala :	Edificio de la Gobernación
Manta:	Edificio DellBank Mezanine
Tulcán:	Calle Sucre 335
Ambato:	Av. Atahualpa No 477



Fuente: MREMH, <http://cancilleria.gob.ec>, Fecha de ingreso: 13 de junio 2014, 16h20  
Elaborado por: Silvia Jara Olmedo

Finalmente, se debe indicar que Cancillería se encuentra construyendo, en la ciudad de Azogues provincia del Cañar, el edificio que albergará a las subsecretarías, direcciones y demás servicios que brinda el Viceministerio de Movilidad Humana, dando así cumplimiento a la disposición expresa del Presidente de la República.

Por otra parte, y de acuerdo a la información albergada en la página web oficial, la Cancillería Ecuatoriana tiene presencia en los cinco continentes del mundo, puesto que existen representaciones en 49 países en sus diferentes ciudades, el detalle a continuación en la Figura 15.

**Figura 15. Edificaciones propias y rentadas del MREMH fuera del país**

CONTINENTE	EMBAJADA	CONSULADOS	MISIÓN PERMANENTE
AMÉRICA	CANADA	MONTREAL	
		TORONTO	
	ESTADOS UNIDOS	ATLANTA	OEA
		CHICAGO	ONU NEW YORK
		CONNECTICUT	
		HOUSTON	
		LOS ANGELES	
		MIAMI	
		NEW JERSEY	
		NEW ORLEANS	
		NEW YORK	
		MINNEAPOLIS	
		PHOENIX	
		QUEENS	
SAN FRANCISCO			

CONTINENTE	EMBAJADA	CONSULADOS	MISIÓN PERMANENTE
<b>AMÉRICA</b>	MEXICO	GUADALAJARA	
		MONTERREY	
		MEXICO DF	
	ARGENTINA	BUENOS AIRES	
	BOLIVIA		
	BRASIL	SAO PAULO	
		RIO DE JANEIRO	
	CHILE	SANTIAGO	
	COLOMBIA	BOGOTÁ	
		CALI	
		PUERTO ASIS	
		IPIALES	
	PARAGUAY		
	PERU	LIMA	
		PIURA	
		TUMBES	
	URUGUAY		
	VENEZUELA	MERIDA	
		CARABOBO - VALENCIA	
		CARACAS	
COSTA RICA	SAN JOSÉ		
REPUBLICA DOMINICANA			
CUBA			
EL SALVADOR	SAN SALVADOR		
GUATEMALA	TAPACHULA		
HONDURAS	TEGUCIGALPA		
NICARAGUA			
PANAMÁ	PANAMÁ		
<b>EUROPA</b>	PORTUGAL	LISBOA	
	SUECIA		
	ALEMANIA		
		HAMBURGO	
	BÉLGICA		
	PAISES BAJOS		
	AUSTRIA		
	FRANCIA	PARÍS	UNESCO
	ITALIA	GENOVA	
		MILAN	
		ROMA	
	SANTA SEDE		
	ESPAÑA	BARCELONA	
		ALICANTE	
		MADRID	
		MALAGA	
		MURCIA	
		PALMA DE MALLORCA	
	VALENCIA		
	SUIZA	LAUSANNE	OMC GINEBRA ONU GINEBRA
POLONIA			
HUNGRÍA			
RUSIA			
GRAN BRETAÑA	LONDRES		
<b>ASIA</b>	IRAN		
	CATAR		
	INDIA	MUMBAI	
	TURQUÍA		
	ISRAEL		
	CHINA	CANTÓN	
		SHANGAI	
	JAPÓN		
	SINGAPUR		
	MALASIA		
COREA			
<b>AFRICA</b>	EGIPTO		
	SUDAFRICA		
<b>OCEANÍA</b>	AUSTRALIA	SIDNEY	
	INDONESIA		

Fuente: MREMH, <http://cancilleria.gob.ec>. Fecha de ingreso: 14 de junio 2014, 22h10  
Elaborado por: Silvia Jara Olmedo

## **4. CARACTERIZACIÓN DEL VICEMINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES E INTEGRACIÓN POLÍTICA**

Una vez conocido el contexto en el cual se desenvuelve el Sector Público Ecuatoriano y la Cancillería del Ecuador, resulta imprescindible estudiar la situación del Viceministerio de Relaciones Exteriores e Integración Política, unidad de análisis de la presente investigación, para lo cual se describirá y diagnosticará su realidad.

### **4.1 Descripción y Diagnóstico del Viceministerio de Relaciones Exteriores e Integración Política – VPOLEX**

De acuerdo a la Agenda Estratégica de Política Exterior;

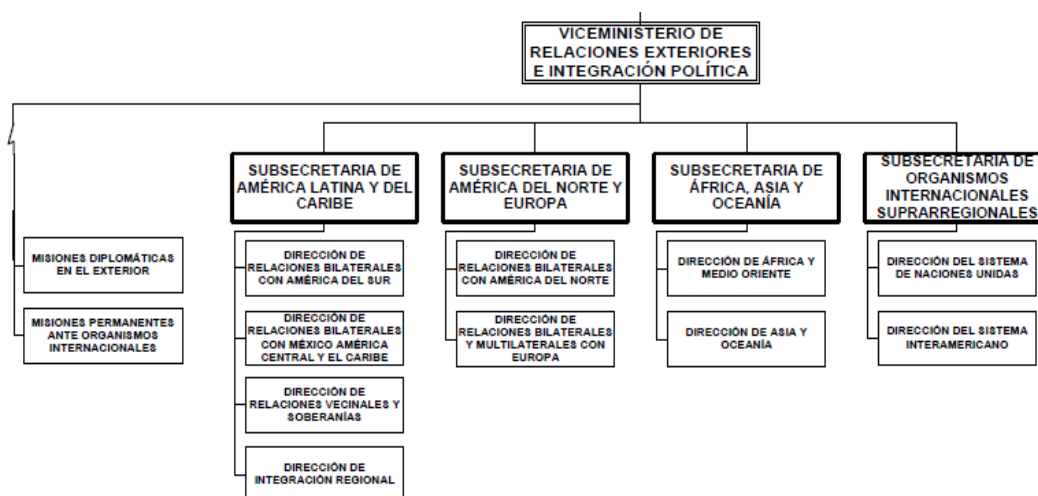
“La política exterior del Ecuador es el conjunto de acciones que realiza el Estado ecuatoriano para representar sus intereses en el exterior y para alcanzar los objetivos nacionales en el plano internacional” (MRECI, 2011, p13).

Siendo el Viceministerio de Relaciones Exterior e Integración, la Unidad responsable de la formulación y ejecución de la política exterior ecuatoriana, es necesario conocer su estructura, objetivos y recursos con los que cuenta para su gestión.

#### **4.1.1. Estructura Orgánica**

El Viceministerio de Relaciones Exteriores e Integración, de acuerdo al Estatuto Orgánico aprobado el 29 de agosto 2014, cuenta para cumplir con sus objetivos con 4 Unidades Estratégicas (Subsecretarías) y 10 Unidades Operativas en el Ecuador (Direcciones), como se puede observar en la Figura 16.

**Figura 16. Estructura Orgánica 2014  
Viceministerio de Política Exterior.**

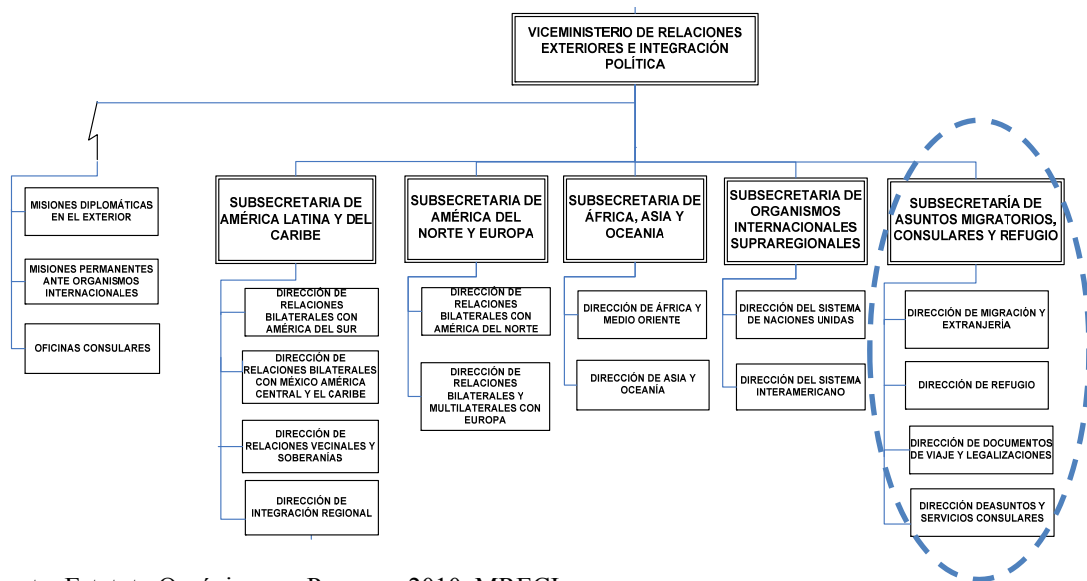


Fuente: Estatuto Orgánico por Procesos 2014, MREMH.

Elaborado por: Silvia Jara Olmedo

En éste punto se vuelve imprescindible indicar que, el actual orgánico funcional del Viceministerio de Relaciones Exteriores e Integración Política en relación con su versión 2010, sufre pequeñas modificaciones, en virtud de que el nuevo Estatuto designa al Viceministerio de Movilidad Humana como responsable absoluto de la gestión de la política de movilidad humana, por lo cual las Unidades y por ende los procesos relacionados a éste tema como migración y extranjería, refugio, documentos de viaje y asuntos consulares pasan desde agosto 2014, a ser competencia del nuevo Viceministerio. La Figura 17 muestra las Unidades que dejan de pertenecer al Viceministerio de Relaciones Exteriores y pasan a ser parte del Viceministerio de Movilidad Humana, pero sus procesos serán considerados como objeto de estudio de la presente investigación, puesto que éstos han estado implementados desde el año 2010 como parte del Viceministerio de Relaciones Exteriores, y la presente investigación se centra en evaluar la implementación de la gestión por procesos más no en sus estructuras orgánicas, así también la información de campo del presente estudio se levantó desde el mes de mayo de 2014, por lo cual se garantiza la coherencia y calidad de los datos.

**Figura 17. Estructura Orgánica 2010  
Viceministerio de Política Exterior.**



Fuente: Estatuto Orgánico por Procesos 2010, MRECI.  
Elaborado por: Silvia Jara Olmedo

A continuación se detalla cada Misión de las Unidades que conforma el Viceministerio de Política Exterior, en las cuales se identifica su ámbito de acción.

## **VICEMINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES E INTEGRACIÓN**

### **Misión**

“Planificar, dirigir y evaluar la gestión de la política exterior en los ámbitos bilateral; multilateral; desarrollando procesos de coordinación interna y externa orientados a cumplir con los objetivos de los planes nacionales de desarrollo.”. (MREMH, 2014, p.12)

### **SUBSECRETARÍA DE AMERICA LATINA Y DEL CARIBE**

**Misión:** Definir planificar y coordinar la gestión diplomática y política a nivel de América Latina y el Caribe fortaleciendo la integración regional y la soberanía nacional, promoviendo una diplomacia activa, articulada a los objetivos y estrategias de los planes nacionales de desarrollo y al servicio ciudadano.

### **DIRECCIÓN DE RELACIONES BILATERALES CON AMERICA SUR**

**Misión:** Gestionar y dirigir la política exterior bilateral relativa al área geográfica de su competencia dirigida a afianzar las relaciones de amistad, cooperación, solidaridad, respeto a la soberanía entre los países y fortalecer la inserción estratégica del país en América del Sur.

## **DIRECCIÓN DE RELACIONES BILATERALES CON MÉXICO, AMÉRICA CENTRAL Y EL CARIBE**

**Misión:** Gestionar y dirigir la política exterior bilateral relativa al área geográfica de su competencia dirigida a afianzar las relaciones de amistad, cooperación, solidaridad, respeto a la soberanía entre los países y fortalecer la inserción estratégica con México, América Central y el Caribe, en el marco de los principios constitucionales y de los tratados válidamente celebrados.

## **DIRECCIÓN DE RELACIONES VECINALES Y SOBERANÍAS**

**Misión:** Gestionar y dirigir la política exterior bilateral relativa a los países vecinos del Ecuador (Colombia y Perú) dirigida a afianzar la integración fronteriza, binacional y las relaciones de amistad y confianza mutua, cooperación y respeto a la soberanía y defensa de la seguridad del país; así como la construcción de fronteras de paz en el marco de los principios constitucionales de las relaciones internacionales.

## **DIRECCIÓN DE INTEGRACIÓN REGIONAL**

**Misión:** Gestionar y dirigir la política exterior multilateral relativa al área geográfica de América Latina y El Caribe dirigida a promover la integración en los ámbitos político, diplomáticos y de cooperación internacional sujeta a los principios de equidad, solidaridad y complementariedad.

## **SUBSECRETARÍA DE AMÉRICA DEL NORTE Y EUROPA**

**Misión:** Definir, planificar y coordinar las relaciones político diplomáticas con énfasis en la cooperación y solidaridad de carácter bilateral y multilateral con América del Norte y Europa, promoviendo una diplomacia activa, y al servicio ciudadano.

## **DIRECCIÓN DE RELACIONES BILATERALES CON AMÉRICA DEL NORTE**

**Misión:** Gestionar y dirigir la gestión diplomática y política con América del Norte dirigida a afianzar las relaciones de amistad, cooperación, solidaridad, respeto a la soberanía entre los países y fortalecer la inserción estratégica del país, en el marco de los principios constitucionales y de los tratados válidamente celebrados.

## **DIRECCIÓN DE RELACIONES BILATERALES Y MULTILATERALES CON EUROPA**

**Misión:** Gestionar y dirigir la política exterior bilateral y multilateral con Europa, dirigida a afianzar las relaciones de amistad, integración y respeto a la soberanía entre los países, en los ámbitos político, diplomático y de cooperación internacional así como fortalecer la inserción estratégica del país en el contexto mundial sujeta a los principios de equidad, solidaridad y complementariedad, en el marco de los principios constitucionales y de los tratados válidamente celebrados.

## **SUBSECRETARÍA DE ÁFRICA, ASIA Y OCEANÍA**

**Misión:** Definir, planificar y coordinar la gestión diplomática y política con África, Asia y Oceanía con énfasis en cooperación y solidaridad de carácter bilateral y multilateral, promoviendo una diplomacia activa, articulada a los objetivos y estrategias de los planes nacionales de desarrollo y al servicio ciudadano.

## **DIRECCIÓN DE AFRICA Y MEDIO ORIENTE**

**Misión:** Gestionar y dirigir la gestión diplomática y política con África y Medio Oriente, dirigida a afianzar las relaciones de amistad, integración y respeto a la soberanía, en los ámbitos político, diplomático y de cooperación internacional así como fortalecer la inserción estratégica del país en el contexto mundial sujeta a los principios de equidad, solidaridad y complementariedad en el marco de los principios constitucionales y de los tratados válidamente celebrados.

## **DIRECCIÓN DE ASIA Y OCEANÍA**

**Misión:** Gestionar y dirigir la gestión diplomática y política con Asia y Oceanía dirigida a afianzar las relaciones de amistad, integración y respeto a la soberanía, en los ámbitos político, diplomático y de cooperación internacional así como fortalecer la inserción estratégica del país en el contexto mundial sujeta a los principios de equidad, solidaridad y complementariedad, en el marco de los principios constitucionales y de los tratados válidamente celebrados.

## **SUBSECRETARÍA DE ORGANISMOS INTERNACIONALES**

**Misión:** Definir, planificar y ejecutar la política exterior con los organismos internacionales del Sistema de Naciones Unidas, del Sistema Interamericano; y, de los mecanismos de concertación a nivel internacional, a través de una gestión estratégicamente planificada que articule el seguimiento de temas específicos de la agenda internacional, en coordinación y consulta con las demás unidades

competentes del MREMH, con organismos del Estado y de la sociedad civil competentes.

#### **DIRECCIÓN DEL SISTEMA DE NACIONES UNIDAS**

**Misión:** Coordinar y efectuar el seguimiento de la política exterior relacionada con el Sistema de Naciones Unidas y de los organismos especializados, a través de una gestión estratégicamente planificada, en coordinación y consulta con las unidades administrativas del MREMH.

#### **DIRECCIÓN DEL SISTEMA INTERAMERICANO**

**Misión:** Coordinar y efectuar el seguimiento de la política exterior relacionada con el Sistema Interamericano, a través de una gestión proyectada con las unidades administrativas del MREMH y las competentes entidades nacionales.

A partir de éste punto se describen las Misiones de las Unidades que desde agosto 2014, dejaron de ser parte del Viceministerio de Relaciones Exteriores e Integración Política y pertenecen al nuevo Viceministerio de Movilidad Humana, pero que sus procesos serán objeto de evaluación dentro del presente estudio.

#### **SUBSECRETARÍA DE SERVICIOS MIGRATORIOS Y CONSULARES**

**Misión:** Definir, planificar y coordinar la prestación de servicios de migración, extranjería, documentos de viajes y legalizaciones, naturalizaciones y servicios consulares a través de una gestión eficiente, moderna y de calidad a los ciudadanos ecuatorianos y extranjeros.

#### **DIRECCIÓN DE MIGRACIÓN**

**Misión:** Dirigir y planificar la ejecución de los servicios migratorios de acuerdo a la normativa legal vigente para otorgar visas de No Inmigrante garantizando la libre movilidad humana.

#### **DIRECCIÓN DE EXTRANJERÍA**

**Misión:** Dirigir y planificar la ejecución de los servicios migratorios de acuerdo a la normativa legal vigente para otorgar visas de Inmigrante garantizando la libre movilidad humana.

### **DIRECCIÓN DE DOCUMENTOS DE VIAJES Y LEGALIZACIONES**

**Misión:** Dirigir y planificar la gestión a nivel nacional e internacional del cumplimiento de la legislación y normativa relacionada con documentos de viaje, legalizaciones y apostillas, coordinando con entidades a nivel nacional el otorgamiento de pasaportes y supervisar el otorgamiento de pasaportes en las oficinas consulares.

### **DIRECCIÓN DE NATURALIZACIONES**

**Misión:** Emitir pronunciamientos y dictámenes que permitan a las autoridades aplicar la figura de naturalización, nacionalización y reconocimiento de nacionalidad ecuatoriana, de manera ágil y oportuna, propendiendo al servicio, así como ejecutar las políticas y legislación en materia de naturalizaciones y reconocimiento de nacionalidad.

### **DIRECCIÓN DE ASUNTOS Y SERVICIOS CONSULARES**

**Misión:** Dirigir la política consular orientada a la prestación de servicios consulares eficientes y promover la articulación de los servicios institucionales que prestan los consulados por delegación; así como Gestionar la apertura, cambio o cierre de las oficinas consulares del Ecuador en el exterior.

### **DIRECCIÓN DE REFUGIO**

**Misión:** Dirigir y gestionar la política de Refugio y Apatridia, así como estudiar y tramitar asuntos relacionados en la materia; mejorando y estandarizando procesos en nuestras dependencias a nivel nacional para otorgar un servicio de calidad a la ciudadanía.

Finalmente, es imprescindible aclarar que las Misiones Diplomáticas y Misiones Permanentes a pesar de depender del VPOLEX no serán parte de la presente investigación en virtud de que la Cancillería, en el 2013, empezó el proyecto para el levantamiento de procesos en dichas Unidades, y éstos nuevos Modelos de Gestión aún están siendo revisados por las respectivas autoridades en virtud de las nuevas competencias asumidas por la Institución.

#### **4.1.2. Objetivos Estratégicos**

Los Objetivos Estratégicos de acuerdo a la SENPLADES (2011, p. 23) describen los resultados que la institución desea alcanzar en un tiempo determinado, hacia dónde deben dirigirse los esfuerzos y recursos. Es por ello que el Viceministerio de Relaciones Exteriores con la finalidad de cumplir con sus atribuciones y responsabilidades, se planteó para el 2014, de acuerdo a la información registrada en el Sistema de Integrado de Planificación e Inversión Pública (SIPeIP) de SENPLADES, los siguientes objetivos estratégicos que permitirán dar cumplimiento a las Misiones definidas en su Estructura Orgánica.

- OE 1.-** Incrementar la incidencia de la política exterior en la consolidación de un orden global multipolar.
- OE 2.-** Incrementar la integración de América Latina y el Caribe.
- OE 3.-** Incrementar la protección de las y los ecuatorianos en el exterior y la calidad, eficiencia y accesibilidad de los servicios que brinda la Cancillería en el Ecuador y en el exterior
- OE 4.-** Mantener la soberanía e integridad territorial

#### **4.1.3. Mapa de Relacionamiento**

Para cumplir con su Misión y Objetivos Estratégicos, el VPOLEX mantiene relaciones interinstitucionales con entidades del gobierno central, instituciones de las funciones del estado, instituciones de control y organizaciones de la sociedad civil, lo que permite coordinar temas relacionados a cultura, derechos humanos, turismo, soberanía, ambiente, comercio, ciencia y tecnología, atención y protección de derechos de las personas migrantes, y así lograr que la posición país en el exterior responda a los intereses del pueblo ecuatoriano.

La Figura 18, resume de manera gráfica la relación directa que mantiene el VPOLEX con ministerios e instituciones sectoriales, en tanto que con las entidades de control su relación es indirecta pero no menos importante.

**Figura 18. Mapa de Relacionamiento Interinstitucional – VPOLEX**



Fuente: Propuesta de Nuevo Modelo de Gestión Institucional, MREMH, 2014.  
Elaborado por: Silvia Jara Olmedo

#### 4.1.4 Recurso Humano

El cuadro de talento humano en el Viceministerio de Relaciones Exteriores e Integración Política está integrado por funcionarios diplomáticos y personal auxiliar del Servicio Exterior los cuales se rigen por la Ley Orgánica del Servicio Exterior y sus Reglamentos, por lo que, su reclutamiento, selección, ingreso, remuneración, evaluación, capacitación y asensos está dada en ésta base legal. Sin embargo también se cuenta con el aporte de profesionales que se encuentran bajo la figura laboral de contratos de servicios ocasionales.

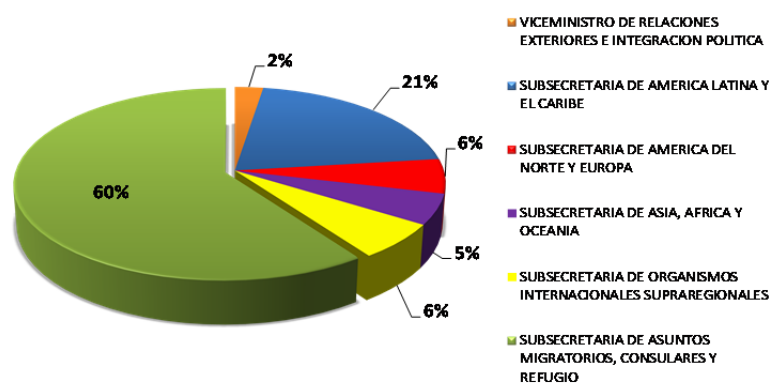
De acuerdo a la Ley Orgánica de Servicio Exterior, las categorías de los funcionarios diplomáticos son los siguientes, y su ascenso está sujeto a varios requisitos como títulos académicos, experiencia administrativa, y estudios o investigaciones.

- Primera Categoría; Embajador
- Segunda Categoría; Ministro
- Tercera Categoría; Consejero
- Cuarta Categoría; Primer Secretario
- Quinta Categoría; Segundo Secretario
- Sexta Categoría; Tercer Secretario

Además, el personal del Servicio Exterior se rige, por un reglamento de rotaciones y traslados que fija el tiempo que deben permanecer en el país y en Misiones Diplomáticas y Oficinas Consulares, sin embargo no podrán ejercer cargos en el exterior por más de cinco años consecutivos, ni por menos de tres años en el Ecuador, de acuerdo a lo señalado en el Art. 121 de la Ley de Servicio Exterior, por lo que el índice de rotación del personal es relativamente alto en comparación con otras Instituciones.

Para el 2014, de acuerdo a estadísticas de la Unidad de Recursos Humanos, el VPOLEX cuenta con 326 funcionarios bajo la figura laboral de nombramiento y contrato de servicios ocasionales, distribuidos en las diferentes Unidades como se puede observar en la Figura 19.

**Figura 19. Distribución del Recurso Humano VPOLEX**



Fuente: Estadísticas Dirección de Recursos Humanos, MREMH, 2013  
 Elaborado por: Silvia Jara Olmedo

La alta concentración de personal en la Subsecretaría de Asuntos Migratorios, Consulares y Refugio responde a que en ésta Unidad se brindaban los servicios directos al ciudadano como son emisión de visas, emisión de pasaportes, apostillas y legalizaciones, naturalizaciones, poderes, etc., es por ello que en la nueva estructura organizacional se vio la necesidad de la creación del Viceministerio de Movilidad Humana a fin de viabilizar éstos servicios ciudadanos.

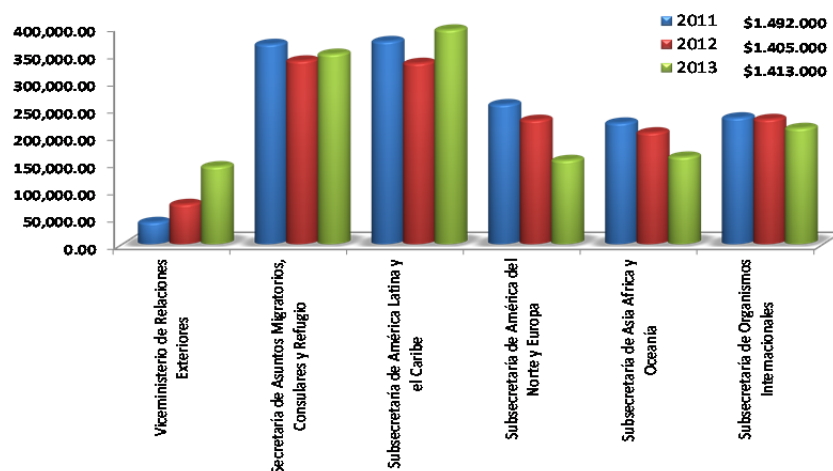
#### **4.1.5 Recurso Financiero**

De acuerdo a la información registrada en los reportes de ejecución presupuestaria del Sistema de Administración Financiera - ESIGEF del Ministerio de Finanzas, el presupuesto asignado para gestión al Viceministerio de Relaciones Exteriores e Integración Política, en promedio en los tres últimos años, alcanzó el 1,3% del presupuesto total de Cancillería, es así como para el 2011 éste ascendió a \$1.492.000, en el 2012 llegó a \$1.405.000, y en el 2013 superó los \$1.410.000.

El presupuesto asignado a ésta Unidad permitió la ejecución de proyectos específicos propios de su competencia, sin embargo éste no incluye los valores referentes a sueldos y salarios, servicios básicos, suministros y otros que son cubiertos directamente desde la gestión administrativa de Cancillería.

En cuanto a la distribución del presupuesto asignado al VPOLEX, se puede observar en la Figura 20, que son las Subsecretarías de Asuntos Migratorios, Consulares y Refugio al igual que la Subsecretaría de América Latina y el Caribe aquellas que absorben más del 50% del presupuesto total, esto se debe a que en la primera se maneja temas relacionados a servicios ciudadanos por lo cual se realizan brigadas consulares en las diferentes provincias, campañas afines a tema de refugiados, mejoras de tecnología para incrementar el nivel de satisfacción de los usuarios, entre otros proyectos. En tanto que la Subsecretaría de América Latina anualmente organiza reuniones de trabajo interinstitucionales a nivel nacional e internacional para tratar temas relacionados con el fortalecimiento regional en organismos como la CAN, ALBA, MERCOSUR, UNASUR, etc.

**Figura 20. Distribución del Presupuesto Asignado al VPOLEX**



Fuente: Reporte ESIGEF, Ministerio de Finanzas, 2011 – 2013  
Elaborado por: Silvia Jara Olmedo

#### 4.1.6 Recursos de Infraestructura

Para realizar el análisis de los recursos de infraestructura se considerarán dos categorías; físicas y tecnológicas. En cuanto a los recursos físicos el VPOLEX presta actualmente sus servicios en varias instalaciones de Cancillería, por lo cual se ha resumido su ubicación en la Figura 21, las mismas son funcionales y permiten el desenvolvimiento de las actividades encomendadas al personal que labora en sus Unidades Operativas, sin embargo debido al incremento del personal dado en los últimos años, el espacio promedio por funcionario ha disminuido, no obstante cada empleado sigue manteniendo su respectiva estación de trabajo con su ordenador.

**Figura 21. Ubicación de las Unidades Operativas del VPOLEX en Ecuador**

UNIDAD	EDIFICIOS
Viceministerio de Relaciones Exteriores	Palacio de Najas; Av. 10 de Agosto y Carrión 5to Piso
	Subsecretaría Paéz y Carrión 4to Piso
Secretaría de Asuntos Migratorios, Consulares y Refugio	Asuntos Migratorios Av. 10 de Agosto y Carrión
	Documentos de Viaje; Reina Victoria y Roca
	Refugio; Av. 10 de Agosto y Luis Cordero
Subsecretaría de América Latina y el Caribe	Palacio de Najas; Av. 10 de Agosto y Carrión 3to Piso
Subsecretaría de América del Norte y Europa	Palacio de Najas; Av. 10 de Agosto y Carrión 4to Piso
Subsecretaría de Asia África y Oceanía	Palacio de Najas; Av. 10 de Agosto y Carrión 4to Piso
Subsecretaría de Organismos Internacionales	Palacio de Najas; Av. 10 de Agosto y Carrión 6to Piso

Fuente: MREMH, <http://cancilleria.gob.ec>, Fecha de ingreso: 20 de junio 2014, 16h30  
Elaborado por: Silvia Jara Olmedo

Por otra parte, en cuanto a recursos tecnológicos, las instalaciones del VPOLEX cuentan con red WIFI, central de telefonía IP, servidor web, equipos de seguridad para la red Firewall e IPS, correo con Exchange server, así como también dispone de varios sistemas informáticos que permiten optimizar y agilizar su gestión, entre ellos se puede mencionar;

- *Sistema de Gestión Documental Quipux*, permite el registro, control, circulación y organización de los documentos digitales y/o físicos que se envían y reciben en la Institución.
- *Sistema Gobierno Por Resultados GPR*, permite sistematizar y gestionar los planes estratégicos y operativos, así como programas, proyectos procesos y monitorear los resultados.
- *Sistema Pardus*; permite ver el registro de los usuarios atendidos por hora y día, y a través de él se evalúa la satisfacción del usuario en el servicio recibido, éste es utilizado por las Unidades de la Subsecretaría de Asuntos Migratorios, Consulares y Refugio.
- *Sistema ESIGEX*; Sistema de Gestión para Servicio Exterior, en donde se registran a los extranjeros, lleva el control de especies, control financiero y emisión de visas.
- *Mapa Consular*; Sistema de información geográfica que permite acceder a información actualizada de consulados y embajadas dispuestos en todo el mundo.
- *INTRANET*; red informática interna en la cual se detalla información administrativa actualizada, así como noticias de interés.

#### 4.1.7 Procesos y Procedimientos

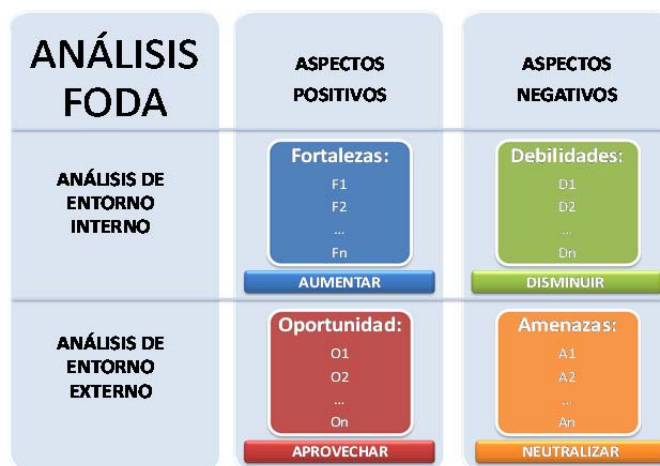
A partir del 2010, el Viceministerio de Relaciones Exteriores e Integración Política, al ser el ejecutor y responsable directo de la política exterior ecuatoriana, cuenta con su Mapa de Procesos levantado, en el cual se identifica una organización de carácter mixto, esto es, de acuerdo a sus relaciones por países (relaciones bilaterales) y por organismos internacionales (relaciones multilaterales) y por otra parte, por especializaciones temáticas, como son los Asuntos Consulares y los Asuntos Migratorios.

Su inventario de procesos está compuesto por 2 macroprocesos, 6 procesos y 43 subprocesos, y cada uno cuenta con su respectivo manual de procedimientos, no obstante como se ha venido señalando, será necesaria la actualización de los procesos en función de las nuevas competencias adquiridas por la Cancillería. El detalle de los procesos del VPOLEX se lo describe en el Capítulo V, literal 5.1.4 de la presente investigación.

#### 4.2. Análisis FODA

El Análisis FODA, de acuerdo a la SENPLADES (2011, p. 21), es una exploración de los factores positivos y negativo, internos y externos que tienen efecto sobre la Unidad investigada, y permite elaborar un estudio estratégico en el que se identifiquen las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (Figura 22).

**Figura 22. Elementos del Análisis FODA**



Fuente: Guía Metodológica para la Planificación Institucional, SENPLADES, 2011.  
Elaborado por: Silvia Jara Olmedo

- **Fortalezas.-** son las características positivas internas que deben potenciarse para lograr una gestión eficiente e impactos nacionales positivos.
- **Oportunidades.-** son características positivas externas. Son factores del medio que deben aprovecharse para el beneficio de la Institución.
- **Debilidades.-** son deficiencias internas de la Institución en las que se debe trabajar para cambiar o eliminar.
- **Amenazas.-** son situaciones negativas externas, que inciden en el accionar de la Institución, que si bien no pueden cambiarse, deben tomarse en cuenta para minimizar su impacto.

A fin de construir ésta herramienta analítica para la presente investigación, se levantó información primaria a través de entrevistas personales a varios funcionarios de las diferentes Unidades Operativas del Viceministerio de Relaciones Exteriores, lo cual provocó una lluvia de ideas, y se consideró también el estado situacional anteriormente presentado, posterior a lo cual se clasificaron las ideas por cada elemento del FODA, permitiendo identificar los aspectos del entorno interno y externo, detalle que se presenta a continuación.

#### **4.2.1 Análisis del Entorno Interno**

Una vez procesada la información y agrupada en ideas similares, se identificaron las fortalezas con las que cuenta el VPOLEX, y que de manera directa se reflejan en las actividades como ventaja ante otras Unidades similares; de igual forma se detectaron las debilidades que afectan de forma negativa y directa su desempeño e impiden su óptimo funcionamiento, derivándose muchas de las veces en un mal servicio.

## **FORTALEZAS**

- F1:** Personal académicamente preparado
- F2:** Estructura organizacional adecuada de acuerdo a competencias
- F3:** Estabilidad laboral del personal de carrera diplomática
- F4:** Recurso humano comprometido con la misión del VPOLEX
- F5:** Posicionamiento a nivel internacional del VPOLEX
- F6:** Amplia experiencia en el manejo de asuntos internacionales

## **DEBILIDADES**

- D1:** Estructura organizacional estrictamente vertical
- D2:** Alta rotación de personal hacia el extranjero
- D3:** Poco presupuesto asignado para la gestión
- D4:** Tecnología con pocas seguridades
- D5:** Personal de edad avanzada
- D6:** Infraestructura inadecuada (insuficiente espacio)
- D7:** Lenta atención por parte de las áreas de apoyo y asesoría a los requerimientos
- D8:** Inestabilidad laboral para el personal de contrato
- D9:** Insuficiente personal para la gestión
- D10:** Desconocimiento de los procesos y procedimientos
- D11:** Falta de inducción al personal nuevo sobre sus funciones /responsabilidades
- D12:** Tardanza en el despacho de documentación
- D13:** Inequitativa distribución del trabajo
- D14:** Fuerte resistencia al cambio
- D15:** Poca coordinación con otras Instituciones del Sector Público

### **4.2.2 Análisis del Entorno Externo**

De igual forma, basados en las entrevistas e información secundaria se lograron identificar las oportunidades y amenazas que se generan en un ambiente externo, y en el cual el VPOLEX no tiene control directo de las variables, pero que por su relación directa o indirecta, pueden afectar de manera positiva o negativa en el cumplimiento de sus objetivos y resultados.

## **OPORTUNIDADES**

- O1:** Voluntad política del actual gobierno nacional para fortalecer el trabajo del VPOLEX.
- O2:** Creación de la Facultad de Relaciones Internacionales en el IAEN enfocado a la nueva diplomacia.
- O3:** Fortalecimiento de la integración regional a través de órganos como UNASUR, CAN, MERCOSUR, que permiten la firma de acuerdos para la formación de diplomáticos en el exterior.
- O4:** Ingreso de nuevos funcionarios diplomáticos jóvenes
- O5:** Normas técnicas claras para el funcionamiento de lo administrativo por parte de la Secretaría Nacional de la Administración Pública
- O6:** Automatización de varios servicios y uso de tecnología para disminuir los tiempos de espera.
- O7:** Estabilidad política
- O8:** Fortalecimiento del Estado y su capacidad ejecutora

## **AMENAZAS**

- A1:** Cambio de autoridades institucionales
- A2:** Alto grado de dependencia de otras instituciones y Unidades de Cancillería
- A3:** Nuevas leyes laborales que no permiten la continuidad del personal a contrato
- A4:** Déficit fiscal
- A5:** Falta de aprobación del nuevo Código Orgánico del Servicio Exterior
- A6:** Ruptura de relaciones internacionales con países de la Región y demás
- A7:** Presencia de intereses particulares en la política exterior.

### **4.2.3 Análisis de Vulnerabilidad**

Identificado el FODA del Viceministerio de Relaciones Exteriores e Integración Política, se consideró necesario explorar a profundidad las Debilidades a nivel interno y Amenazas a nivel externo, con el objeto de establecer con claridad estrategias que permitan disminuir las primeras y neutralizar las segundas.

El análisis de vulnerabilidad, se compone de dos variables, el **grado de vulnerabilidad** y la **capacidad de reacción**. El grado de vulnerabilidad se obtiene del producto entre el nivel de impacto de la debilidad o amenaza en el accionar de la Unidad y la probabilidad de ocurrencia, valores que fueron definidos por los entrevistados.

En tanto que para la capacidad de reacción se analiza de manera cualitativa, considerando el nivel de cómo responde la Unidad ante las diferentes situaciones, para lo cual se ponderará del 0 al 10 (0 ponderación mínima y 10 ponderación máxima).

De ésta manera y con el apoyo de los mismo funcionarios con quienes se levantó el FODA, se procedió al análisis de cada debilidad y amenaza para lo cual se solicitó que evalúen su impacto, probabilidad de ocurrencia y capacidad de reacción con una puntuación del 0 al 10, y se obtuvo el resultado promedio que permitió ubicar a las debilidades y amenazas en los cuadrantes respectivos.

El cuadrante “**Muy Crítico**”, indica que los aspectos analizados que se ubican en éste tienen un alto grado de vulnerabilidad y una capacidad de reacción baja. Esto proporciona un primero orden de prioridad para establecer las estrategias necesarias para reducir la vulnerabilidad respectiva.

El cuadrante “**Crítico**” indica que los aspectos analizados tienen un grado de vulnerabilidad alto, pero tienen una capacidad de reacción alta. Esto proporciona un segundo orden de prioridad.

En el cuadrante de “**Alerta**” indica que los aspectos analizados tienen un grado de vulnerabilidad bajo y una capacidad de reacción baja. Esto le da un tercer orden de prioridad.

Finalmente el cuadrante “**Preparado**” indica que los aspectos analizados tienen un grado de vulnerabilidad bajo y al mismo tiempo una capacidad de reacción alta. Esto le da un cuarto orden de prioridad.

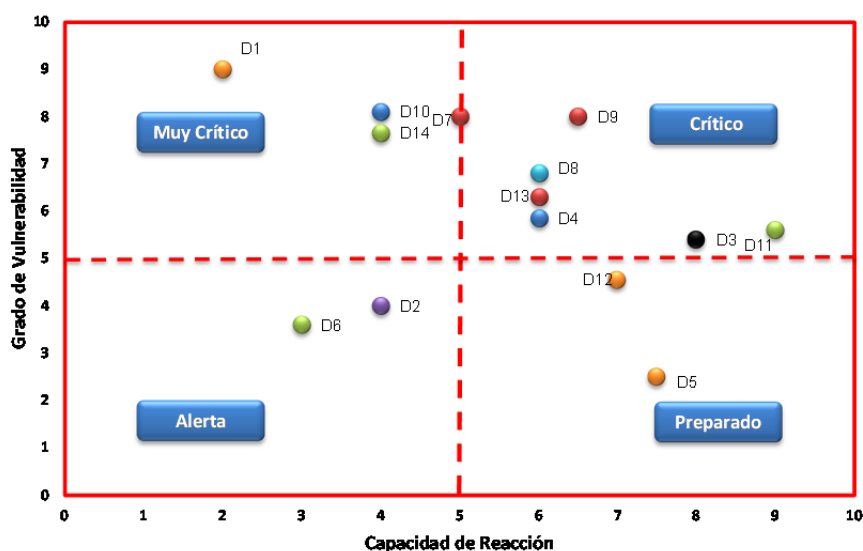
Los resultados de éste ejercicio se visualiza en la Tabla 2 y Figura 23 para el caso del Análisis de Vulnerabilidad de las Debilidades, y en la Tabla 3 y Figura 24 para el Análisis de Vulnerabilidad de las Amenazas.

**Tabla 2. Análisis de Vulnerabilidad para las Debilidades del VPOLEX**

Debilidades	Impacto (0 - 10)	Probabilidad ocurrencia (0 - 100%)	Grado de Vulnerabilidad	Capacidad reacción (0 - 10)	ZONA
D1 Estructura organizacional estrictamente vertical	9	100%	9	2	MUY CRITICO
D2 Alta rotación de personal hacia el extranjero	8	50%	4	4	ALERTA
D3 Poco presupuesto asignado para la gestión	6	90%	5.4	8	CRITICO
D4 Tecnología con pocas seguridades	6.5	90%	5.85	6	CRITICO
D5 Personal de edad avanzada	5	50%	2.5	7.5	PREPARADO
D6 Infraestructura inadecuada (insuficiente espacio)	6	60%	3.6	3	ALERTA
D7 Lenta atención por parte de las áreas de apoyo y asesoría a los requerimientos	8	100%	8	5	MUY CRITICO
D8 Inestabilidad laboral para el personal de contrato	8.5	80%	6.8	6	CRITICO
D9 Insuficiente personal para la gestión	8	100%	8	6.5	CRITICO
D10 Desconocimiento de los procesos y procedimientos	9	90%	8.1	4	MUY CRITICO
D11 Falta de inducción al personal nuevo sobre sus funciones y responsabilidades	7	80%	5.6	9	CRITICO
D12 Tardanza en el despacho de documentación	6.5	70%	4.55	7	PREPARADO
D13 Inequitativa distribución del trabajo	7	90%	6.3	6	CRITICO
D14 Fuerte resistencia al cambio	8.5	90%	7.65	4	MUY CRITICO
D15 Poca coordinación con otras Instituciones del Sector Público	7.5	90%	6.75	6	CRITICO

Fuente: Investigación realizada en el VPOLEX  
Elaborado por: Silvia Jara Olmedo

**Figura 23. Zonificación del Análisis de Vulnerabilidad para las Debilidades**



Fuente: Tabla N° 2 de la Investigación realizada en el VPOLEX  
Elaborado por: Silvia Jara Olmedo

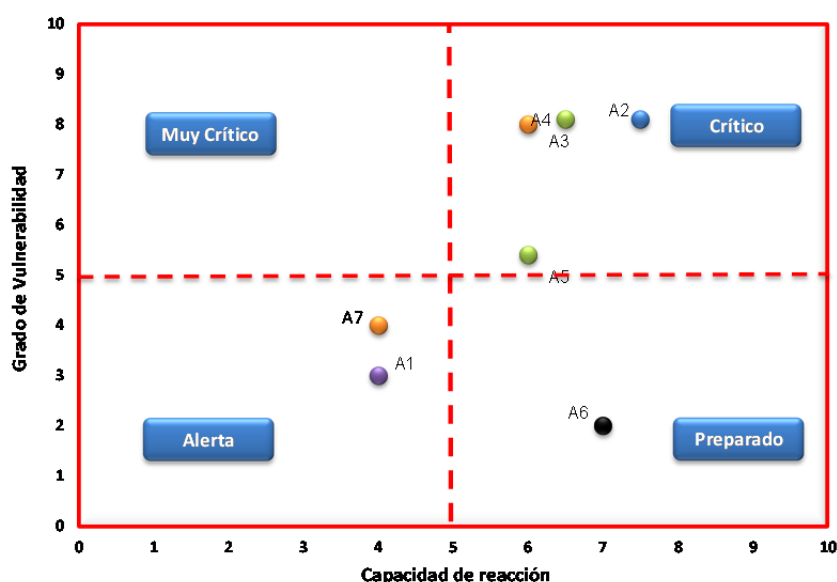
Como resultado del análisis se identifica que las Debilidades D1, D7, D10, D14 son las más críticas y las que requieren de mayor e inmediata atención a fin disminuir su impacto y mejorar la gestión del VPOLEX.

**Tabla 3. Análisis de Vulnerabilidad para las Amenazas del VPOLEX**

Amenazas	Impacto (0 - 10)	Probabilidad ocurrencia (0 - 100%)	Grado de Vulnerabilidad	Capacidad reacción (0 - 10)	ZONA
A1 Cambio de autoridades institucionales	10	30%	3	4	ALERTA
A2 Alto grado de dependencia de otras instituciones y Unidades de Cancillería	9	90%	8.1	7.5	CRITICO
A3 Nuevas leyes laborales que no permiten la continuidad del personal a contrato	8	100%	8	6	CRITICO
A4 Déficit fiscal	9	90%	8.1	6.5	CRITICO
A5 Falta de aprobación del nuevo Código Orgánico del Servicio Exterior	9	60%	5.4	6	CRITICO
A6 Ruptura de relaciones internacionales con países de la Región y demás	10	20%	2	7	PREPARADO
A7 Presencia de intereses particulares en la política exterior.	8	50%	4	4	ALERTA

Fuente: Investigación realizada en el VPOLEX  
Elaborado por: Silvia Jara Olmedo

**Figura 24. Zonificación del Análisis de Vulnerabilidad para las Amenazas**



Fuente: Tabla N° 3 de la Investigación realizada en el VPOLEX  
Elaborado por: Silvia Jara Olmedo

Para el caso de las amenazas, se identificó que ninguna de ellas se ubicó en el cuadrante “Muy Crítico”, sin embargo existen cuatro amenazas A2, A3, A4, A5 que tienen un alto grado de vulnerabilidad pero también una buena capacidad de reacción, lo que las ubica en el cuadrante “Crítico”, mereciendo especial atención para su neutralización.

#### 4.2.4 Definición del Problema

Partiendo del Análisis de Vulnerabilidad, y con el objeto de identificar el problema que acarren las debilidades y amenazas que han sido categorizadas como Muy Críticas y Críticas en base a su grado de vulnerabilidad y capacidad de respuesta; se aplicará el Diagrama de Ishikawa, el cual de acuerdo al PMI (2008, p. 208), ilustra la manera en que diversos factores pueden estar vinculados con un problema o efecto potencial.

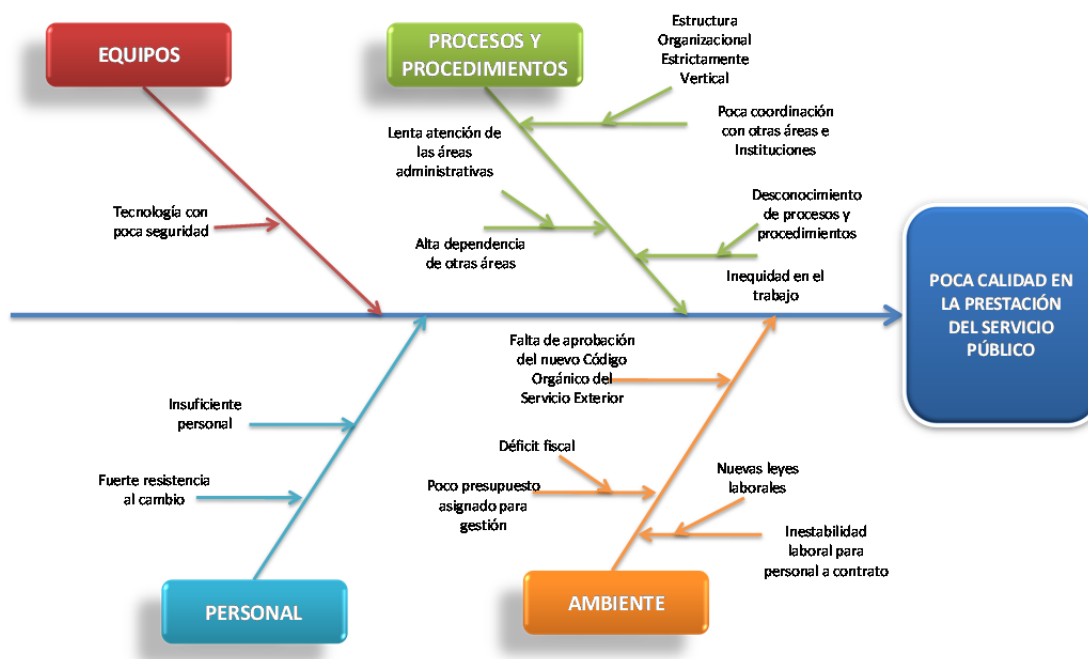
El Diagrama de Ishikawa o Espina de Pescado se compone de dos partes: La primera se refiere a la causa, representada por las espinas del esqueleto, que significan los factores de calidad, los mismos que provocan que se obtenga o no buenos resultados de la gestión. Y la segunda que hace referencia propiamente al efecto.

Generalmente las fuentes de las causas asignables, proceden de varias categorías, las principales, y adecuadas para el caso de estudio son:

- **Equipos.-** Algún tipo de cambio en las partes, energía, etc. que alteran el funcionamiento y repercusión en el proceso.
- **Suministros.-** Algún cambio en los materiales puede alterar el proceso.
- **Procesos y procedimientos.-** Es la manera de hacer las cosas, cambiar de un método a otro provoca variación anormal en el proceso.
- **Ambiente.-** Cambiar de temperatura, presión, lugar de la estación de trabajo y otros fenómenos, causados natural o artificialmente, pueden ser causa de variación anormal.
- **Personal.-** Por lo general no son la causa del problema, excepto cuando cambian a una persona por otra que no tiene la capacidad adecuada.

Bajo éste antecedente, se procedió a la clasificación de las debilidades y amenazas ubicadas en las categorías Muy Crítica y Crítica, y se construyó el Diagrama Causa Efecto para el Viceministerio de Relaciones Exteriores e Integración Política (Figura N° 25), ubicando a las debilidades y amenazas en las categorías correspondientes de acuerdo a sus características, lo cual permitió la definición clara del problema.

**Figura 25. Diagrama de Ishikawa.  
Análisis Causa – Efecto**



Fuente: Análisis de Vulnerabilidad de la Investigación realizada en el VPOLEX  
Elaborado por: Silvia Jara Olmedo

Finalmente, al analizar el Diagrama Causa - Efecto, se observa que el desconocimiento de procesos y procedimientos, la poca coordinación interna y externa, la falta de respuesta rápida por parte de las áreas de apoyo y asesoría, la estructura estrictamente vertical, la inequidad en la carga laboral, el insuficiente personal para la gestión, así como la resistencia al cambio por parte del personal, son varias de las causas que desembocan en la poca calidad en la prestación del servicio público del VPOLEX, por lo cual se requiere conocer: *¿Cuál es el nivel de*

*efectividad de la implementación de la gestión por procesos en el Viceministerio de Relaciones Exteriores e Integración Política?*

Por lo señalado, y al conocer que la búsqueda de la efectividad en la administración pública, es contribuir a la legitimidad de lo público; y que una de las políticas del Plan de Gobierno es “Garantizar un servicio de calidad con calidez”, como también considerando que el VPOLEX lleva su gestión por procesos desde el año 2010, se plantea como estrategia evaluar la implementación de la gestión por procesos del Viceministerio de Relaciones Exteriores e Integración Política, para lo cual se trabajará en base a los Ocho Principios Fundamentales de la gestión de la calidad establecidos en la Norma ISO 9000, lo que permitirá conocer si efectivamente se logró crear una cultura de gestión por procesos orientada al cumplimiento de su Misión y objetivos institucionales, y encaminada a satisfacer las necesidades y expectativas del usuario tanto interno como externo a fin de garantizar la calidad en el servicio público.

## **5. EVALUACIÓN A LA IMPLEMENTACIÓN DE LA GESTIÓN POR PROCESOS BASADA EN LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LA CALIDAD ESTABLECIDOS EN LA NORMA ISO 9000.**

Identificado que el efecto en el que desembocan las debilidades y amenazas de la gestión del Viceministerio de Relaciones Exteriores e Integración Política es la poca calidad en la prestación del servicio público, se vuelve indispensable realizar una evaluación a la gestión por procesos, la misma que se encuentra implementada desde el año 2010, y para lo cual se considerarán los principios básicos de la calidad establecidos en la Norma ISO 9000, que permitirán identificar los puntos críticos y establecer estrategias de mejora. Adicionalmente en el presente capítulo se detallan conceptos teóricos fundamentales para el proceso de evaluación.

### **5.1 Gestión por Procesos**

Tradicionalmente las instituciones públicas han desarrollado su gestión basada en la división y especialización de trabajo mediante el establecimiento de departamentos funcionales, que a la final dificultan la orientación de los servicios hacia el usuario. La visión departamentalizada de las instituciones ha permitido la proliferación de actividades que no aportan valor agregado alguno, así como la burocratización de la gestión, y problemas de comunicación y coordinación entre las diferentes áreas que muchas de las veces se traducen en la duplicidad de funciones, incumplimiento de competencias y objetivos entre otras.

Sin embargo, en cualquier institución pública o privada existen procesos aunque éstos nunca hayan sido identificados o definidos, por lo tanto, los procesos se constituyen en lo que hace la institución y cómo lo hace. En una institución, prácticamente cualquier actividad o tarea puede ser incluida en un proceso, por lo

cual no se puede generar un bien o servicio, sin antes realizar un proceso, ni tampoco existe un proceso que no genere un bien o servicio (MIDEPLAN, 2009, p.3).

Ante lo indicado resulta indispensable comenzar señalando, que de acuerdo a la Norma ISO 9000-2005, un **proceso** es un “conjunto de actividades mutuamente relacionadas o que interactúan, las cuales transforman elementos de entrada en resultados”, es decir un conjunto de pasos ordenados secuenciales y/o simultáneos, en donde existen entradas y a través de un periodo de transformación dan como resultado salidas.

Para identificar un proceso es necesario definir sus límites a fin de asignar responsabilidades; e identificar sus elementos y factores para determinar sus interacciones y hacer posible su gestión (Pérez, 2010).

a) Límites de un Proceso.- No existe una interpretación homogénea sobre los límites de los procesos, ya que éstos varían dependiendo del tamaño de la institución, no obstante lo importante es adoptar un determinado criterio y mantenerlo a lo largo del tiempo (Pérez, 2010).

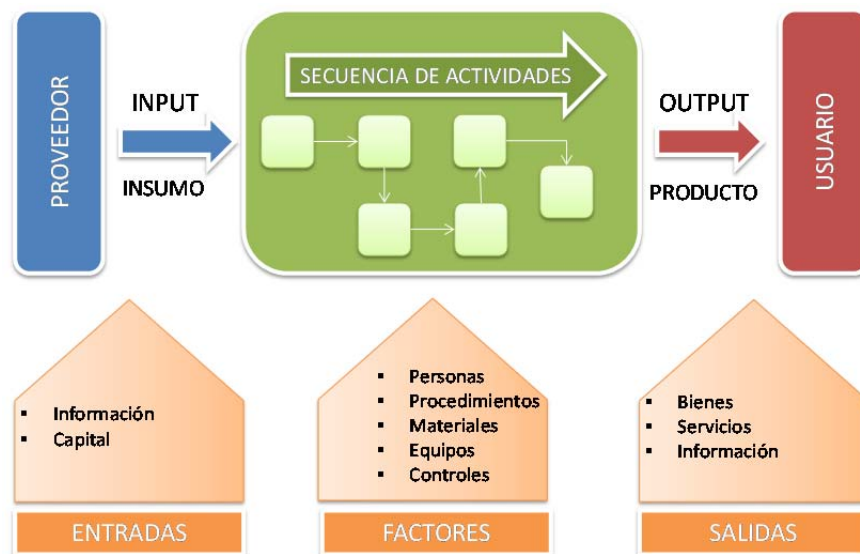
b) Elementos de un proceso.-

1. El Input (entrada principal) producto con una característica objetiva que responda al estándar o criterio de aceptación definido.
2. La secuencia de actividades propiamente dichas que precisan de medios y recursos con determinados requisitos para ejecutarlo siempre bien a la primera.
3. El Output (salida) producto con la calidad exigida por el estándar del proceso y que va destinado a un usuario o cliente externo o interno.

c) Factores de un proceso.-

- a. **Personas.-** Un responsable y los miembros del equipo del proceso, todas ellas con los conocimientos habilidades y actitudes adecuadas.
- b. **Materiales.-** Suministros o información con las características adecuadas para su uso.
- c. **Recursos Físicos.-** Instalaciones, hardware, software que han de estar siempre en adecuadas condiciones de uso.
- d. **Métodos.-** Método de trabajo, procedimiento, hojas de proceso, instrucción técnica. Es la descripción de la forma de utilizar los recursos, quién hace qué, cuándo y muy ocasionalmente el cómo.
- e. **Ambiente.-** Entorno en el que se lleva el proceso. Un proceso está bajo control cuando su resultado es estable y predecible, lo que equivale a dominar los factores del proceso (Ver Figura 26).

**Figura 26. Elementos y Factores de un proceso**



Fuente: Material impartido en el MBA, Módulo: Herramientas Gerenciales de la Calidad, Año 2010.  
Elaborado por: Silvia Jara Olmedo

Para que las instituciones funcionen de manera eficaz, es necesario identificar y gestionar procesos interrelacionados que, muchas de las veces, interactúan entre sí, puesto que el resultado de un proceso constituye directamente el elemento de

entrada de otro proceso. La identificación y gestión sistemática de los procesos empleados en una institución y en particular las interacciones entre ellos es conocida como Gestión por Procesos de acuerdo a las Normas ISO 9000.

Por otra parte, para Pérez Fernández, (2010, pág. 45) la Gestión por Procesos no es un modelo ni una norma de referencia sino un cuerpo de conocimientos con principios y herramientas específicas que permiten hacer realidad el concepto de que la calidad se gestiona.

### **5.1.1 Ventajas de la Gestión por Procesos**

A diferencia de la orientación tradicional basado en departamentos, la Gestión por Procesos presenta las siguientes ventajas a una Institución;

- Orienta a la institución hacia el usuario y hacia sus objetivos, apoyando el correspondiente cambio cultural, por oposición a la clásica orientación hacia el control burocrático interno de los departamentos.
- En la medida en la que se conoce de forma objetiva por qué y para qué se hacen las cosas, es posible optimizar y racionalizar el uso de los recursos con criterios de eficacia global versus eficacia local o funcional.
- Aporta una visión más amplia y global de la Organización (cadena de valor) y de sus relaciones internas. Permite entender la institución como un proceso que genera usuarios satisfechos al tiempo que hace aparecer un nuevo e importante potencial de mejora.
- Contribuye a reducir los costos operativos y de gestión al facilitar la identificación de los costos innecesarios debido a la mala calidad de las actividades internas.

- Es de gran ayuda para la toma de decisiones eficaces. Facilita la identificación de limitaciones y obstáculos para conseguir los objetivos. La causa de los errores suele estar en los procesos: su identificación y corrección garantiza que no se volverá a repetir.
- Contribuye a reducir los tiempos de desarrollo, lanzamiento y fabricación de productos o suministros de servicio.
- Al asignar la responsabilidad clara a una persona, permitirle autoevaluar el resultado de su proceso y hacerla corresponsable de su mejora, el trabajo se vuelve más enriquecedor contribuyendo a potenciar su motivación.
- Son la esencia de la institución y contribuyen a desarrollar ventajas competitivas propias y duraderas.
- Y por encima de todo la Gestión por Procesos proporciona la estructura para que la cooperación exceda las barreras funcionales. Elimina las artificiales barreras organizativas y departamentales, fomentando el trabajo en equipos interfuncionales e integrando eficazmente a las personas.

Como se observa, la Gestión por Procesos aporta una visión y unas herramientas con las cuales se puede mejorar y rediseñar el flujo de trabajo para hacerlos más eficiente y adaptado a las necesidades de los usuarios. Es una forma diferente a la clásica organización funcional, en la cual prevalece la visión del usuario sobre las actividades de la institución, ya que éstas deberán estar estructuradas para satisfacer las necesidades y expectativas de los usuarios (MIDEPLAN, 2009, p. 7).

La Figura 27, presenta las principales diferencias entre gestionar por funciones (método tradicional) y gestionar por procesos.

**Figura 27. Diferencia entre Gestionar por Funciones y Gestionar por Procesos**

GESTIÓN POR FUNCIONES	GESTIÓN POR PROCESOS
Focalización en el producto (bien/servicio)	Focalización en el usuario
Departamentos especializados	Procesos de valor añadido
Organización por departamentos o áreas	Organización orientada a los procesos
Enfoque especialista del trabajo	Enfoque del trabajo desde la visión de la totalidad del proceso
Departamento forma organizativa	Forma natural organizar el trabajo
Alteraciones en el proceso se resuelven jerárquicamente	Alteraciones en el proceso se resuelven al nivel de la ejecución
Autoridad basada en Jefes funcionales	Autoridad basada en los responsables de los procesos
Prevalece la organización vertical	Convive la organización vertical con la horizontal
Jerarquía – control	Autonomía – Autocontrol
Mecanismo de coordinación: Mando y Control	Mecanismo de coordinación: Autonomía responsable
Burocracia – formalismo	Flexibilidad - cambio - innovación
Toma de decisiones centralizada	Es parte del trabajo de todos
Información jerárquica	Información compartida
Concentración del conocimiento	Aprendizaje organizacional
Jerarquía para coordinar	Coordina el equipo
Cumplimiento desempeño	Compromiso con resultados
Eficiencia: Productividad	Eficacia: competitividad
Las mejoras tienen un ámbito limitado: el departamento	Las mejoras tienen un ámbito transfuncional y generalizado: el proceso
Mejoras de alcance limitado	Alcance amplio – transfuncional

Fuente: MIDEPLAN, “Guía para el levantamiento de procesos”, 2009, p.8.  
Elaborado por: Silvia Jara Olmedo

### 5.1.2 Características de la Gestión por Procesos

Para que una institución adopte una gestión basada en procesos, deberá identificar todas y cada una de las actividades que realiza. Las actividades de las instituciones son generalmente horizontales y afectan a varias unidades o funciones. Esta concepción “horizontal” (actividades o procesos) se contrapone a la concepción tradicional de organización “vertical” (departamentos o funciones), lo cual no significa que los procesos suplan o anulen las funciones. De esta forma, producir cambios en el diseño o ejecución de los procesos centrales que constituyen una institución, producirá, ineludiblemente cambios importantes en el modelo de organización y gestión de la misma, produciendo transformaciones importantes en la institución como un todo. MIDEPLAN (2009, p.).

Para transformar una institución hacia una gestión basada en procesos, se debe considerar:

- Las limitaciones de la organización funcional vertical, para mejorar la competitividad de la institución.

- Reconocer la existencia de los procesos internos.
- Identificar las necesidades del usuario externo y orientar a la institución hacia su satisfacción.
- Asignar responsabilidades personales a cada proceso.
- Establecer en cada proceso, indicadores de funcionamiento y objetivos de mejora.
- Mantener los procesos bajo control, estableciendo un control estadístico.
- Mejorar de forma continua su funcionamiento.
- Medir el grado de satisfacción del cliente interno y externo.

Por otra parte, en el Ecuador la Constitución de la República del 2008 en su Art. 227 señala que *“La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficiencia, eficacia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación”*, así también el Plan Nacional del Buen Vivir 2013 - 2017, establece en las políticas del Objetivo 1, que es responsabilidad del Estado el *“Garantizar la prestación de servicios públicos de calidad con calidez”* a través de mejorar continuamente los procesos, la gestión estratégica y la aplicación de tecnologías de información y comunicación, para optimizar los servicios prestados. Para lo cual el Ministerio de Relaciones Exteriores a partir del año 2010 dio inicio a la implementación de la Gestión por Procesos, por lo que se llevó a cabo un trabajo abierto y participativo, con la dirección de un equipo externo de profesionales especializados y la colaboración del personal directivo y operativo de la Institución, y cuyo trabajo tuvo como objetivos:

1. Definir la Cadena de Valor, actividades principales y de apoyo, identificando los Macroprocesos, en el Mapa de Procesos de Cancillería.
2. Levantar un inventario de procesos, a fin de definir el alcance de los diagramas de flujo que serían documentados.
3. Caracterizar los procesos (descripción de entradas, salidas, controles, dependencia entre procesos, recursos y herramientas tecnológicas).
4. Construir los diagrama de flujos, manuales de procedimientos, instructivos y registros de todos los procesos identificados.
5. Definir indicadores de gestión de procesos.

6. Capacitar a los funcionarios de la Institución a fin de que la cultura organizacional se adapte a los cambios requeridos para la implementación del modelo de gestión por procesos.

Toda ésta información permitió establecer los siguientes productos enfocados en la estructura vigente hasta el 28 de agosto del 2014, del Viceministerio de Relaciones Exteriores e Integración Política, unidad de análisis de la presente investigación.

### 5.1.3 Cadena de Valor

Como se indicó en el Capítulo III, la Cadena de Valor, de acuerdo a Michael Porter, permite identificar y describir, a través de un esquema muy visual, cuáles son las actividades que dentro de una institución realmente generan valor para el usuario. Es así como en la Figura N° 28, se pueden apreciar que las *actividades primarias* en el Viceministerio de Relaciones Exteriores e Integración Política, son la regulación, planificación, gestión y evaluación de las Relaciones Exteriores y de los Asuntos Migratorios, Consulares, y Refugio, todas ellas y en cada paso aportan un valor agregado al servicio que se brinda a la ciudadanía, y son a través de las cuales el VPOLEX cumple con su misión.

**Figura 28. Cadena de Valor del Viceministerio de Relaciones Exteriores**



Fuente: Estatuto Orgánico por Procesos MRECI, 2010.  
Elaborado por: Silvia Jara Olmedo

Por otra parte, las *actividades de apoyo*, que corresponden al aprovisionamiento de recursos, están relacionadas a la Gestión Administrativa Financiera por el recurso humano, financiero e infraestructura, a la Gestión de Planificación por lo correspondiente a asesoría técnica, a Asesoría Jurídica, a Gestión Estratégica por el recurso tecnológico y métodos y procedimientos de trabajo; y Gestión de Comunicación Social por la información e investigación.

Finalmente se debe señalar que la Cadena de Valor como herramienta de análisis permite descomponer a una Unidad en sus partes constitutivas, buscando identificar claramente las actividades que brindan una ventaja competitiva y generar valor agregado; que en el ámbito de la gestión pública el valor son los beneficios como resultado de la acción del Estado que impacte en el bienestar de la población.

#### **5.1.4 Mapa de procesos**

Identificadas las actividades que generan valor agregado en la Institución, se llevó a cabo el levantamiento de procesos que consiste en formalizar la manera de realizar actividades antes ejecutadas de forma empírica.

En esta etapa se identificaron cuáles son los procesos que desarrolla la institución para brindar los bienes y/o servicios a los usuarios, y una herramienta muy utilizada es el Mapa de Procesos, el cual ofrece una visión general del sistema de gestión, y en el cual se representan los procesos que de acuerdo a su nivel de impacto en la satisfacción de los usuarios y en la estrategia institucional, pueden clasificarse en las siguientes categorías, según Pérez Fernández, (2010, pág. 107);

*Procesos de Dirección o Estratégicos.-* Concebidos con carácter transversal a todo el resto de procesos de la Institución, son aquellos que permiten definir, desarrollar, implantar y desplegar las estrategias y objetivos de la institución, este tipo de procesos son genéricos, comunes y afectan a la mayor parte de la organización.

*Procesos Operativos o Sustantivos.-* Combinan y transforman recursos para obtener el producto o proporcionar el servicio conforme a los requerimientos del cliente, aportando en consecuencia un alto valor añadido. Son los que representan la razón de ser de la institución, dirección, departamento o unidad.

Procesos de Apoyo o Adjetivos.- Proporcionan las personas y los recursos requeridos por el resto de procesos y conforme a las necesidades de sus clientes internos. Son todos aquellos que permitan la operación de la institución y que, sin embargo, no son considerados clave por la misma. Este tipo de procesos tienen como misión apoyar a uno o más procesos clave.

Mediante el levantamiento de procesos llevado a cabo en el 2010, para el Viceministerio de Relaciones Exteriores se logró identificó 2 macroprocesos, 6 procesos y 43 subprocesos, los mismos que reflejan su organización de carácter mixto, esto es, de acuerdo a sus relaciones por países (relaciones bilaterales) y por organismos internacionales (relaciones multilaterales) así también por especializaciones temáticas, como son los Asuntos Consulares y Migratorios. La Figura 29 representa al Mapa de Procesos en el cual se pueden observar los macroprocesos y procesos agregadores de valor del VPOLEX, así como los de apoyo y estratégicos; y su interacción.

**Figura 29. Mapa de Procesos de la Gestión Estratégica de las Relaciones Exteriores e Integración Política**



Fuente: Modelo de Gestión por Procesos, MRECI, 2010  
Elaborado por: Silvia Jara Olmedo

Una vez identificados y clasificados los procesos, se detalla a continuación el Inventario Total de los mismos para el VPOLEX, de los cuales se cuenta con sus respectivos Manuales de Procedimientos en lo que se puntualizan sus objetivos, alcance, definición, marco legal, políticas, responsables, diagrama de flujo e indicadores. Es importante destacar que la última actualización de éstos Manuales se lo realizó en octubre 2013, de acuerdo a información proporcionada por Cancillería.

## **MACROPROCESO 1: Gestión de las Relaciones Políticas, Diplomáticas, Integración y Política Exterior**

### *PROCESO 1: Gestión de las Relaciones Políticas, Diplomáticas, Integración Bilateral*

- SP01 Gestión Técnica de Relaciones Políticas, Diplomáticas y de Integración con África, Asia y Oceanía.
- SP02 Gestión para las Relaciones Bilaterales con América del Sur
- SP03 Gestión de Relaciones Bilaterales con México, América Central y El Caribe
- SP04 Gestión de las Relaciones Bilaterales con América del Norte
- SP05 Gestión de Relaciones Bilaterales en el ámbito vecinal y de soberanía
- SP06 Gestión de las Relaciones Bilaterales con Europa
- SP07 Validación de Cartografía de Límites Territoriales y Marítimos
- SP08 Mantenimiento de fronteras
- SP09 Definición de la Posición Nacional en el ámbito de Soberanía, Espacial y Tratado Antártico
- SP10 Gestión de Informes y/o criterios de la Sección Nacional de la CPPS
- SP11 Definición de la posición nacional sobre temas marítimos y de pesca

### *PROCESO 2: Gestión de las Relaciones Políticas, Diplomáticas, Integración Multilateral*

- SP01 Gestión de Instrucciones
- SP02 Gestión de credenciales para participación en eventos internacionales
- SP03 Gestión de pago de contribuciones a Organismos Internacionales
- SP04 Gestión de Informes País

- SP05 Elaboración de Ficha temática
- SP06 Elaboración de la posición País
- SP7 Gestión de trámites e instrumentos en el marco del Sistema Interamericano
- SP8 Gestión de cumplimiento de obligaciones internacionales/ Presentación de Informes Nacionales
- SP9 Gestión de definición de Posición Nacional y conformación de delegaciones para reuniones internacionales en el marco de la OEA y de las Cumbres de las Américas e Iberoaméricas
- SP10 Gestión de Cumbres / Asambleas en el marco del Sistema Interamericano e Iberoamericano
- SP11 Gestión de Candidaturas
- SP12 Generación de criterios, información y documentación en el ámbito de la Integración Regional
- SP13 Posicionamiento de la postura nacional en distintos ámbitos de la Integración Regional
- SP14 Gestión de Cumbres/ Reuniones en el ámbito político de Integración Regional

## **MACROPROCESO 2: Gestión de los Asuntos Migratorios, Consulares y Refugio**

### **PROCESO 3: Gestión de Migración y Extranjería**

- SP01 Naturalizaciones
- SP02 Gestión de Visa No Inmigrante
- SP03 Migración laboral
- SP04 Emisión de Visas Inmigrantes
- SP05 Empadronamiento
- SP06 Transferencia de Visas
- SP07 Cancelación de Visa
- SP08 Archivo de expedientes

#### PROCESO 4: Gestión de Documentos de Viaje y Legalizaciones

SP01 Emisión de pasaportes

SP02 Análisis, Control y Generación de Informes de actuaciones por emisión de pasaportes

SP03 Registro de inscripciones realizadas en el exterior

SP04 Apostillas y legalizaciones de documentos

#### PROCESO 5: Gestión de Refugio

SP01 Determinación de la condición de refugiado

#### PROCESO 6: Asuntos y Servicios Consulares

SP01 Gestiones relativas a Consulados Ecuatorianos y Representaciones Consulares en el Ecuador

SP02 Asuntos Vulnerables y atención al migrante

SP03 Gestión estadística

SP04 Apertura de consulados rentados y honorarios del Ecuador en el Exterior

SP05 Emisión de tarjetas de identificación consular

## **5.2 Gestión de la Calidad**

La amplia difusión de la palabra Calidad ha provocado la transformación de su significado atribuyéndosele tantos matices que ha llegado a convertirse en un término que encierra múltiples sentidos, sin embargo se pueden mencionar a dos autores que han sido considerados por muchos como los grandes teóricos de la calidad.

- a. Crosby (1979) define a la Calidad como la “conformidad con los requerimientos o especificaciones por el cliente” y por lo tanto la no conformidad detecta la ausencia de calidad, por lo que nace la filosofía de cero defectos, que significa hacerlo bien desde la primera vez.

- b. Deming (1989) sostiene que la Calidad es “un grado predecible de uniformidad y fiabilidad a bajo coste, adecuado a las necesidades del mercado”. La manera de conseguir una mayor calidad es mejorando el producto y la adecuación del servicio a las especificaciones para reducir la variabilidad en el diseño de los procesos, puesto que la productividad mejora cuando la variabilidad disminuye.

Por otra parte para la ISO 9000:2005 (2005, p.8) Calidad es “el grado en que un conjunto de características inherentes cumplen con las necesidades o expectativas establecidas”.

Como se observa, todas las definiciones se ajustan claramente en el usuario y sus necesidades, por lo cual se puede concluir que la Calidad se centra en satisfacer las necesidades y/o expectativas del usuario, por lo cual nace la Gestión de la Calidad, que de acuerdo a la ISO 9000, son actividades coordinadas para dirigir y controlar una organización en lo relativo a la calidad y es la clave para la creación de valor y la satisfacción del usuario; por lo cual se puede concluir que la Gestión por Procesos se presenta como un sistema de Gestión de la Calidad apuntalada a la calidad total.

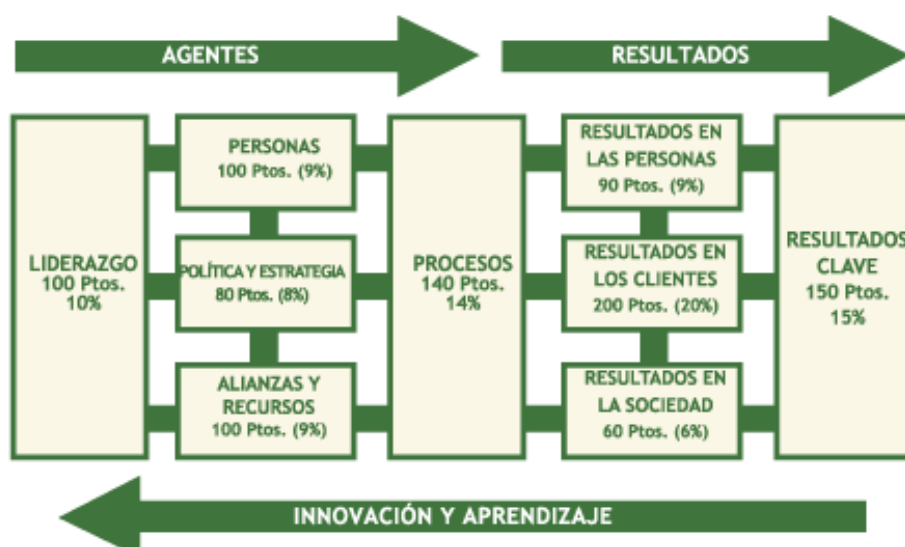
Por otro lado, y al conocer que uno de los objetivos del sector público ecuatoriano es garantizar un servicio de calidad con calidez, las instituciones necesitan gestionar sus actividades y recursos, para lo cual en la actualidad cuentan con dos enfoques cuya piedra angular es la Gestión por Procesos: el Modelo EFQM de Excelencia y las Normas ISO 9000.

### **5.2.1 Modelo EFQM para la excelencia**

Se trata de un modelo no normativo basado en la Autoevaluación, en el cual se analiza el funcionamiento del sistema de gestión de la institución usando como guía 9 criterios, cinco de estos son “Agentes Facilitadores” (Liderazgo, Estrategia, Personas, Alianzas y Recursos, Procesos y Productos) y cuatro son “Resultados” (Resultados en Personas, Resultados en clientes, Resultados en la sociedad y Resultados clave), su configuración se puede apreciar en la Figura 30.

El EFQM (Fundación Europea para la Gestión de la Calidad) puede ser evaluado por personal externo como también interno, sin embargo el Modelo no permite la obtención de ninguna certificación sino que establece criterios y subcriterios que son evaluados por la institución para identificar los puntos débiles y fuertes, y planificar las estrategias correspondientes.

**Figura 30. Criterios del Modelo EFQM**



Fuente: [www.efqm.es](http://www.efqm.es), Fecha de ingreso: 18 de agosto 2014, 13h29  
Elaborado por: EFQM

Su principal diferencia con la ISO 9000 es la relatividad de la Autoevaluación; al tiempo que se muestra el progreso interno, hay que evidenciar también la evolución comparada con referentes externos. Se trata más de hacer una evaluación competitiva que del cumplimiento de determinados requisitos.

### 5.2.2 Normas ISO (International Organization for Standardization)

Las Normas ISO 9000 son un conjunto de normas utilizadas para el desarrollo de sistemas de aseguramiento de la calidad que puedan ser utilizadas por cualquier organización, independiente del tamaño o sector en el que opere. Las ISO están constituidas por las siguientes normas básicas;

- La Norma ISO 9000, “Sistema de gestión de la calidad. Fundamentos y vocabulario”, describe los fundamentos de los sistemas de gestión de la calidad y especifica la terminología. No es certificable.
- La Norma ISO 9001, “Sistema de gestión de la calidad. Requisitos”, especifica los requisitos para los sistemas de gestión de la calidad aplicables a toda organización que necesite demostrar su capacidad para proporcionar productos y/o servicios que cumplan los requisitos de sus clientes y los reglamentos que le sean de aplicación, y su objetivo es aumentar la satisfacción del cliente. Es certificable.
- La Norma ISO 9004, “Sistema de gestión de la calidad. Directrices para la mejora del desempeño”, proporciona directrices que consideran tanto la eficacia como la eficiencia del sistema de gestión de la calidad. Se recomienda como guía para aquellas organizaciones que deseen ir más allá, persiguiendo la mejora continua del desempeño. No es utilizada con fines de certificación.

La familia de las Normas ISO se sustentan en ocho principios, que permiten conducir a una institución hacia una mejora en el desempeño, y éstos se encuentran descritos en la Norma ISO 9000 y se convierten en una referencia básica necesaria para el entendimiento y la implementación adecuada de los requisitos de la ISO 9001 y/o las directrices de la ISO 9004. Por lo tanto estos principios son considerados como pilares básicos a tener en cuenta si se quiere implementar modelos de gestión orientados a obtener buenos resultados de manera eficaz y eficiente, en términos de satisfacción de los diferentes grupos de interés (IAT, 2002, 13). Estos principios son:

1. Enfoque al cliente
2. Liderazgo
3. Participación del personal
4. Enfoque basado en procesos
5. Enfoque de sistema para la gestión

6. Mejora continua
7. Enfoque basado en hechos para la toma de decisiones
8. Relación mutuamente beneficiosa con el proveedor

Se puede entonces afirmar que para una buena implementación de la Gestión por Procesos es necesario analizar y entender cada uno de éstos Principios a fin de alcanzar un resultado que permita mejorar la productividad de las instituciones, por lo que se ha seleccionado a las Normas ISO a través de sus Ocho Principios de la Calidad, como el marco teórico de la presente investigación, puesto que el Modelo EFQM maneja criterios de evaluación empíricos, y se centra en la autoevaluación interna que requiere de un gran conocimiento de la institución, y además de un equipo completo de evaluadores con vasta experiencia en el manejo del Modelo.

### **5.2.3 Círculo de Deming**

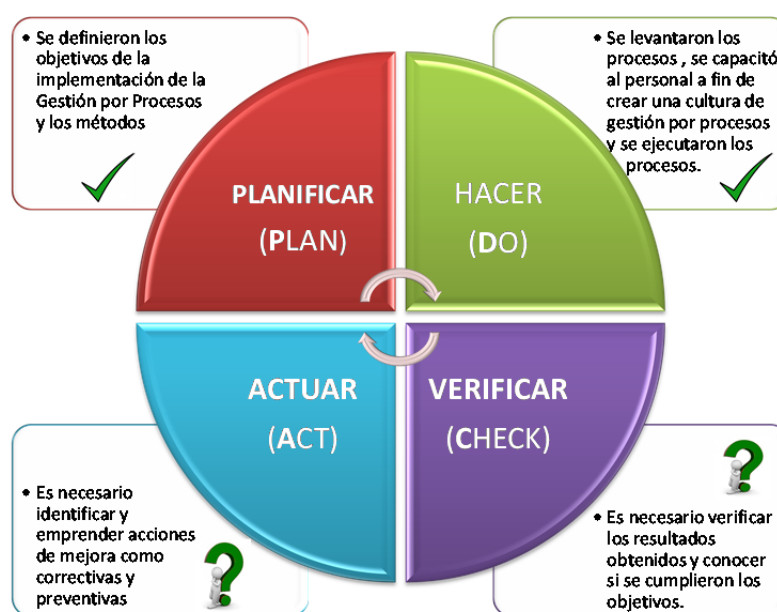
Como se ha venido señalando en los acápites anteriores, la Gestión por Procesos es un conjunto de conocimientos con principios y herramientas que permiten hacer realidad el concepto de calidad, es decir satisfacer las necesidades y/o expectativas de los usuarios, para lo cual es necesario establecer la mejora continua, siendo el Ciclo PDCA (Plan, Do, Check, Act) o Círculo de Deming la columna vertebral de todos los procesos de mejora.

El Círculo de Deming se constituye en una guía para mejorar de forma continua y sistemática la calidad, y está compuesto por cuatro etapas cíclicas; Planificar, Hacer, Verificar y Actuar, de forma que una vez acabada la etapa final se debe volver a la primera y repetir el ciclo de nuevo, así las actividades son reevaluadas periódicamente para incorporar nuevas mejoras.

A continuación se presenta el análisis realizado para la implementación de la Gestión por Procesos en el Viceministerio de Relaciones Exteriores e Integración Política, en función a las cuatro etapas cíclicas del Círculo de Deming, ver Figura 31:

Planificar (Plan): El Ministerio de Relaciones Exteriores, a finales del año 2010, realizó de manera conjunta con un grupo de especialistas externos el plan integral para la implementación de una Gestión por Procesos, el cual estaba compuesto por talleres de sensibilización y concientización, levantamiento de información, diagnóstico institucional, elaboración de manuales de procesos y procedimientos, determinación de indicadores, y plan de gestión del cambio, esta etapa tuvo una duración de seis meses.

**Figura 31. Ciclo PDCA aplicado a la Implementación de la Gestión por Procesos del VPOLEX**



Fuente: Material impartido en el MBA, Módulo: Gerencia de la Calidad, Año 2010.  
Elaborado por: Silvia Jara Olmedo

Hacer (Do): Una vez que se contaba con los procesos levantados y con los manuales de procedimientos aprobados por la autoridad respectiva, se dio inicio a la implementación de los mismos, a la par se desarrollaron conferencias encaminadas a la Gestión del cambio a fin de implementar adecuadamente todos lo necesario en los procesos del Ministerio de Relaciones Exteriores, motivando e involucrando a los funcionarios a las nuevas oportunidades que éstos implican para su desarrollo personal y profesional.

Verificar (Check): Trascurridos más de tres años de la implementación de la Gestión por Procesos es necesario levantar información y analizarla, a fin de identificar si los resultados obtenidos han permitido cumplir con los objetivos en base a los principios de la calidad de acuerdo a la ISO 9000 y, evaluar si se ha producido la mejora institucional.

Actuar (Act): En la presente investigación, en función a las desviaciones detectadas se plantearán propuestas de mejora a la Gestión por Procesos, cuya implementación quedará en la potestad de las autoridades del Viceministerio de Relaciones Exteriores.

### **5.3 Evaluación a la implementación de la Gestión por Procesos del VPOLEX**

Al contar con la descripción y diagnóstico del Viceministerio de Relaciones Exteriores e Integración Política, en las cuales se ha logrado identificar la Misión, Objetivos Estratégicos, Análisis de la situación interna, y Análisis de la situación externa; y al considerar que la Unidad de estudio finalizó con éxito el despliegue del plan integral para la implementación de una Gestión por Procesos; se vuelve indispensable la verificación de los resultados de la misma, a fin de promover la mejora continua que permita la entrega de un servicio con calidad.

#### **5.3.1 Metodología de Investigación**

Con la finalidad de solucionar el problema planteado en la presente investigación se diseñó una encuesta sobre aspectos relacionados con la Gestión por Procesos, y se aplicó a los funcionarios del Viceministerio de Relaciones Exteriores, la misma fue administrada por la investigadora, y aplicada in situ en cada oficina en el mes de julio del 2014.

El cuestionario diseñado (Anexo 3) se encuentra dividido en nueve secciones en las cuales se consideraron los criterios más importantes para el análisis a través de dos tipos de variables;

- Variables discretas: Son variables cuantitativas y son aquellas que solo pueden tomar valores enteros en la escala de los números naturales, es decir, la variable no puede tomar valores fraccionarios. En éste grupo se encuentran la edad del funcionario y años de servicio en la Institución.
- Variables categóricas ordinales: Son variables cualitativas y son aquellas cuyos valores son del tipo categórico, es decir que indican categorías y mantienen un orden. En éste grupo se encuentran casi todas las variables del cuestionario construido para la presente investigación ya que se utilizó la escala de Likert para medir la percepción de los funcionarios en cuanto a la Gestión por Procesos.

### 5.3.2 Población y Muestra

Con la finalidad de aplicar el cuestionario diseñado, se identificó a la población objetivo, la misma que está representada por el total de funcionarios que laboran para el Viceministerio de Relaciones Exteriores en la planta central - Quito, y que de acuerdo a las estadísticas de la Unidad de Recursos Humanos asciende a un total de 326 funcionarios bajo la figura laboral de nombramiento administrativo, carrera diplomática y contrato de servicios ocasionales. Se considera que la muestra será representativa del universo, y estará conformada por los funcionarios que sean seleccionados de manera aleatoria en el muestro.

Por la característica del universo, el tamaño de la muestra se determinó aplicando la fórmula de muestreo aleatorio para poblaciones finitas con desviación estándar desconocida:

$$n = \frac{z^2 pqN}{e^2(N - 1) + z^2 pq}$$

Donde:

**N:** Total de la población finita (326)

**Z<sup>2</sup>:** Número de desviaciones estándar alrededor de la media para determinar el intervalo de confianza. 1.96<sup>2</sup> considerando un nivel de confianza del 95%

- p:** Proporción de la muestra a favor (para este caso es 5%=0.05)
- q:** Proporción de la muestra en contra 1-p (0.95)
- e:** Error permisible propio de la investigación cuando se hace inferencia (5%)
- n:** Tamaño de la muestra

Calculado el tamaño de la muestra, ésta arrojó un resultado de 60, que sería el número de funcionarios a quienes se encuestaría, adicionalmente se realizó un muestreo estratificado, donde cada estrato hace referencia a los procesos que fueron identificados en el Mapa de Procesos del VPOLEX. A continuación la Tabla 4 incluye la determinación de la cantidad de funcionarios encuestados para cada estrato definido.

**Tabla 4. Distribución de muestra por estrato**

PROCESO	NÚMERO DE FUNCIONARIOS	% DE REPRESENTACIÓN	MUESTRA POR ESTRATO
Gestión de las Relaciones Políticas, Diplomáticas, Integración Bilateral	71	22%	13
Gestión de las Relaciones Políticas, Diplomáticas, Integración Multilateral	60	18%	11
Gestión de Migración y Extranjería	71	22%	13
Gestión de Documentos de Viaje y Legalizaciones	41	13%	8
Gestión de Refugio	65	20%	12
Asuntos y Servicios Consulares	18	6%	3
<b>TOTAL</b>	<b>326</b>	<b>100%</b>	<b>60</b>

Fuente: Investigación realizada  
Elaborado por: Silvia Jara Olmedo

Previa la aplicación del cuestionario, y con la finalidad de determinar si existe fiabilidad en la elaboración del mismo se utilizó el Coeficiente Alfa de Cronbach, de manera que se pueda saber si se ha diseñado correctamente la escala, y si el número de preguntas guardan una correlación entre sí. Después de realizar la prueba piloto con 5 experimentos, y con la ayuda del Paquete Estadístico SPSS se obtuvo un Coeficiente Alfa de Cronbach de 0.83, por lo que se puede interpretar que el cuestionario es suficiente fiable para la investigación.

### 5.3.3 Resultados

El análisis de resultados se lo realizó en función a las calificaciones que cada encuestado dio a los ítems del cuestionario de acuerdo a la escala de Likert planteada, para lo cual se codificaron y tabularon las respuestas, y se construyó la base de datos con ayuda del Paquete Estadístico IBM SPSS V21, el cual permitió realizar el análisis estadístico descriptivo que se presenta a continuación para cada uno de los Ocho Principios Fundamentales de la Calidad de acuerdo a la Norma ISO 9000-2005, el mismo que fue reforzado con las opiniones vertidas en las entrevistas realizadas a autoridades institucionales relacionadas con el tema de la presente investigación así como con material bibliográfico. A continuación se presenta el análisis para cada principio de la calidad.

#### 5.3.3.1 *Principio 1: Enfoque al Cliente*

*Las instituciones públicas dependen de sus usuarios, tanto internos como externos, y por lo tanto deben comprender sus necesidades actuales y futuras, satisfacerlas y esforzarse en exceder sus expectativas (ISO 9000-2005).*

Entiéndase por *Usuario Interno* a todas aquellas personas que pertenecen a la institución y que requieren de un servicio que oferta el VPOLEX; y por *Usuario Externo*; a aquellas personas o instituciones que interactúan con el VPOLEX pero no pertenecen a él. Con la finalidad de determinar el grado de aplicabilidad de éste principio en la Gestión por Procesos del Viceministerio de Relaciones Exteriores e Integración Política, se analizarán las acciones realizadas en función a tres criterios fundamentales.

##### 1. *Conocimiento y comprensión de las necesidades del usuario*

El Viceministerio de Relaciones Exteriores actualmente emplea varios mecanismos que le permite conocer cuáles son las necesidades y expectativas de la ciudadanía en cuanto a sus servicios, entre ellos se encuentran;

Página Web: En éste medio existe un espacio de consultas del público, al que se ingresa mediante la pestaña “contacto”, en la cual se recopilan las consultas, denuncias o sugerencias ciudadanas sobre servicios consulares, refugio, documentos de viaje o temas referentes a la política exterior del país. La respuesta la ciudadanía la obtiene en un lapso de 48 horas de forma personalizada a su correo electrónico.

Facebook y Twitter: Por medio de las redes sociales los ciudadanos que siguen las cuentas en estos dos espacios Facebook (CancilleríaEcuador) y Twitter (@CancilleriaEc), se conectan en línea y realizan sus consultas o sugerencias. Las preguntas son contestadas en ese momento, a través de los funcionarios que manejan cada uno de los canales.

Boletín Digital: Otro canal de comunicación con la ciudadanía es el boletín electrónico difundido semanalmente, él dispone de una sección en la cual la ciudadanía puede realizar consultas o expresar sus necesidades. Al igual que la página web, la ciudadanía obtiene su respuesta en un lapso máximo de 48 horas.

Ferías Ciudadanas: Son espacios en los cuales la ciudadanía obtiene información sobre servicios consulares como requisitos para obtener pasaportes, visados, refugio, apostilla, legalizaciones, naturalizaciones, etc, además en las mismas se cuenta siempre con un buzón de sugerencias en el cual el ciudadano expresa sus necesidades, las mismas que son tomadas en cuenta por la autoridad competente.

Chat Ciudadano: De manera trimestral y con la presencia y participación de expertos en temas consulares y de la gestión del VPOLEX, se desarrolla el chat con la ciudadanía. Las respuestas a sus consultas son de manera inmediata de forma ágil y segura.

Buzón de Sugerencias: La Cancillería dispone de diez buzones de sugerencias ubicados en lugares visibles y de atención al público, y se han convertido en un medio ágil y de fácil utilización para la presentación de denuncias o sugerencias sobre la atención que recibe la ciudadanía.

La información recolectada por los diferentes medios ha permitido al Viceministerio de Relaciones Exteriores conocer cuáles son las demandas de la ciudadanía y establecer las estrategias necesarias a fin de cubrir esas expectativas, esto es corroborado con los resultados encontrados en la encuesta aplicada a los funcionarios de los diferentes procesos del VPOLEX, puesto que el 55% de ellos consideran “casi siempre” conocer con claridad los requerimientos de los usuarios tanto internos como externos antes de brindar su servicio; las respuestas se puede observar a mayor detalle en la Tabla 5.

**Tabla 5. Conoce y entiende los requerimientos de los usuarios**

Procesos	Conoce con claridad los requerimientos de los usuarios					Total
	Nunca	Rara vez	Algunas veces	Casi siempre	Siempre	
Gestión de las Relaciones Políticas Bilaterales	0%	0%	31%	54%	15%	100%
Gestión de las Relaciones Políticas Multilaterales	0%	0%	18%	55%	27%	100%
Gestión de Migración y Extranjería	8%	0%	15%	69%	8%	100%
Gestión de Documentos de Viaje y Legalización	11%	0%	22%	44%	22%	100%
Gestión de Refugio	0%	0%	15%	46%	38%	100%
Gestión de Asuntos y Servicios Consulares	0%	0%	33%	67%	0%	100%
<b>Total</b>	<b>3%</b>	<b>0%</b>	<b>21%</b>	<b>55%</b>	<b>21%</b>	<b>100%</b>

Fuente: Cuestionario de Opinión aplicado en el VPOLEX – julio 2014  
Elaborado por: Silvia Jara Olmedo

## 2. Cumplimiento de expectativas de los usuarios

Conocidas las necesidades de los usuarios, que se centran en contar con un servicio ágil y de calidad, es importante cumplir con ellas e incluso superar sus expectativas, para lo cual el VPOLEX ha implementado varias estrategias como el sistema de turnos y monitores para atención al usuario en ventanilla, el cual ha permitido reducir el tiempo de espera y evitar el favoritismo, de igual forma cuenta con evaluaciones de gestión y calificación de los usuarios a los servicios, es decir que el usuario una vez que ha sido atendido puede expresar su opinión del servicio recibido, lo que ha generado que se cree una cultura de buen servicio por parte de los funcionarios de Cancillería, ya que éstas evaluaciones son tomadas en cuenta para la renovación de los contratos de servicios profesionales o ascensos, dependiendo la relación laboral del funcionario.

De acuerdo a la información publicada por Cancillería, en la sección “Transparencia” en su página web, los usuarios que hicieron uso de los servicios brindados por los procesos de Migración, Refugio, Consulares y Documento de Viaje en el año 2013, calificaron el servicio con una puntuación promedio de 76,2/100 (buena), en tanto que hasta mayo 2014 esta puntuación alcanzaba en promedio los 97,5/100 (excelente), ésta mejora responde a que se mide la satisfacción del usuario y se actúa sobre los resultados. Los aspectos evaluados son: tiempo de espera para ser atendido, atención al ser recibido, claridad de la explicación y nivel general de satisfacción.

Esta información guarda concordancia con los resultados obtenidos en la investigación de campo (ver Tabla 6), ya que el 90% de los funcionarios encuestados opinan que “siempre” y “casi siempre” la gestión de su proceso cumple con las expectativas de las autoridades y ciudadanía.

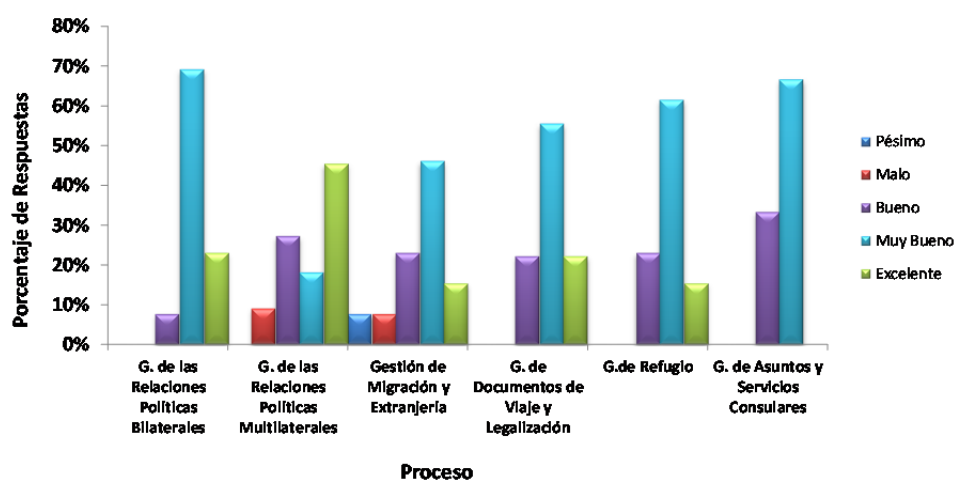
**Tabla 6. La gestión de su proceso cumple con las expectativas de los usuarios**

Proceso	La gestión cumple con las expectativas del usuario					Total
	Nunca	Rara vez	Algunas veces	Casi siempre	Siempre	
Gestión de las Relaciones Políticas Bilaterales	0%	0%	8%	69%	23%	100%
Gestión de las Relaciones Políticas Multilaterales	0%	9%	9%	27%	55%	100%
Gestión de Migración y Extranjería	8%	0%	15%	62%	15%	100%
Gestión de Documentos de Viaje y Legalización	0%	0%	0%	67%	33%	100%
Gestión de Refugio	0%	0%	0%	77%	23%	100%
Gestión de Asuntos y Servicios Consulares	0%	0%	0%	67%	33%	100%
<b>Total</b>	<b>2%</b>	<b>2%</b>	<b>6%</b>	<b>61%</b>	<b>29%</b>	<b>100%</b>

Fuente: Cuestionario de Opinión aplicado en el VPOLEX – julio 2014  
Elaborado por: Silvia Jara Olmedo

De igual forma, se solicitó al encuestado una autocalificación a la calidad de atención que brinda el proceso para el cual trabaja, encontrando así que el 20% estima que la atención es “buena”, el 52% considera que brindan un servicio “muy bueno”, en tanto que el 23% calificó a su servicio como “excelente”, y tan solo un 5% del total evaluó a la calidad de su servicio como “pésimo” y “malo”, el detalle por Proceso se lo observa en la Figura 32.

**Figura 32. Autocalificación a la calidad del servicio brindado por los Procesos del VPOLEX**



Fuente: Cuestionario de Opinión aplicado en el VPOLEX – julio 2014  
Elaborado por: Silvia Jara Olmedo

### 3. Inclusión de las necesidades de los usuarios en los objetivos de la institución

A fin de contar con una participación amplia, democrática, y plural de la ciudadanía en la construcción de los Objetivos Institucionales, Cancillería cuenta con 7 Consejos Ciudadanos Sectoriales en las diferentes zonas territoriales, a través de los cuales los usuarios exponen sus necesidades, expectativas y propuestas por medio de diálogos ciudadanos, casas abiertas y encuentros.

De acuerdo al Informe de Redición de Cuentas 2013 de Cancillería, los 7 Consejos Ciudadanos los conforman un total de 1200 personas entre los cuales se encuentran académicos, universitarios, campesinos, indígenas, afro descendientes, dirigentes y representantes de organizaciones sociales, dirigentes de sectores de la producción, choferes, artesanos, comerciantes, ciudadanía en general.

El acercamiento entre el Viceministerio de Relaciones Exteriores y la ciudadanía, a través de los Consejos Ciudadanos, ha permitido incorporar criterios y opiniones de los usuarios en sus objetivos y política pública. Es así como en los diferentes encuentros la sugerencia ciudadana se ha encaminado a que, el gobierno tome decisiones, en el ámbito de las relaciones exteriores, independientes de las

presiones que puedan recibir, haciendo énfasis en el apoyo de los ecuatorianos a las decisiones soberanas; criterios que han sido incluidos oportunamente en la planificación del VPOLEX, y que se ven reflejados en sus objetivos.

De igual forma la relación con los migrantes y la población en situación de refugio y desplazados ha sido otro de los temas de mayor interés en los Consejos Ciudadanos, por lo cual los objetivos del VPOLEX van encaminados a fortalecer los procesos de participación de la comunidad migrante en el Ecuador así como continuar mejorando el acceso a servicios en especial los consulares.

Por otro lado, al analizar los resultados de la investigación de campo, se encontró que el 42% del total de los funcionarios encuestados consideran que “casi siempre” los Objetivos de sus procesos responden a las necesidades y expectativas de la ciudadanía (Ver Tabla 7), lo cual ratifica que el trabajo con la ciudadanía se ve reflejada en la planificación del Viceministerio.

**Tabla 7. Los Objetivos Instituciones responden a las necesidades de la ciudadanía**

Proceso	Los Objetivos responde a las necesidades de la ciudadanía					Total
	Nunca	Rara vez	Algunas veces	Casi siempre	Siempre	
Gestión de las Relaciones Políticas Bilaterales	0%	0%	46%	23%	31%	100%
Gestión de las Relaciones Políticas Multilaterales	0%	0%	27%	27%	45%	100%
Gestión de Migración y Extranjería	8%	0%	15%	46%	31%	100%
Gestión de Documentos de Viaje y Legalización	0%	0%	11%	44%	44%	100%
Gestión de Refugio	0%	8%	0%	54%	38%	100%
Gestión de Asuntos y Servicios Consulares	0%	0%	0%	100%	0%	100%
<b>Total</b>	<b>2%</b>	<b>2%</b>	<b>19%</b>	<b>42%</b>	<b>35%</b>	<b>100%</b>

Fuente: Cuestionario de Opinión aplicado en el VPOLEX – julio 2014  
Elaborado por: Silvia Jara Olmedo

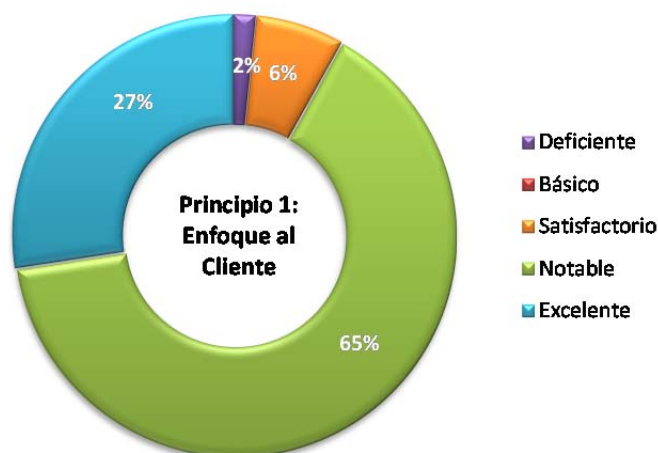
### Aplicabilidad del Principio 1: Enfoque al cliente

Con el objeto de definir el nivel de aplicabilidad de cada Principio de la Calidad en la Gestión por Procesos del Viceministerio de Relaciones Exteriores, y con la ayuda del paquete estadístico IBM SPSS vs 21, se calculó una nueva variable con los valores de la moda de las preguntas relacionadas con cada Principio, puesto que se tratan de variables categóricas ordinales, posterior a lo cual las nuevas variables fueron recategorizada, y tomando en cuenta las escalas de Likert con las que se trabajó en el Cuestionario se establecieron las siguientes categorías:

- 1 = Aplicabilidad Deficiente (Sin resultados)
- 2 = Aplicabilidad Básica (Resultado sin mayor impacto)
- 3 = Aplicabilidad Satisfactoria (Resultados incipientes)
- 4 = Aplicabilidad Notable (Buenos resultados y tendencia a la mejora)
- 5 = Aplicabilidad Excelente (Resultados eficientes y eficaces)

Bajo éste antecedente, y con las respuestas obtenidas en el Cuestionario de Opinión aplicado a los 60 funcionarios, y al considerando los tres criterios analizados para el Principio 1 como son; Conocer y comprender las necesidades del usuario, Cumplir con las expectativas de los usuarios, y Asegurar que los objetivos de la institución estén ligados a las necesidades del usuario, se pudo determinar entonces que la aplicabilidad del Principio 1: Enfoque al Cliente en la Gestión por Procesos del VPOLEX es Notable (Ver Figura 33), es decir que los procesos del Viceministerio trabajan de manera objetiva puesto que conocen por qué y para quién desarrollan sus actividades, logrando satisfacer las necesidades y expectativas de sus usuarios especialmente externos, lo cual se ve reflejado en la calificación otorgada por la ciudadanía en cuanto a los servicios recibidos, la misma que pasó de 76,2/100 (buena) en el 2013 a 97,5/100 (excelente) en el 2014.

**Figura 33. Nivel de aplicabilidad del Principio 1 de Calidad**



Fuente: Cuestionario de Opinión aplicado en el VPOLEX – julio 2014  
Elaborado por: Silvia Jara Olmedo

### 5.3.3.2 Principio 2: Liderazgo

*Los líderes establecen la unidad de propósito y la orientación de la institución. Ellos deberían crear y mantener un ambiente interno, en el cual el personal pueda llegar a involucrarse totalmente en el logro de los objetivos de la institución (ISO 9000-2005).*

Un líder en el ámbito público tiene que saber cómo alcanzar el éxito de la institución con la cooperación de los usuarios internos, para lo que requiere de cualidades de comunicador y como tal debe hacer comprender a los funcionarios cuál es la estrategia de la institución y porqué ésta requiere determinado esquema de organización. Como líder influye en el comportamiento de sus colaboradores con miras a lograr los objetivos y la misión de la institución de una forma eficaz, por lo cual el liderazgo es un pilar fundamental en la Gestión por Procesos.

Líder puede ser un Viceministro o Director, así como también un funcionario de nivel medio que no tiene un rol con subordinados a su cargo, pero es capaz de influir en el rendimiento de su equipo. No obstante, el objeto de la presente investigación es analizar el liderazgo que poseen los directivos designados formalmente para dirigir un equipo, por lo cual se considerarán tres criterios.

*1. Conocimiento y entendimiento de la Misión, Visión y servicios que se oferta*

Si bien las organizaciones del Estado poseen una visión y una misión definidas, muchas veces éstas no son conocidas por quienes laboran en la institución por lo que la comprensión de hacia dónde se quiere ir es dificultosa y confusa. Aquí es primordial el papel del líder a fin de comunicar las estrategias institucionales y poder ejercer un liderazgo enfocado en resultados.

En éste aspecto, los líderes del Viceministerio de Relaciones Exteriores han tomado varias acciones a fin de dar a conocer hacia dónde va encaminado la gestión, entre las que se pueden señalar; presentar al ingreso de las oficinas la misión de cada proceso, así también a través de la INTRANET se muestra información referente a la misión, objetivos, políticas y servicios ofertados; por otro lado y por intermedio de la Dirección de Cambio de Cultura Organizacional se han desarrollado varias campañas de difusión relacionadas al fortalecimiento institucional, utilizando medios como correos electrónicos, pancartas, y trípticos informativos; y finalmente es mediante la Dirección de Planificación, al momento de elaborar el Plan Operativo Anual, la que se encarga de hacer hincapié sobre la misión que tiene cada procesos y que hacia ella deben ir encaminadas cada una de las actividades a desarrollarse.

Con éste antecedente se indagó a los funcionarios sobre su nivel de conocimiento y entendimiento de la Misión, Visión y servicios institucionales que se prestan actualmente, arrojando como resultados que un 56% del total encuestado considera conocer lo suficiente sobre éstos temas, como se puede observar en la Tabla 8, no obstante se resalta las respuestas de los funcionarios del proceso Gestión de Refugio, quienes en un 39% consideran tener un bajo conocimiento sobre estos temas.

**Tabla 8. Conoce y entiende la Misión, Visión y servicios institucionales**

Proceso	Conocimiento de la Misión, Visión y Servicios					Total
	Nada	Poco	Regular	Suficiente	Mucho	
Gestión de las Relaciones Políticas Bilaterales	0%	0%	15%	77%	8%	100%
Gestión de las Relaciones Políticas Multilaterales	0%	0%	9%	45%	45%	100%
Gestión de Migración y Extranjería	8%	0%	23%	54%	15%	100%
Gestión de Documentos de Viaje y Legalización	0%	0%	0%	56%	44%	100%
Gestión de Refugio	0%	8%	31%	54%	8%	100%
Gestión de Asuntos y Servicios Consulares	0%	0%	33%	33%	33%	100%
<b>Total</b>	<b>2%</b>	<b>2%</b>	<b>18%</b>	<b>56%</b>	<b>23%</b>	<b>100%</b>

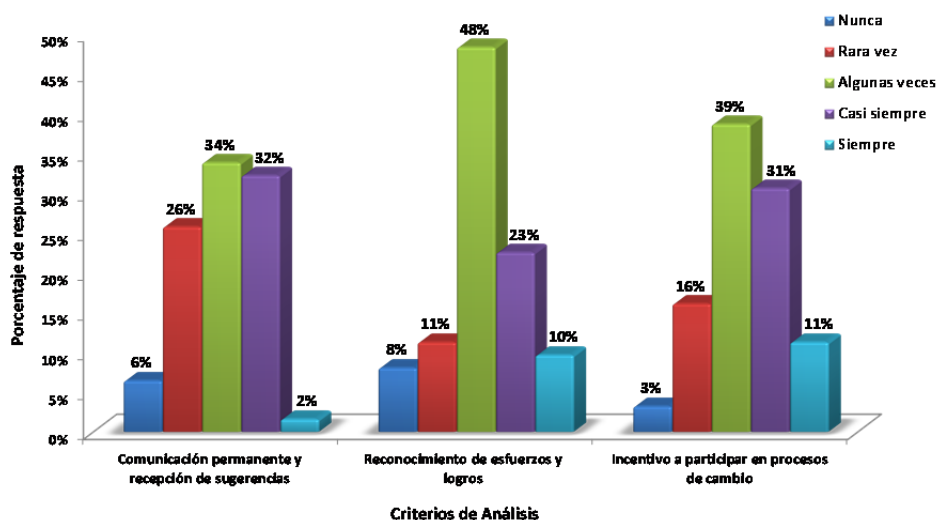
Fuente: Cuestionario de Opinión aplicado en el VPOLEX – julio 2014  
 Elaborado por: Silvia Jara Olmedo

## 2. *Comunicación e incentivos a los funcionarios*

Uno de los fines de la Gestión por Procesos es eliminar las barreras jerárquicas que suponen miedos o tabús para mejorar los resultados de la organización. Es por ello que el papel del líder dentro de una institución para la gestión de calidad juega un papel importante, el líder motivara a los funcionarios con una adecuada comunicación, con capacidad de escucha y apoyo en las metas; el estímulo y el reconocimiento serán importantes para poder involucrar y comprometer a todos en la institución.

Sobre éste tema, al consultar a los funcionarios del Viceministerio de Relaciones Exteriores sobre su percepción en cuanto a la actitud de las autoridades para comunicarse con su equipo de trabajo, recoger sus ideas y ponerlas en práctica, se observa que del total de los encuestados el 34% considera que éste ejercicio se lo hace de manera esporádica, en tanto que el 32% opina que las autoridades nunca o casi nunca se comunican con ellos versus un 34% que consideran que éste ejercicio lo realiza la autoridad siempre o casi siempre con su equipo, los resultados obtenidos se pueden apreciar en la Figura 34.

**Figura 34. Percepción sobre la comunicación, reconocimiento e incentivo por parte de las autoridades**



Fuente: Cuestionario de Opinión aplicado en el VPOLEX – julio 2014  
 Elaborado por: Silvia Jara Olmedo

Otra característica de un líder es el reconocimiento al esfuerzo y logros alcanzados tanto de manera individual como grupal, no obstante el 48% de los encuestados consideran que son pocas las ocasiones en las cuales existe un reconocimiento al trabajo realizado; éste resultado se complementa cuando el 39% de los encuestados consideran que solo de manera esporádicamente la autoridad incentiva al personal a participar en procesos de cambio que conlleven una mejora a la gestión institucional, lo que demuestra que muchas veces se confunde el papel de líder con el cargo directivo que se ocupa, puesto líder no es aquel que conoce todo sino el que está en constante aprendizaje en búsqueda de lograr buenos resultados para el equipo de trabajo y por ende para la institución.

### 3. Involucramiento en el cumplimiento de metas y objetivos

El liderazgo es persuadir a los funcionarios a efectuar con entusiasmo sus actividades y crear conciencia de que las mismas permitirán conseguir las metas y objetivos planteados por la institución, es por ello que al indagar a los encuestados si consideran que en su proceso los funcionarios comprenden que su trabajo influye de manera directa en el logro de los objetivos institucionales, éstos en un 68% contestaron que las personas están consciente de la importancia de su trabajo para el logro de objetivos grupales (Tabla 9), puesto que lo sustancial no es solo cumplir

con las obligaciones, sino hacer siempre más allá de lo esperado. Sin embargo, de acuerdo al análisis es importante poner énfasis en las repuestas obtenidas en la Gestión de Migración y Extranjería puesto que un 53% de los encuestados estarían poco conscientes de la importancia de su trabajo para el desarrollo institucional.

**Tabla 9. Su trabajo contribuye al cumplimiento de objetivos de la Institución**

Proceso	Su trabajo influye en el cumplimiento de metas y objetivos institucionales				Totalmente de acuerdo	Total
	Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo		
Gestión de las Relaciones Políticas Bilaterales	0%	0%	23%	62%	15%	100%
Gestión de las Relaciones Políticas Multilaterales	0%	9%	18%	27%	45%	100%
Gestión de Migración y Extranjería	15%	15%	23%	31%	15%	100%
Gestión de Documentos de Viaje y Legalización	0%	0%	22%	44%	33%	100%
Gestión de Refugio	0%	8%	31%	31%	31%	100%
Gestión de Asuntos y Servicios Consulares	0%	0%	0%	100%	0%	100%
<b>Total</b>	<b>3%</b>	<b>6%</b>	<b>23%</b>	<b>42%</b>	<b>26%</b>	<b>100%</b>

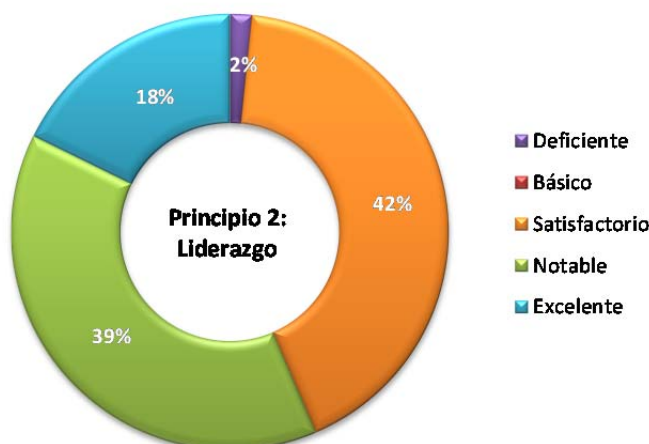
Fuente: Cuestionario de Opinión aplicado en el VPOLEX – julio 2014

Elaborado por: Silvia Jara Olmedo

### Aplicabilidad del Principio 2: Liderazgo

Utilizando la misma metodología detallada en la aplicabilidad del Principio 1, y en función a las respuestas obtenidas por los 60 encuestados a las preguntas relacionadas con los criterios; Conocimiento y entendimiento de la Misión, Visión y servicios que se oferta, Comunicación e incentivos a los funcionarios, e Involucramiento en el cumplimiento de metas y objetivos; se puede determinar que la aplicabilidad del Principio 2: Liderazgo en la Gestión por Procesos del VPOLEX es *Satisfactorio* (Ver Figura 35), es decir que el liderazgo en ésta ocasión está más inclinado a controlar y menos a confiar, lo que limita la participación de los equipos de trabajo. De igual forma éste liderazgo actúa siempre pegado al marco legal vigente, ya que se considera que sólo se le permite hacer lo que está explícitamente expresado en la ley, por lo que la tendencia a tomar riesgos, a siempre innovar o solo a ser partícipes de una reestructuración estratégica son conceptos no tan deseados para el liderazgo del VPOLEX.

**Figura 35. Nivel de aplicabilidad del Principio 2 de Calidad**



Fuente: Cuestionario de Opinión aplicado en el VPOLEX – julio 2014  
Elaborado por: Silvia Jara Olmedo

### **5.3.3.3 Principio 3: Participación del Personal**

*El personal, a todos los niveles, es la esencia de una institución, y su total compromiso posibilita que sus habilidades sean usadas para el beneficio de la organización (ISO 9000-2005).*

Al ser el recurso humano el motor de una organización, apoyar su aprendizaje y optimizar el conocimiento, hace posible que sus competencias sean utilizadas en beneficio de la institución, así mismo la implicación directa del personal en el desarrollo e implementación de cambios institucionales, como es la Gestión por Procesos, se convierte en un factor clave para el éxito de la misma, ya que se garantiza el compromiso y la motivación del personal. Con el objeto de medir la aplicabilidad de éste Principio en la implementación de la Gestión por Procesos en el Viceministerio de Relaciones Exteriores, se considerarán dos criterios.

### *1. Desarrollo de competencias y fomento de trabajo en equipo*

Un proceso orientado a la adquisición o actualización de conocimientos, al desarrollo de técnicas y habilidades y al cambio de actitudes y comportamientos permite mejorar los niveles de eficiencia y eficacia de todo funcionario en el desempeño de sus labores.

Es así como el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana para el año 2013, de acuerdo al Reporte de Ejecución de Gasto, destinó el 0,54% del total de su presupuesto para cumplir con su plan de capacitación, sin embargo al momento de indagar a los funcionarios de los diferentes procesos del Viceministerio de Relaciones Exteriores si consideran que a la institución le interesa capacitar al personal para garantizar la calidad del servicio que se brinda, un 48% piensan que ésta no es una de las prioridades institucionales, versus un 52% que considera que éste es un tema de interés dentro de Cancillería, principalmente cuando se tratan de capacitaciones vinculadas a relaciones diplomáticas, negociaciones internacionales, derechos humanos, y servicios ciudadanos.

Por otra lado, y como parte del desarrollo de competencias y habilidades, el trabajo en equipo bajo la forma de conocimientos compartidos resulta esencial para alcanzar los objetivos en una Gestión por Procesos, puesto que no hay activo con mayor potencial para una institución que el conocimiento colectivo de sus funcionarios, promoviendo así la colaboración de los distintos integrantes del equipo, valorando las ideas y experiencias de todos, además que el trabajo en equipo conlleva un mejor ambiente laboral generando entusiasmo y satisfacción en las tareas encomendadas.

Ante ello, se indagó a los funcionarios de los diferentes procesos del VPOLEX sobre su forma de trabajo, el análisis arrojó que el 42% de los encuestados consideran que el trabajo en equipo no es una constante dentro de sus Unidades puesto que existe mucho individualismo, por el contrario el 51% consideran que en sus procesos se trabaja bajo un sistema de equipo multidisciplinario lo que les permite ampliar sus conocimientos y mejorar sus habilidades, y un 7% estima que el trabajo individual es la característica principal en sus Unidades dificultando

muchas veces el cumplimiento de objetivos. El detalle de las respuestas referentes a éste tema se lo puede observar en la Tabla 10.

**Tabla 10. El trabajo en equipo es una característica en su proceso**

Proceso	En mi Unidad existe un trabajo en equipo					Total
	Nunca	Rara vez	Algunas veces	Casi siempre	Siempre	
Gestión de las Relaciones Políticas Bilaterales	0%	8%	54%	31%	8%	100%
Gestión de las Relaciones Políticas Multilaterales	0%	9%	45%	18%	27%	100%
Gestión de Migración y Extranjería	8%	0%	38%	38%	15%	100%
Gestión de Documentos de Viaje y Legalización	0%	0%	33%	44%	22%	100%
Gestión de Refugio	0%	8%	38%	31%	23%	100%
Gestión de Asuntos y Servicios Consulares	0%	0%	33%	67%	0%	100%
<b>Total</b>	<b>2%</b>	<b>5%</b>	<b>42%</b>	<b>34%</b>	<b>18%</b>	<b>100%</b>

Fuente: Cuestionario de Opinión aplicado en el VPOLEX – julio 2014  
Elaborado por: Silvia Jara Olmedo

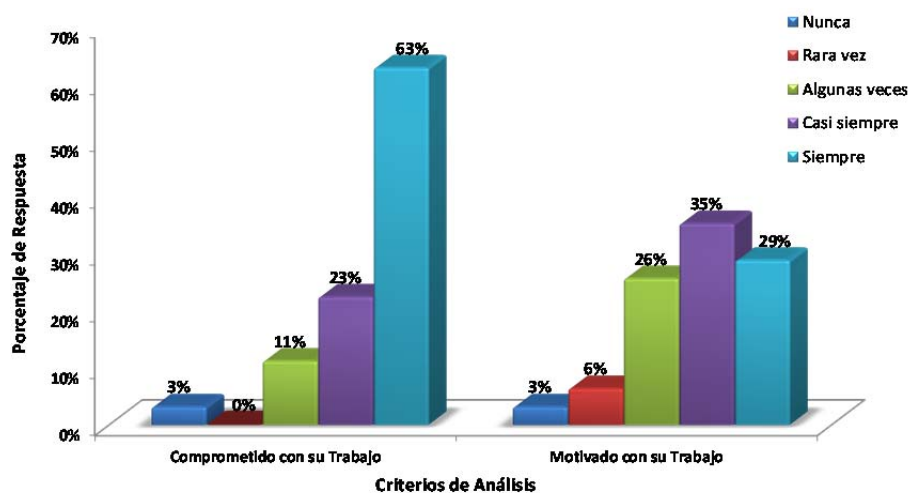
## 2. Compromiso y motivación del personal

Comprometer y motivar a los funcionarios es la clave del éxito en toda institución, ya que es fundamental tener personal identificado con la filosofía institucional que facilitará el logro de objetivos, y la resistencia por implementar cambios en los sistemas de trabajos se verán disminuidos.

Ante lo mencionado, se indagó a los funcionarios del VPOLEX si se sentían comprometidos con la institución, encontrando que un significativo 63% afirma su total compromiso y lo demuestran a través de su trabajo activo, al dar su mejor esfuerzo que permita el cumplimiento de metas y objetivos a nivel personal e institucional.

Por otro lado, cuando se realiza el análisis por la variable motivación, se observa que el 36% (ver Figura 36) no se siente motivado en su trabajo, principalmente porque no hay un reconocimiento al esfuerzo realizado ni a los logros alcanzados, es decir no existe un sistema de incentivos a la buena labor desempeñada, concordando éstos resultados con los encontrados en el Principio 2: Liderazgo.

**Figura 36. Compromiso y motivación por parte de los funcionarios**

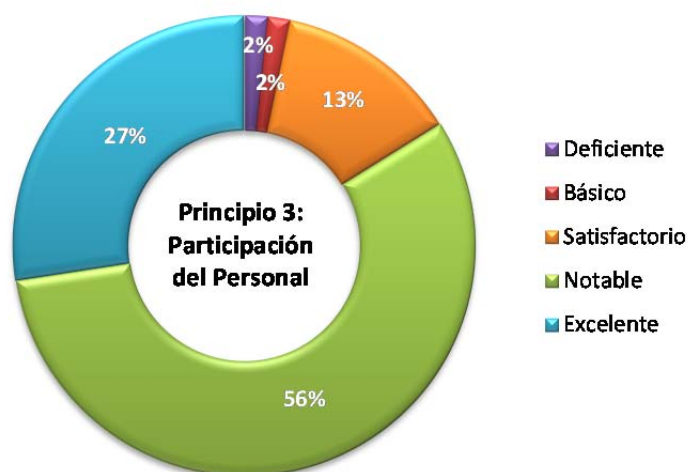


Fuente: Cuestionario de Opinión aplicado en el VPOLEX – julio 2014  
Elaborado por: Silvia Jara Olmedo

### Aplicabilidad del Principio 3: Participación del personal

Al analizar las respuestas obtenidas por los 60 encuestados, y considerando los criterios; Desarrollo de competencias y fomento de trabajo en equipo, y Compromiso y motivación del personal; se determinó que la aplicabilidad del Principio 3: Participación del Personal en la Gestión por Procesos del VPOLEX es Notable (Ver Figura 37), es decir que los funcionarios presentan una actitud, en promedio, proactiva que responde a la demanda de la ciudadanía y autoridades demostrando su compromiso para con la institución, sin embargo es necesario poner énfasis en el tema de incrementar las capacitación y crear un sistema de incentivos a los logros alcanzados que podrían ser factores determinantes en la motivación del personal. De igual forma es necesario establecer estrategias internas a fin de incentivar el trabajo en equipo considerando aún más que Cancillería cuenta con un alto número de personal de carrera con vasta experiencia en las relaciones internacionales y que podrían compartirla con el personal nuevo que se incorpora a la Institución.

**Figura 37. Nivel de aplicabilidad del Principio 3 de Calidad**



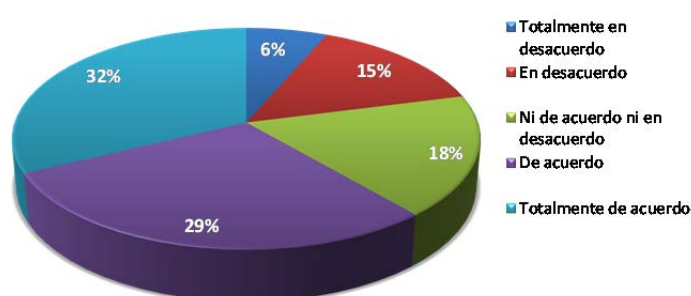
Fuente: Cuestionario de Opinión aplicado en el VPOLEX – julio 2014  
Elaborado por: Silvia Jara Olmedo

Finalmente, no se puede concluir el análisis del Principio 3: Participación del Personal, sin mencionar que una de las principales dificultades encontradas en ésta investigación es el alto índice de rotación de personal, especialmente de quienes mantienen una relación de contrato por servicios ocasionales, que hasta mayo 2014 representaba el 51% del total de funcionarios en Cancillería. Ésta alta rotación se debe a que la Ley Orgánica de Servicio Público en su Art. 143 establece que el plazo máximo de duración de los contratos de servicios ocasionales será de veinte y cuatro meses, provocando así una fuga de conocimientos institucionales.

El índice de rotación a nivel operativo en Cancillería, de acuerdo al Informe de Gestión del I cuatrimestre 2014, alcanzó los 3.97% valor que expresa la relación porcentual entre las admisiones y desvinculaciones con relación al número total de funcionarios en la institución, reflejando que hasta el mes de abril salieron de la institución 70 funcionarios e ingresaron 84 nuevos servidores públicos, a esto se debe añadir la rotación obligatoria hacia el exterior de los funcionarios de carrera diplomática que se lo realiza de manera semestral, perjudicando así la continuidad de varios proyectos planteados o simplemente la pérdida de eficiencia a nivel institucional hasta que el nuevo personal retome los procesos.

Al consultar a los funcionarios del VPOLEX si consideran que la rotación de personal influye negativamente al cumplimiento de los objetivos, se encontró que un 61% estima que efectivamente ésta perjudica el desenvolvimiento institucional, como se lo puede observar en la Figura 38.

**Figura 38. La rotación de personal perjudica al cumplimiento de los Objetivos Institucionales**



Fuente: Cuestionario de Opinión aplicado en el VPOLEX – julio 2014  
Elaborado por: Silvia Jara Olmedo

Si el análisis se lo realiza por tipo de relación laboral, se identifica que el personal que trabaja bajo la figura de Carrera Diplomática son quienes en mayor porcentaje consideran a la rotación como un obstáculo para alcanzar la efectividad en la gestión (ver Tabla 11), criterio indispensable si se toma en cuenta que se trata de funcionarios que tienen varios años dentro de Cancillería y que han experimentado por más de una vez el cambio constante de personas en sus procesos.

**Tabla 11. La rotación de personal influye negativamente en el cumplimiento de los Objetivos Institucionales**

Relación Laboral	La rotación de personal influye negativamente al cumplimiento de Objetivos					Total
	Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Totalmente de acuerdo	
Contrato de Servicios Ocasionales	0%	9%	23%	36%	32%	100%
Nombramiento Administrativo	0%	21%	21%	36%	21%	100%
Carrera Diplomática	15%	15%	12%	19%	38%	100%
<b>Total</b>	<b>6%</b>	<b>15%</b>	<b>18%</b>	<b>29%</b>	<b>32%</b>	<b>100%</b>

Fuente: Cuestionario de Opinión aplicado en el VPOLEX – julio 2014  
Elaborado por: Silvia Jara Olmedo

### 5.3.3.4 Principio 4: Enfoque basado en procesos

*Un resultado deseado se alcanza más eficientemente cuando las actividades y los recursos relacionados se gestionan como un proceso (ISO 9000-2005).*

La gestión basada en procesos conlleva una estructura coherente que representa el funcionamiento de la institución, posibilitando mejorar el desempeño integral del trabajo, a través de la designación de responsables, que deben supervisar y mejorar el cumplimiento de todos los requisitos y objetivos del proceso, mejorando así la efectividad, optimizando los recursos, cumpliendo con tiempos de entrega, y otros elementos o indicadores importantes de la institución. La relación entre la gestión basada en procesos y el incremento de la competitividad se la representa en la Figura 39, donde se hace hincapié en que la eficacia es un criterio relacionado con la calidad y por lo tanto con la satisfacción de las necesidades del usuario.

**Figura 39. La Gestión por Procesos y la competitividad**



Fuente: Gerencia Pública Integral, 2009, p.53  
Elaborado por: Silvia Jara Olmedo

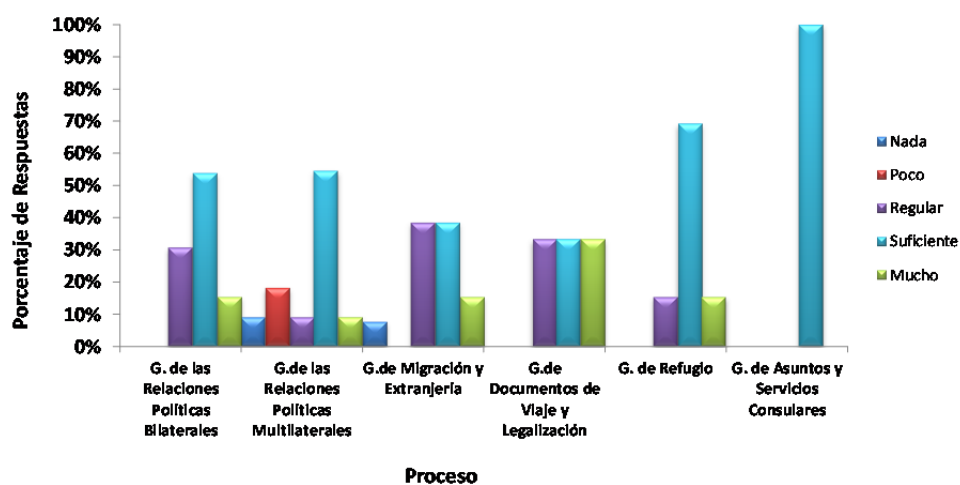
Como se describió en el presente Capítulo, el Viceministerio de Relaciones Exteriores actualmente dispone de su Mapa de Proceso definido, en el cual se detallan los procesos gobernantes, adjetivos y sustantivos. De igual manera sus procesos se encuentran levantados y documentados con los involucrados de los mismos. Tienen identificados indicadores, y se evidencia claramente su objetivo, alcance, política, y el responsable. Por lo señalado y con el objeto de medir la aplicabilidad de éste Principio, se considerarán dos criterios;

#### *1. Conocimiento de procesos y procedimientos*

Unas de las principales razones para el fracaso en la implementación de una gestión por procesos es la falta de involucramiento del personal, la resistencia al cambio puesto que se considera al enfoque en procesos como trabajo extra, dando prioridad a la rutina diaria, es por ello que la comunicación de las ventajas del enfoque basado en procesos es fundamental para el éxito en su aplicación.

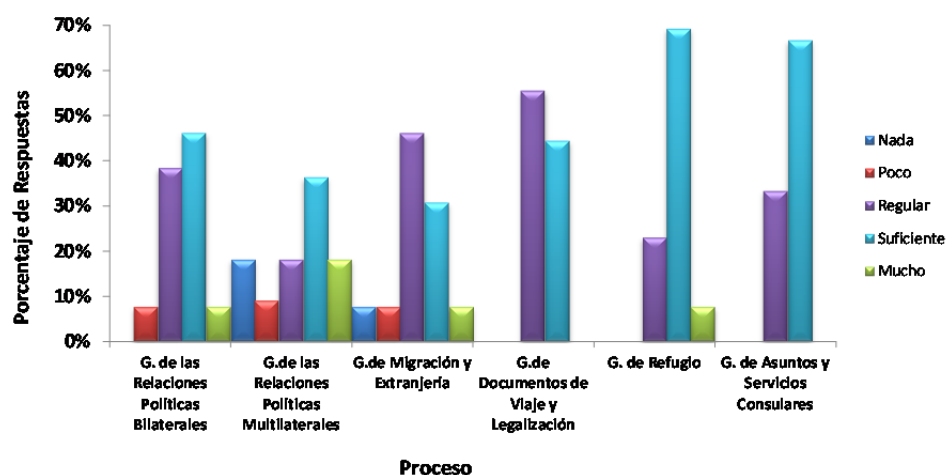
El Ministerio de Relaciones Exteriores a través de su Dirección de Procesos, ha realizado la difusión del modelo de gestión de procesos y calidad en la Administración Pública, mediante visitas a cada Unidad a fin de dar a conocer su funcionamiento, revisar los procesos levantados, evaluarlos y actualizarlos, ésta campaña ha ido acompañada con capacitación y formalización de los roles y/o responsables de acuerdo a la Norma Técnica de Procesos. Al indagar a los funcionarios del VPOLEX sobre cuál es su nivel de conocimiento de los procesos y procedimientos de su Unidad, se identificó que el 53% consideran conocer lo suficiente sobre éste tema, por otra parte el 37% estiman tener un nivel regular en cuanto al conocimiento de los procedimientos, es decir que conocen lo que se hace en su Unidades, pero desconocen el detalle de cómo hacerlo. Las Figuras 40 y 41 representan el nivel de conocimiento de procesos y procedimientos respectivamente por cada unidad de estudio.

**Figura 40. Nivel de conocimiento de los procesos de su Unidad**



Fuente: Cuestionario de Opinión aplicado en el VPOLEX – julio 2014  
Elaborado por: Silvia Jara Olmedo

**Figura 41. Nivel de conocimiento de los procedimientos de su Unidad**



Fuente: Cuestionario de Opinión aplicado en el VPOLEX – julio 2014  
Elaborado por: Silvia Jara Olmedo

## 2. Puesta en marcha de procesos y procedimientos

Como se observó gran parte de los encuestados consideran conocer lo suficiente de los procesos y procedimientos existentes en sus Unidades, sin embargo es su implementación en el trabajo diario lo que permitirá la entrega de un servicio de calidad puesto que los procesos eliminan las actividades que no agregan valor a la

gestión (mudas), como son el exceso de reuniones, llamadas telefónicas innecesarias, duplicación de actividades o información, memorandos con información innecesaria, asignación deficiente de tareas, comunicación insuficiente, falta de prioridad ya que se atienden las tareas urgentes pero no muy necesarias primero, burocracia, lenta toma de decisiones, etc.

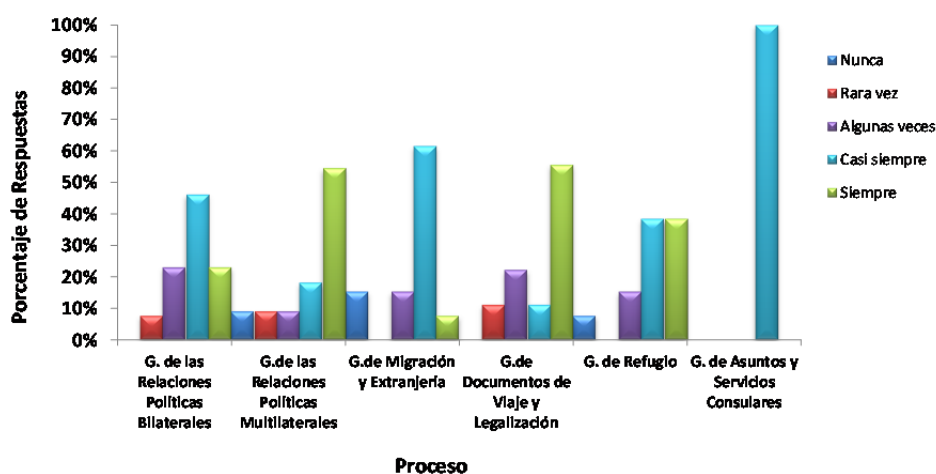
Por lo señalado, se consultó a los funcionarios del VPOLEX sobre cuatro aspectos fundamentales que son consecuencia de la implementación de una gestión por procesos;

- a. Definición claras de responsabilidades,
- b. Cumplimiento de tiempo de entrega de servicios,
- c. Optimización de recursos; y
- d. Revisión y evaluación periódica de la gestión.

- a. Definición claras de responsabilidades;

Los resultados obtenidos demuestran que del total de encuestados, el 73% tienen claramente definidas sus responsabilidades en el trabajo, versus un 11% que indica no conocer sus funciones, y un 16% cuya respuesta señala que son pocas las veces que están al tanto de su papel en el trabajo dificultando la realización del mismo. El análisis por cada proceso se detalla en la Figura 42.

**Figura 42. Tiene definidas claramente sus responsabilidades en el trabajo**

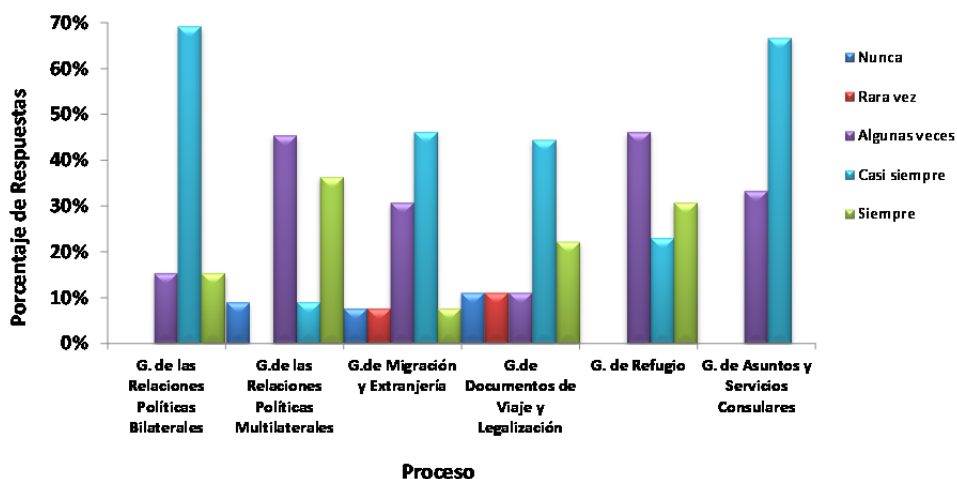


Fuente: Cuestionario de Opinión aplicado en el VPOLEX – julio 2014  
 Elaborado por: Silvia Jara Olmedo

b. Cumplimiento de tiempo de entrega de servicios;

Por otra parte en cuanto a los tiempos de entrega de los productos y servicios bajo su responsabilidad, los resultados de la encuesta indican que el 61% de funcionarios cumplen siempre con los tiempos asignados para la entrega de sus productos, en tanto que un 31% de encuestados conoce y cumple de manera casi regular con ellos, y un mínimo 8% indica no conocer los plazos de entrega y por ende no cumplen con estos. El análisis por cada proceso se detalla en la Figura 43.

**Figura 43. Conocen y cumplen con los tiempos de entrega de los productos de su responsabilidad**



Fuente: Cuestionario de Opinión aplicado en el VPOLEX – julio 2014  
Elaborado por: Silvia Jara Olmedo

Al relacionar estas respuestas con el nivel de cumplimiento de las expectativas de la ciudadanía y la autoridad, criterio que fue analizado en el Principio 1: Enfoque al Cliente, resulta importante conocer si estas dos variables se encuentran asociadas, para lo cual, mediante el paquete estadístico IBM SPSS vs 21, se calculó el coeficiente Chi Cuadrado, con un nivel de significancia del 5%, obteniendo así que el valor de la prueba Chi Cuadrado se encuentra en la zona de rechazo, por lo que existe evidencia suficiente para rechazar la Hipótesis Nula  $H_0$  ( $46,77 > 26,30$ ), concluyendo entonces que los tiempos de entrega de los productos y servicios sí inciden en el cumplimiento de las expectativas de los usuarios. Los cálculos realizados pueden ser observados en la Tabla 12.

**Tabla 12. Coeficiente Chi Cuadrado entre variables: tiempos de entrega y cumplimiento de expectativas de usuarios**

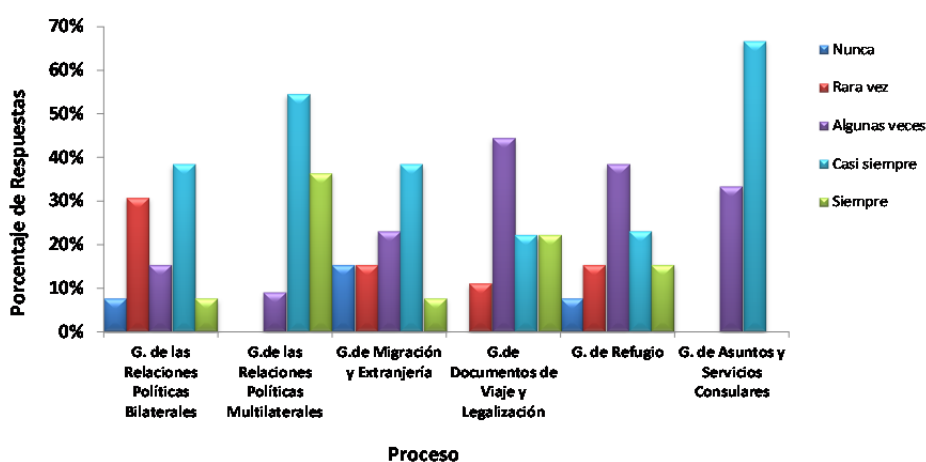
CONCEPTO	SÍMBOLO	VALOR
Hipótesis nula	$H_0$	No hay relación entre el cumplimiento de expectativas de la ciudadanía y el tiempo de entrega de servicios o productos
Hipótesis alternativa	$H_1$	Hay relación entre el cumplimiento de expectativas de la ciudadanía y el tiempo de entrega de servicios o productos
Nivel de significancia	$\alpha$	0.05
Filas	f	5.00
Columnas	c	5.00
Grados de libertad	$(f-1) \times (c-1)$	16.00
Valor de referencia	$\chi_c^2$	26.30
Prueba chi cuadrado	$\chi^2$	46.77
CONCLUSIÓN		
Se rechaza $H_0$ y se acepta $H_1$		

Fuente: Cuestionario de Opinión aplicado en el VPOLEX – julio 2014  
Elaborado por: Silvia Jara Olmedo

c. Optimización de recursos;

En otro sentido, la identificación y optimización de recursos (insumos, financiero, rrhh), es un resultado de una adecuada gestión por procesos, es así como el 53% de los encuestados consideran hacer siempre buen uso de los recursos al momento de ejecutar su trabajo, mientras que el 26% opinan que de manera esporádica logran identificar y optimizar los mismos, y un considerable y preocupante 21% señala no conocer los recursos que requiere para un buen desempeño de su trabajo por lo cual no se puede hablar de optimizarlos. El detalle por proceso muestra la Figura 44.

**Figura 44. Identifica y optimiza los recursos en su proceso**

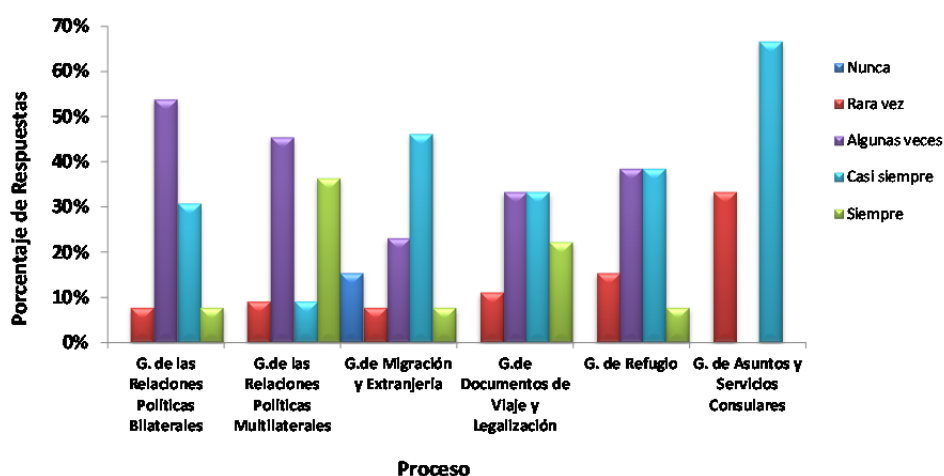


Fuente: Cuestionario de Opinión aplicado en el VPOLEX – julio 2014  
Elaborado por: Silvia Jara Olmedo

d. Revisión y evaluación periódica de la gestión;

Finalmente, y con el objeto de tomar las decisiones pertinentes que permitan corregir cualquier desviación de manera oportuna y así alcanzar una óptima gestión por procesos, es necesario llevar a cabo una revisión y evaluación de los mismos que permitan el planteamiento de mejoras, no obstante al indagar a los encuestados sobre éste aspecto, se identificó que el 48% de funcionarios señalan que en su Unidad se realiza permanentemente una revisión y evaluación oportuna de sus procesos, en tanto que el 37% indicó que ésta no es una práctica muy común que se realice en su Unidad de trabajo, y un 15% señaló que éste ejercicio de revisión y evaluación de procesos nunca se lo realiza. El análisis por cada proceso se detalla en la Figura 45.

**Figura 45. Revisan y evalúan los procesos**



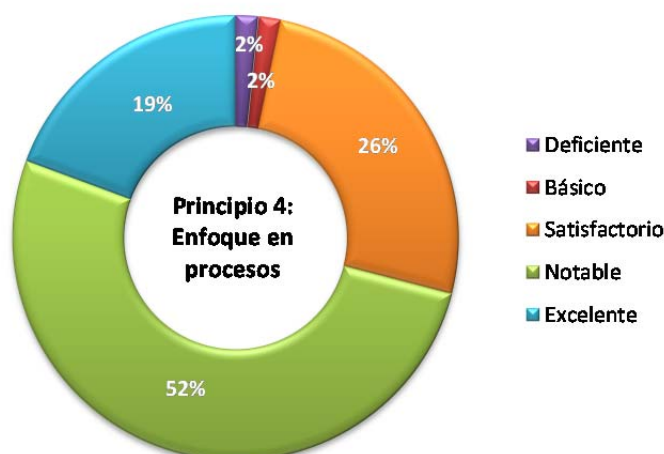
Fuente: Cuestionario de Opinión aplicado en el VPOLEX – julio 2014  
Elaborado por: Silvia Jara Olmedo

Aplicabilidad del Principio 4: Enfoque basado en procesos

Analizadas las respuestas de la totalidad de funcionarios encuestados de acuerdo a la metodología señalada en los principios antecesores, y considerando los criterios; Conocimiento de procesos y procedimientos, y Puesta en marcha de procesos y procedimientos, se determinó que la aplicabilidad del Principio 4: Enfoque en Procesos en el VPOLEX, es Notable (Ver Figura 46), lo que indica que la implementación de procesos ha permitido en gran medida contar con responsabilidades definidas en el trabajo, cumplir de manera satisfactoria con los tiempos de entrega, y conocer y optimizar los recursos necesarios. Pero, es la

revisión y evaluación el aspecto menos atendido en la implementación de los procesos, por lo cual se deberá plantear una estrategia que permita fortalecer esta buena y necesaria práctica para la mejora continua.

**Figura 46. Nivel de aplicabilidad del Principio 4 de Calidad**



Fuente: Cuestionario de Opinión aplicado en el VPOLEX – julio 2014  
Elaborado por: Silvia Jara Olmedo

### **5.3.3.5 Principio 5: Enfoque de sistema para la gestión**

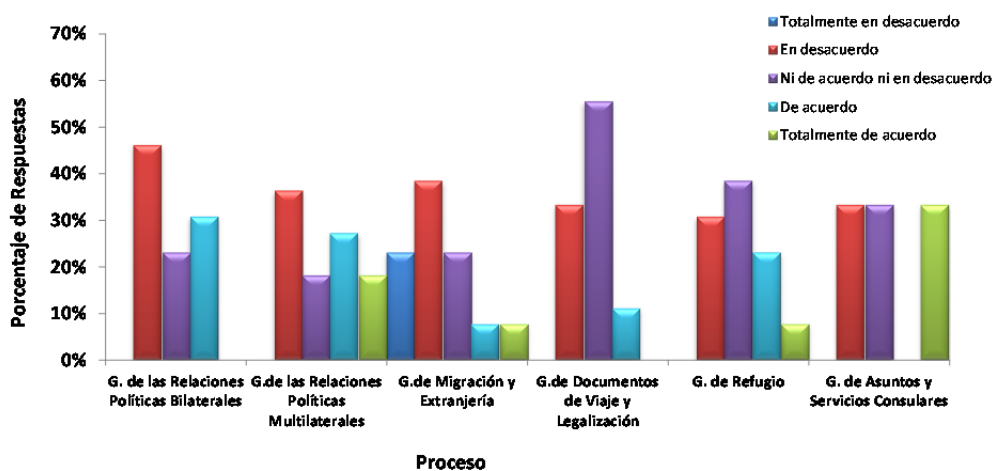
*Identificar, entender y gestionar los procesos interrelacionados como un sistema, contribuye a la eficacia y eficiencia de una institución en el logro de sus objetivos (ISO 9000-2005).*

La Gestión por Procesos permite que las instituciones operen de manera eficaz, puesto que deben identificar y gestionar numerosos procesos interrelacionados y que interactúen entre ellos, por lo cual a menudo el resultado de un proceso constituye directamente el elemento de entrada del siguiente proceso, es decir mantienen vínculos causa – efecto. El propósito final de la Gestión por Procesos es asegurar que todos los procesos de una organización se desarrollan de forma coordinada, mejorando la efectividad y la satisfacción de las partes interesadas (usuarios, beneficiarios, funcionarios, proveedores, sociedad en general). Con el objeto de medir la aplicabilidad de éste Principio, se considerarán dos criterios.

### 1. Nivel de comunicación entre procesos

El enfoque de sistema para la gestión lleva consigo cambios en la estructura, así como en el clima y la cultura organizacional, lo que implica un cambio global en el estilo de gestión y no solo alguna modificación en ciertas tareas y actividades de algún área de la institución, es por ello que a fin de evaluar el grado de integración entre los diferentes procesos, se indagó a los funcionarios del VPOLEX sobre la comunicación existente entre los procesos sustantivos, adjetivos y estratégicos, encontrando que el 42% de los encuestados consideran que no existe una comunicación clara entre los diferentes áreas de Cancillería, lo que muchas de las veces entorpece la gestión, en tanto que un 31% considera que la comunicación es poco fluida, y un 27% encuentra que la comunicación entre procesos adjetivos y sustantivos es bastante buena puesto que es clara y concisa. El análisis detallado se lo grafica en la Figura 47.

**Figura 47. La comunicación entre procesos es clara y fluida**



Fuente: Cuestionario de Opinión aplicado en el VPOLEX – julio 2014  
Elaborado por: Silvia Jara Olmedo

Por otra parte, al realizar el análisis segmentado por el tipo de relación laboral de los funcionarios encuestados, se encontró que gran parte de las personas que consideran que no existe una buena comunicación entre los diferentes procesos de Cancillería, son funcionarios de carrera diplomática y nombramiento administrativo, es decir personas que tienen varios años trabajando en Cancillería y conocen con mayor certeza el funcionamiento institucional. El análisis por tipo de relación laboral se lo puede apreciar en la Tabla 13.

**Tabla 13. Comunicación entre procesos es clara y fluida**

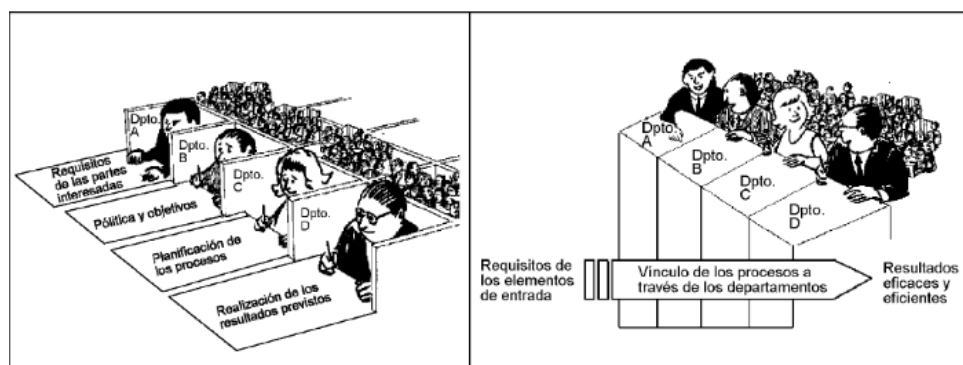
Relación Laboral	La comunicación entre procesos es clara y fluida					Total
	Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Totalmente de acuerdo	
Contrato de Servicios Ocasionales	0%	32%	32%	27%	9%	100%
Nombramiento Administrativo	0%	36%	21%	29%	14%	100%
Carrera Diplomática	12%	42%	35%	8%	4%	100%
<b>Total</b>	<b>5%</b>	<b>37%</b>	<b>31%</b>	<b>19%</b>	<b>8%</b>	<b>100%</b>

Fuente: Cuestionario de Opinión aplicado en el VPOLEX – julio 2014  
Elaborado por: Silvia Jara Olmedo

2. Disponibilidad de insumos por parte de los procesos adjetivos

Una más de las ventajas de la Gestión por Procesos es proporcionar la estructura para que la cooperación exceda las barreras funcionales, fomentando el trabajo entre equipos interfuncionales e integrando eficazmente a los todos procesos, como se muestra en la Figura 48.

**Figura 48. Vinculación de los procesos a través de los departamentos**



Fuente: Instituto Mexicano de Normalización y Certificación, “Enfoque basado en procesos para los sistemas de gestión”, 2003, p.03  
Elaborado por: Instituto Mexicano de Normalización y Certificación

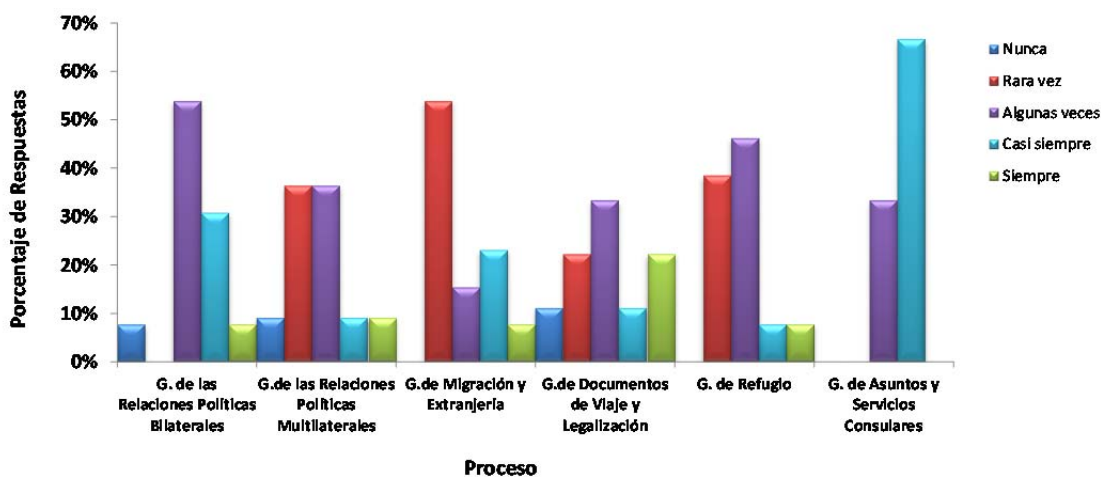
No obstante, una de las observaciones identificadas en la investigación de campo es la difícil interrelación con los procesos adjetivos, puesto que de acuerdo a los funcionarios encuestados, éstos no cumplen con los procedimientos definidos y por ende con los tiempos de entrega, provocando el retraso de los objetivos y metas

planteados por los procesos sustantivos, ya que son los procesos adjetivos los que proveen de todos los recursos necesarios.

Bajo éste antecedente, se indagó a los funcionarios del VPOLEX sobre la frecuencia con la que cuentan de manera oportuna con recursos financieros, tecnológicos, humanos e infraestructura, obteniendo así que el 37% de encuestados considera que algunas veces cuentan con los recursos oportunamente, en tanto que el 34% opinan que los requerimientos de recursos casi nunca son atendidos de manera pertinentemente, y un 29% considera que casi siempre dispone de los recursos a tiempo y conforme a lo solicitado.

De acuerdo a los encuestados, es el recurso humano, relacionado con la cantidad y calidad de personal, y el recurso de infraestructura, relacionado con los espacios de puestos de trabajo, los considerados como más críticos, y menos atendidos por parte de los procesos adjetivos. El análisis detallado se lo grafica en la Figura 49.

**Figura 49. Frecuencia con la que cuenta con recursos de manera oportuna**



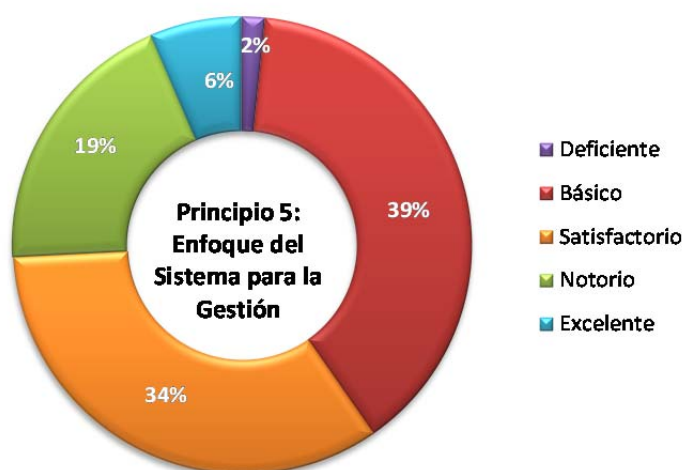
Fuente: Cuestionario de Opinión aplicado en el VPOLEX – julio 2014  
 Elaborado por: Silvia Jara Olmedo

*Aplicabilidad del Principio 5: Enfoque del sistema para la gestión*

Considerando las respuestas obtenidas por los funcionarios encuestados y de acuerdo a la metodología señalada en los Principios antecesores, se determinó que la aplicabilidad del Principio 5: Enfoque del Sistema para la gestión por procesos

en el VPOLEX, es Básico (Ver Figura 50), es decir que aún no existe un sistema sólido que armonice e integre los procesos que permitan llevar a cabo los objetivos del Viceministerio de una manera eficiente y eficaz, y por lo tanto no se dispone de un entendimiento de los roles y responsabilidades de cada proceso principalmente en lo que se refiere a la disponibilidad oportuna de recursos, ya que muchas veces no se establecen prioridades en las restricciones de recursos para la gestión, entorpeciendo el desenvolvimiento de los procesos clave.

**Figura 50. Nivel de aplicabilidad del Principio 5 de Calidad**



Fuente: Cuestionario de Opinión aplicado en el VPOLEX – julio 2014  
Elaborado por: Silvia Jara Olmedo

Ante los resultados encontrados, se consideró necesario conocer si el Liderazgo se encuentra asociado con la implementación de un Enfoque Sistémico de procesos, por lo que se relacionó las respuestas vinculadas al nivel de comunicación que tienen las autoridades con los funcionarios, criterio que fue analizado en el Principio 2, con el nivel de comunicación entre los procesos de Cancillería, para lo cual, mediante el paquete estadístico IBM SPSS vs 21, se calculó el coeficiente Chi Cuadrado, con un nivel de significancia del 5%, obteniendo así que el valor de la prueba Chi Cuadrado se encuentra en la zona de rechazo, por lo que existe evidencia para rechazar la Hipótesis Nula  $H_0$  ( $33,83 > 26,30$ ), concluyendo entonces que el Liderazgo sí está asociado al éxito del Enfoque Sistémico puesto que es

indispensable la comunicación por parte de los líderes, para entender los roles y responsabilidades de cada procesos y así permitir la consecución de objetivos comunes, y reducir las barreras interfuncionales. Los cálculos pueden ser observados en la Tabla 14.

**Tabla 14. Coeficiente Chi Cuadrado entre variables: liderazgo e interrelación entre procesos**

CONCEPTO	SÍMBOLO	VALOR
Hipótesis nula	$H_0$	No hay relación entre el Liderazgo y la interrelación entre procesos
Hipótesis alternativa	$H_1$	Hay relación entre el Liderazgo y la interrelación entre procesos
Nivel de significancia	$\alpha$	0.05
Filas	f	5.00
Columnas	c	5.00
Grados de libertad	$(f-1) \times (c-1)$	16.00
Valor de referencia	$\chi_c^2$	26.30
Prueba chi cuadrado	$\chi^2$	33.83
CONCLUSIÓN		
Se rechaza $H_0$ y se acepta $H_1$		

Fuente: Cuestionario de Opinión aplicado en el VPOLEX – julio 2014  
Elaborado por: Silvia Jara Olmedo

### 5.3.3.6 Principio 6: Mejora continua

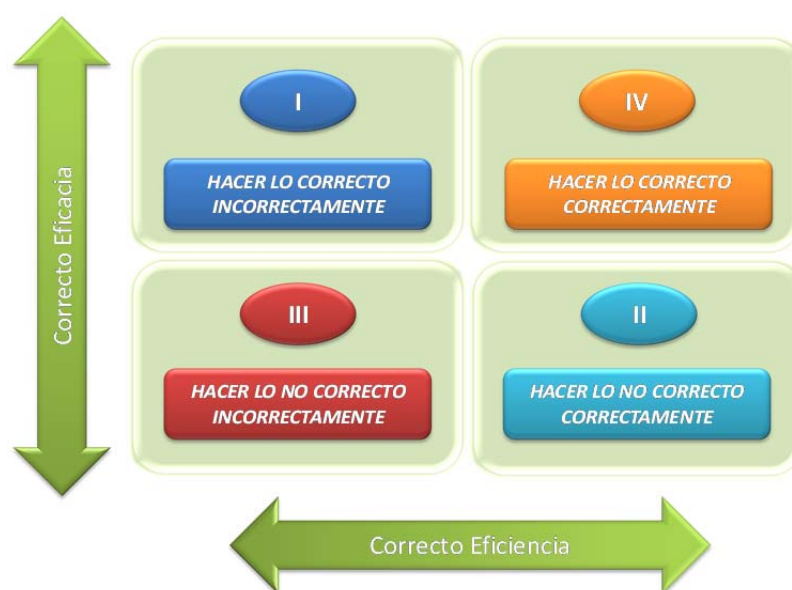
*La mejora continua del desempeño global de la organización debería ser un objetivo permanente de ésta (ISO 9000-2005).*

Todo proceso de mejora busca siempre aumentar la satisfacción del usuario y la productividad institucional, ya que lo fundamental no es solo lograr los resultados esperados, sino lograrlos con el mejor método y optimizando recursos, por lo que es indispensable aplicar el concepto de *Hacer lo Correcto Correctamente*, el mismo que tiene dos componente (Silva, 2009).

Hacer lo Correcto, significa entregar al usuario el servicio o producto con las especificaciones deseadas, en la cantidad requerida, en el tiempo pactado. En otras palabras hacer lo correcto es ser eficaces.

Hacer Correctamente, significa emplear siempre los mejores métodos en la producción de los servicios o productos, optimizando los recursos disponibles, en otras palabras hacer las cosas correctamente es ser eficientes. Por lo tanto al hacer lo correcto correctamente, estaremos en la senda de la efectividad y la productividad, y hacia acá se debe dirigir todas las acciones de mejora que se planteen la institución. La relación entre estos dos componentes, se lo conoce como Matriz de Mejoramiento Continuo y se lo grafica en la Figura 51.

**Figura 51. Matriz de Mejoramiento Continuo**



Fuente: Gerencia Pública Integral, 2009, p.52  
 Elaborado por: Silvia Jara Olmedo

En donde; el cuadrante I, sitúa a la institución en una posición de eficacia pero de ineficiencia, es decir que los procesos están atendiendo los requerimientos del usuario, pero no se están optimizando los recursos, lo que implica niveles de productividad muy bajos.

El cuadrante II, significa que la institución es eficiente al optimizar los recursos pero genera servicios o productos no requeridos por el usuario, en este sentido Peter Drucker señala que no hay nada más inútil como hacer eficientemente lo que no se necesita.

El cuadrante III, es la situación más crítica puesto que en éste la institución es ineficiente e ineficaz, ya que el producto o servicio no es lo que el usuario requiere, y adicionalmente se hace uso indebido de los recursos.

El cuadrante IV, significa que la institución es efectiva, ya que los servicios o productos cumplen con los requisitos del cliente (eficacia) y a la vez utiliza adecuadamente los recursos (eficiencia). Hacia éste cuadrante deberán apuntalar todas las propuestas de mejora.

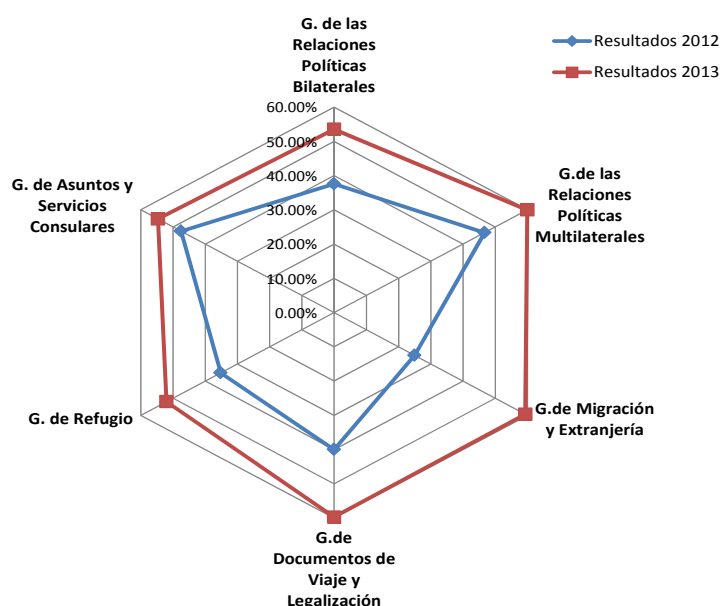
Por otra parte, y con el objeto de medir la aplicabilidad de éste Principio en la implementación de la Gestión por Procesos en el Viceministerio de Relaciones Exteriores, se considerarán dos criterios relacionados muy estrechamente con el Ciclo PDCA.

#### *1. Planificación y evaluación de objetivos*

El Viceministerio de Relaciones Exteriores en conjunto con sus Unidades realiza de manera anual la programación de sus actividades y proyectos encaminados al cumplimiento de los objetivos planteados y alineados a la visión institucional. La medición del cumplimiento de los mismos se los realiza a través de sus indicadores y metas de gestión planteados para cada proceso, e ingresados al Sistema de Planificación Gobierno por Resultados (GPR).

Es así como la Figura 52 muestra los resultados de la evaluación cuantitativa de los indicadores de gestión para cada proceso, referentes a los años 2012 y 2013, el resultado obtenido constituye un valor de comparación referido a la meta planteada.

**Figura 52. Resultados de la evaluación a los indicadores de gestión (FCE9 - GPR)**



Fuente: www.cancilleria.gob.ec, LOTAIP, 02 de septiembre 2014.  
Elaborado por: Silvia Jara Olmedo

## 2. Implementación de proyectos o actividades de mejora en la gestión

Como se aprecia en la Figura 52, los resultados de los indicadores de gestión de los diferentes procesos muestran una mejora en el año 2013, sin embargo y con el objeto de alcanzar la efectividad en la gestión, el Viceministerio de Relaciones Exteriores ha identificado y ejecutado varios proyectos y actividades cuyo fin es alcanzar un nivel más alto en la satisfacción de los usuarios y la optimización de los recursos estatales, que permitan cumplir con los objetivos y metas institucionales. A continuación se enlistan las principales mejoras identificadas en la investigación de campo:

### ➤ Gestión de Refugio:

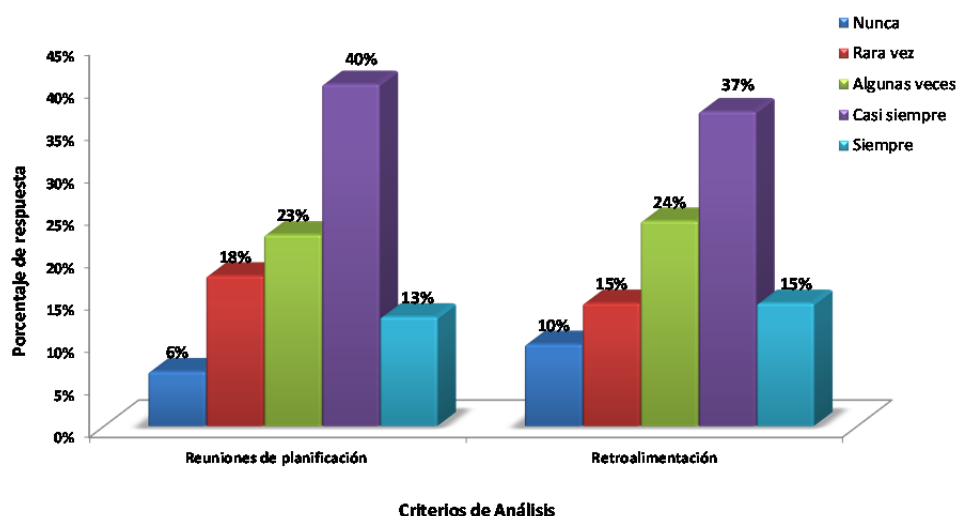
- Fortalecimiento de comisiones para determinar la condición de refugiado en el Ecuador, antes se contaba con una sola comisión, hoy trabajan cinco comisiones simultáneamente, por lo que se logró reducir de 90 días a 24 horas el tiempo de espera para la entrevista a los solicitantes de refugio.

- Desconcentración del servicio a través de sus seis oficinas a nivel nacional; Cuenca, Lago Agrio, Guayaquil, Tulcán, Quito y Esmeraldas.
- *Gestión de Migración y Extranjería:*
- Instalación de sistema de turnos y monitores para atención al usuario en ventanillas, lo cual permite conocer el número de usuarios que son atendidos diariamente y el tiempo de atención por usuario.
  - Implementación del sistema SITRA, Sistema de Trámite para seguimiento y monitoreo de las solicitudes de visa del no inmigrante y empadronamiento.
  - Implementación del Sistema de Gestión para el Servicio Exterior ESIGEX, que permite el registro de extranjeros, control de especies, control financiero y emisión de visas.
- *Gestión de Documentos de viaje y legalizaciones:*
- Optimización del recurso humano logrando reducir el tiempo de emisión del pasaporte ecuatoriano a un promedio de 30 minutos, y de legalizaciones y apostillas a un promedio de 17 minutos.
  - Instalación de los sistemas MAGNA y AS/400 del Registro Civil en los consulados rentados en el exterior, a fin de otorgar de manera definitiva varios documentos como inscripciones definitivas de nacimiento, matrimonio y defunción, con los mismos valores que se cobran en Ecuador.
- *Gestión de Asuntos y Servicios Consulares:*
- Implementación del Modelo de Gestión Consular para 82 consulados del Ecuador en todo el mundo que permitirá incrementar la eficiencia y calidad en los servicios consulares.
  - Agilización de trámites en casos de vulnerabilidad de migrantes en el exterior a través de la puesta en práctica del Instructivo de Vulnerabilidad para Coordinación Interinstitucional.

- Implementación del Sistema Consulados Virtuales, que permiten a los ecuatorianos que viven en el extranjero solicitar, requerir y gestionar trámites consulares en línea.
- *Gestión de Relaciones Políticas Bilaterales:*
- Desarrollo anual del Taller de Embajadores del Ecuador en el exterior el cual permite la evaluación constate de sus actividades, así como la emisión de directrices para la gestión.
  - Instauración de Gabinetes Binacionales: Colombia – Ecuador, Perú – Ecuador, que permiten identificar proyectos que benefician a la ciudadanía de ambos países.
- *Gestión de Relaciones Políticas Multilaterales:*
- Desarrollo anual del Taller de Representantes a Misiones Permanentes del Ecuador en el exterior el cual permite la evaluación constate de sus actividades, así como la emisión de directrices para la gestión.
  - Implementación del Sistema de Candidaturas, programa informático que permite la evaluación y selección de candidaturas a representaciones ante Organismos Internacionales en base a los intereses estratégicos del País, y así lograr mayor presencia internacional.
- *Todos los procesos:*
- Actualización a octubre 2013, de todos los manuales de procedimientos del VPOLEX, referente a objetivos, alcance, políticas, actividades, lista de registros, subprocesos, requisitos, etc.
  - Implementación del Sistema Documental QUIPUX, que permite controlar, identificar, gestionar documentos electrónicos e información referencial de documentos impresos.
  - Implementación del Sistema Gobierno por Resultados GPR, que permite dar transparencia y continuidad a la gestión a través de la definición, alineación, seguimiento y actualización de los planes estratégicos y operativos, proyectos y procesos.

- Incorporación de 170 nuevos diplomáticos que refleja la pluralidad y la diversidad del País puesto que existen indígenas, afros ecuatorianos, montubios y mestizos, con diferente instrucción formal, fortaleciendo la gestión de los procesos del VPOLEX.
- Los equipos de trabajo de más del 50% de los procesos del VPOLEX desarrollan reuniones periódicas con el objeto de planificar y evaluar objetivos y actividades planteadas en cada proceso (Ver Figura 53). De igual manera los funcionarios de éstos procesos señalan recibir la retroalimentación, comunicación y solución inmediata de las dudas y malos entendidos, lo cual es indispensable para establecer un ambiente de comunicación y participación positiva.

**Figura 53. Frecuencia con la cual se realizan reuniones de planificación y se recibe retroalimentación**



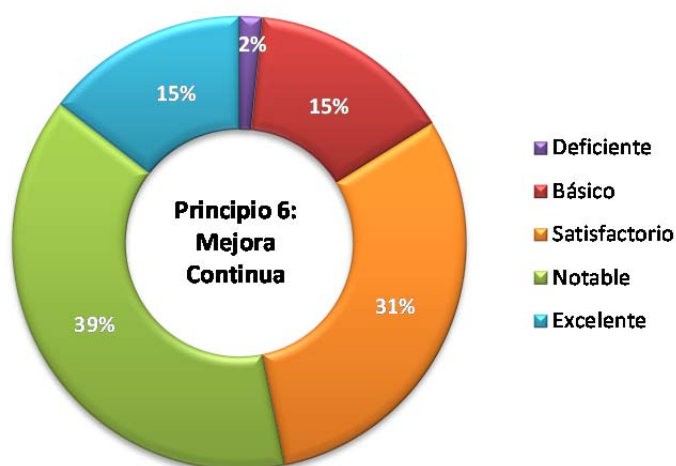
Fuente: Cuestionario de Opinión aplicado en el VPOLEX – julio 2014  
 Elaborado por: Silvia Jara Olmedo

*Aplicabilidad del Principio 6: Mejora Continua*

Al considerar las respuestas obtenidas en el Cuestionario de Opinión relacionadas con las preguntas: Planificar y evaluar objetivos, e Implementar actividades o proyectos de mejora; y de acuerdo a la metodología señalada en los Principios antecesores, se determinó que la aplicabilidad del Principio 6: Mejora Continua para la Gestión por Procesos en el VPOLEX, es Notable (Ver Figura 54), es decir

que se han logrado identificar e implementar varios proyectos y actividades de mejora los cuales se ven reflejados en el incremento de la satisfacción de los usuarios, como también en la optimización de métodos y recursos ya que se ha fortalecido la capacidad del personal y desarrollado varios sistemas informáticos que han aportado a la efectividad de la gestión institucional, sin embargo es necesario plantear proyectos de mejora en cuanto a la comunicación entre los diferentes procesos sustantivos y adjetivos que permitan lograr alcanzar un verdadero enfoque sistémico en la Institución.

**Figura 54. Nivel de aplicabilidad del Principio 6 de Calidad**



Fuente: Cuestionario de Opinión aplicado en el VPOLEX – julio 2014  
 Elaborado por: Silvia Jara Olmedo

### 5.3.3.7 Principio 7: Enfoque basado en hechos para la toma de decisión

*Las decisiones eficaces se basan en el análisis de los datos y de la información (ISO 9000-2005).*

En el camino de la mejora continua las instituciones deben tomar decisiones acertadas para lo cual deberán basarse siempre en datos fiables y representativos más que en intuiciones y deseos, esto permitirá aumentar la capacidad para mostrar la eficacia de las mismas e incrementar la aptitud para revisarlas, cuestionarlas y modificarlas.

El enfoque basado en hechos para la toma de decisiones implica: el acceso a la información por cualquier parte interesada, adoptar decisiones conforme al análisis de los datos, asegurar que la información sea manejable y precisa, y establecer un análisis de la información mediante una metodología correcta. Con éste antecedente, y con la finalidad de determinar el grado de aplicabilidad de éste principio en la Gestión por Procesos del Viceministerio de Relaciones Exteriores e Integración Política, se analizarán las acciones realizadas en función a tres criterios fundamentales.

### *1. Acceso a la información*

A partir de mayo del 2004, la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública LOTAIP, garantiza el derecho a acceder a las fuentes de información como mecanismo para ejercer la participación democrática respecto del manejo de lo público y la rendición de cuentas a la que están sujetos todos los funcionarios y entidades del Estado ecuatoriano. En cumplimiento a ello, a través del portal web [www.cancilleria.gob.ec](http://www.cancilleria.gob.ec) apartado “transparencia”, la ciudadanía puede acceder a información actualizada de manera mensual referente al Viceministerio de Relaciones Exteriores vinculada a:

- Organización interna
- Directorio institucional
- Remuneraciones
- Servicios
- Formularios para trámites
- Presupuesto
- Procesos de contratación
- Contratos incumplidos
- Planes y programas
- Matriz de rendición de cuentas
- Viáticos, informes de trabajo y justificativos

También el VPOLEX cuenta con base de datos y estadísticas concernientes a personas atendidas en casos de vulnerabilidad, apostillas y legalizaciones atendidas, emisión de pasaportes, personas refugiadas en el Ecuador, solicitudes de refugio atendidas, visas entregadas, ecuatorianos en el exterior empadronados, convenios suscritos bilateral y multilateralmente, ecuatorianos residentes en el exterior, entre otros.

De manera adicional, desde el 2013 se publica bimensualmente la revista “Diplomacia Ciudadana”, con información y temas específicos de interés político y migratorio, la cual es distribuida a nivel nacional e internacional mediante las Embajadas y Consulados del Ecuador acreditados en el exterior. Así también cada año se emite el Informe de Rendición de Cuentas en el cual se detalla el cumplimiento de objetivos y logros institucionales en cifras, como de la administración de los recursos públicos a su cargo.

De ésta forma la ciudadanía y autoridades en general pueden acceder de manera directa a datos e información suficientemente actuales vinculadas a las relaciones exteriores y migratorias ecuatorianas.

## 2. Metodología de análisis de la información

Desde el año 2012, a través de los procesos adjetivos de seguimiento y evaluación, el VPOLEX dispone de un mecanismo para la evaluación de la gestión de sus procesos, el mismo que se basa en los datos e información proporcionado por el Viceministerio y que cuenta con aspectos de valoración tanto cuantitativos como cualitativos, y donde se reflejan los esfuerzo de los equipos de trabajo, así como la efectividad en el logro de los resultados esperados en relación directa con las metas planteadas.

De acuerdo al Manual de Planificación, Seguimiento y Evaluación del MREMH, el modelo de evaluación está compuesto de cinco ámbitos tanto para la parte cualitativa y cuantitativa, con su correspondiente peso, los mismos que se detallan en la Tabla 15.

**Tabla 15. Ámbitos y pesos de la evaluación cualitativa y cuantitativa del VPOLEX**

Cuantitativo		Cualitativo	
Ambito	Peso	Ambito	Peso
Cumplimiento de indicadores de resultados	40%	Evaluación cualitativa de 360 grados	10%
Cumplimiento de indicadores de proyectos	18%	Cumplimiento de compromisos presidenciales	20%
Nivel de ejecución del POA	22%	Cumplimiento de disposiciones ministeriales	15%
Nivel de ejecución presupuestaria	15%	Calificación de usuario de servicios	30%
Gestión en QUIPUX	5%	Evaluación de Modelo de Gestión	25%
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>Total</b>	<b>100%</b>

Fuente: Manual de Planificación, Seguimiento y Evaluación, MREMH, 2012, p.41.  
Elaborado por: Silvia Jara Olmedo

Con ésta información, se obtiene el indicador de evaluación integral, que no es más que el resultado de multiplicar la evaluación cualitativa y cuantitativa por el ponderador correspondiente, y éste resultado se muestran en un diagrama de dispersión, el cual permite una valoración multivariada, por medio de la comparación de la evaluación cualitativa y cuantitativa simultáneamente, y así identificar los ámbitos débiles de cada proceso sobre los cuales se deberán plantear proyectos o actividades de mejora.

Conocida la metodología de evaluación de la gestión que ha permitido a las autoridades institucionales contar con información oportuna para la toma de decisiones, se indagó a los funcionarios del VPOLEX si consideran que el modelo de evaluación se ajusta a la necesidad de sus procesos, obteniendo que el 45% lo considera adecuado puesto que la planificación que se realizan está basada en hechos y datos reales, lo cual se ve reflejada en la evaluación, en tanto que un 29% piensa que el modelo es inadecuado, y un 26% son indiferentes al tema.

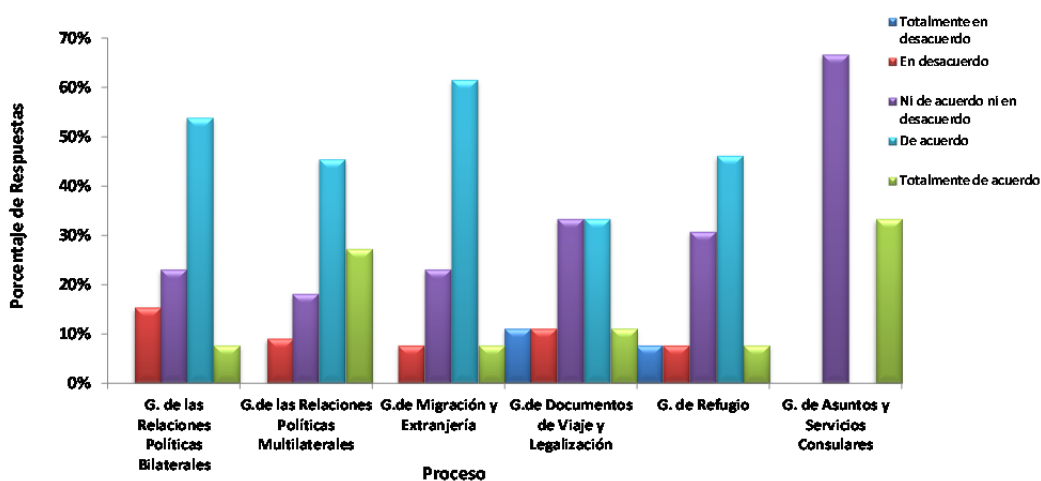
### *3. Toma de decisiones conforme al análisis de la información*

Considerando que la información referente a la gestión por procesos del VPOLEX se encuentra disponible para la ciudadanía en general, y que existe una metodología ya definida para la evaluación, es importante conocer si ésta información es tomada en cuenta para la toma de decisiones institucionales, es así como la investigación de campo arrojó que las autoridades del Viceministerio de Relaciones Exteriores plantean su programación anual en función de los resultados de la evaluación de

gestión, la misma que es validada en reunión de staff conformada por las máximas autoridades del VPOLEX, esto a fin de garantizar que los objetivos y metas planteadas respondan a las necesidades institucionales. De igual manera los resultados de la evaluación de gestión permiten tomar decisiones en el ámbito administrativo como es la distribución del presupuesto y los requerimientos de personal.

Al contrarrestar ésta información con los resultados del Cuestionario de Opinión aplicado a los funcionarios de los procesos del VPOLEX, se encuentra una relación directa, puesto que el 60% de ellos consideran que las autoridades toman las decisiones en función a datos y hechos reales, balanceándolos con su experiencia, en tanto que un 13% consideran que las necesidades de índole político pesan más que el análisis objetivo de la información, y un 25% es indiferente con el tema. El análisis por cada proceso del VPOLEX se detalla en la Figura 55.

**Figura 55. Las autoridades toman las decisiones en función a datos y hechos reales**



Fuente: Cuestionario de Opinión aplicado en el VPOLEX – julio 2014  
 Elaborado por: Silvia Jara Olmedo

Finalmente, y considerando la importancia de la utilización de los registros detallados en cada Manual de Procedimientos, así como documentar los problemas recurrentes que han sido resueltos en cada procesos, puesto que éstos servirán como fuente de información para la toma de decisiones de la gestión, principalmente si se

considera el alto nivel de rotación del personal; se indagó a los funcionarios sobre la frecuencia con la cual utilizan los registros y documentan los problemas.

Los resultados muestran que un 55% de funcionarios documentan lo que sucede en su proceso y utilizan de manera adecuada los registros detallados en los manuales de procedimientos, en tanto que un 27% no utiliza la documentación pertinente, causando una pérdida de la información, necesaria para la toma de decisiones y establecer procesos de mejora, y el 18% si bien documentan y utilizan los registros, ésta no es una práctica cotidiana. El análisis por cada proceso del VPOLEX se detalla en la Tabla 16.

**Tabla 16. Documentan los problemas recurrentes que han sido resueltos en su proceso**

Procesos	Documentan los problemas resultados de su proceso					Total
	Nunca	Rara vez	Algunas veces	Casi siempre	Siempre	
Gestión de las Relaciones Políticas Bilaterales	15%	8%	23%	31%	23%	100%
Gestión de las Relaciones Políticas Multilaterales	9%	0%	18%	45%	27%	100%
Gestión de Migración y Extranjería	15%	8%	15%	38%	23%	100%
Gestión de Documentos de Viaje y Legalización	22%	33%	11%	0%	33%	100%
Gestión de Refugio	15%	23%	23%	23%	15%	100%
Gestión de Asuntos y Servicios Consulares	0%	0%	0%	100%	0%	100%
<b>Total</b>	<b>15%</b>	<b>13%</b>	<b>18%</b>	<b>32%</b>	<b>23%</b>	<b>100%</b>

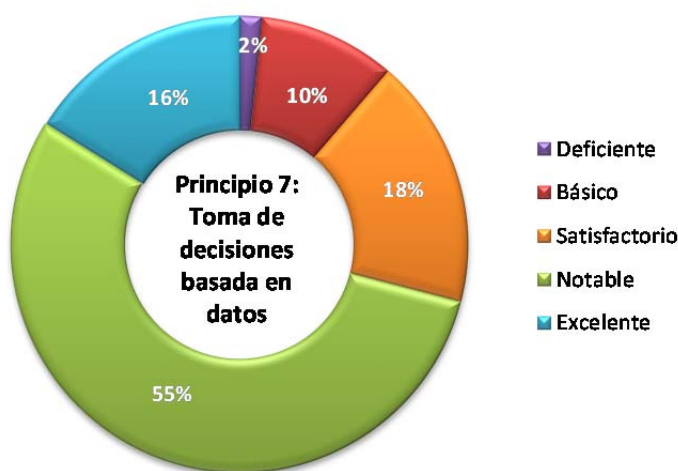
Fuente: Cuestionario de Opinión aplicado en el VPOLEX – julio 2014  
Elaborado por: Silvia Jara Olmedo

***Aplicabilidad del Principio 7: Enfoque basado en hechos para la toma de decisión***

Al analizar las respuestas obtenidas en el Cuestionario de Opinión relacionadas con éste principio, y de acuerdo a la metodología señalada, se determinó que la aplicabilidad del Principio 7: Enfoque basado en hechos para la toma de decisiones en la Gestión por Procesos en el VPOLEX, es Notable (Ver Figura 56), es decir que en cierta medida las decisiones tomadas en el Viceministerio se basan en información y datos reales resultado de la evaluación tanto cualitativa como cuantitativa de los procesos, lo que permite que las mismas gocen de objetividad.

Sin embargo, no se puede dejar de señalar que aún existen varias decisiones que se toman como respuesta a intereses de índole político y que no necesariamente están alineadas a la realidad institucional, lo cual perjudica muchas de las veces al cumplimiento de metas, en virtud de que se destinan recursos financieros y humanos en actividades no planificadas pero requeridas por el quehacer político, más aún si se considera la naturaleza de la Unidad de análisis, la misma que tiene un alto grado de dependencia de la fluctuante realidad internacional.

**Figura 56. Nivel de aplicabilidad del Principio 7 de Calidad**



Fuente: Cuestionario de Opinión aplicado en el VPOLEX – julio 2014  
 Elaborado por: Silvia Jara Olmedo

### 5.3.3.8 *Principio 8: Relaciones mutuamente beneficiosas con el proveedor*

*Una institución y sus proveedores son interdependientes, y una relación mutuamente beneficiosa aumenta la capacidad de ambos para crear valor (ISO 9000-2005).*

Entiéndase por proveedor a la empresa, organización o persona que proporciona insumos (producto, servicio o información) a la institución, lo que permite, a través de los procesos convertirlos en un producto o servicio que será ofertado a la ciudadanía. Por lo cual la satisfacción de las necesidades y expectativas de la

ciudadanía también depende de una adecuada relación que se mantenga entre la institución y sus proveedores, siendo la relación basada en el ganar – ganar la que permite dedicar tiempo a buscar soluciones mutuamente beneficiosas.

Al igual que el usuario, el proveedor puede ser interno y externo. *Proveedor Interno* son los funcionarios del VPOLEX que cumplen la función de abastecer de recursos o información a los distintos procesos.; y *Proveedor Externo* son aquellas personas o instituciones que proveen de insumos al VPOLEX pero no pertenecen a él.

Bajo éste antecedente, y con la finalidad de determinar el grado de aplicabilidad de éste principio en la Gestión por Procesos del Viceministerio de Relaciones Exteriores e Integración Política, se analizarán las acciones realizadas en función a dos criterios fundamentales.

#### *1. Relación con el proveedor externo*

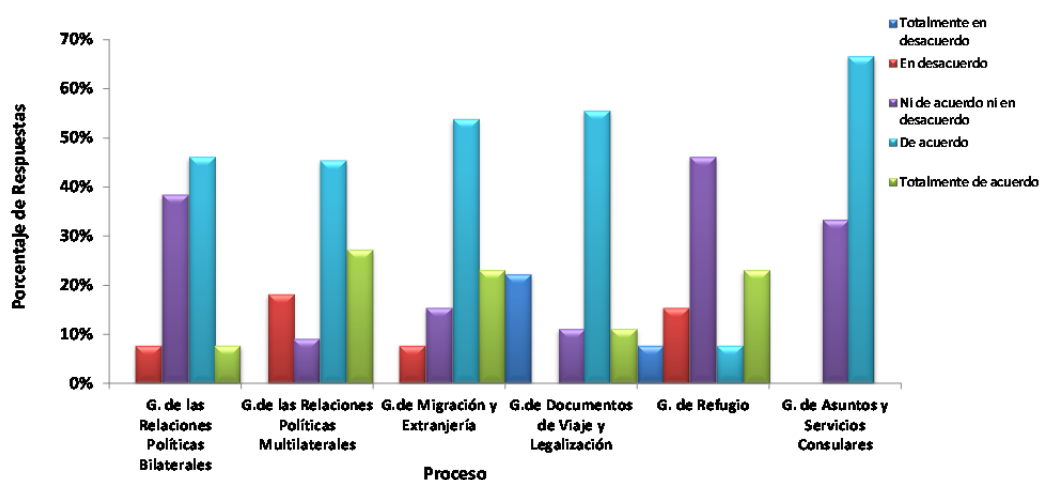
Dentro de la Gestión por Procesos del Viceministerio de Relaciones Exteriores se podrían identificar a los proveedores externos públicos y privados. Dentro de los proveedores públicos encontramos a las instituciones, ministerios, organizaciones, embajadas, consulados del extranjero quienes proporcionan información y servicios; en tanto que dentro los proveedores privados se encuentran las empresas que brindan principalmente productos y que son administrados a través del Sistema Oficial de Contratación Pública, del SERCOP – Servicio Nacional de Contratación Pública.

No obstante, la investigación se centrará en los proveedores externos públicos, puesto que sus insumos son la entrada principal para los procesos del VPOLEX, y con los cuales se han alcanzado varios logros como resultado de una relación mutuamente beneficiosa, entre éstos logros se encuentran; la simplificación de trámites para los migrantes residentes en el exterior principalmente los relacionados con el Registro Civil y los pagos con el Banco Nacional de Fomento, la simplificación del proceso de repatriación de ciudadanos, que es coordinado con el Ministerio del Interior, se concretó aportes económicos por parte del ACNUR que

permite mejorar las condiciones de vida de los refugiados en el Ecuador, se desarrollaron exitosamente proyectos emblemáticos como Prometeo Viejo Sabio y Ciudad del Conocimiento Yachay los cuales fueron coordinados con la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación SENECYT, entre otros (MRECI, Rendición de Cuentas 2012, 2012).

Ante lo mencionado se consultó a los funcionarios del VPOLEX, a través del Cuestionario de Opinión sobre la calidad de comunicación que mantiene su proceso con otras instituciones que les proveen de información o datos necesarios para el buen desenvolvimiento de su trabajo, encontrando que el 60% considera que la comunicación con otras entidades estatales es clara y fluida lo que permite que la información provista aporte al buen desarrollo de sus actividades, en tanto que un 15% estima que no existe una comunicación adecuada puesto que la información no llega a tiempo o ésta no está de acuerdo a lo solicitando provocando retrasos en la atención de requerimientos de la ciudadanía o autoridades, y un 25% estima que efectivamente existen problemas en la comunicación, sin embargo ésta no es una constante, pero si afecta al buen desenvolvimiento de las actividades planificadas ya que no se cumplen con los tiempos de entrega establecidos en los procesos. El análisis por cada proceso del VPOLEX se detalla en la Figura 57.

**Figura 57. La comunicación con los proveedores externos es clara y fluida**



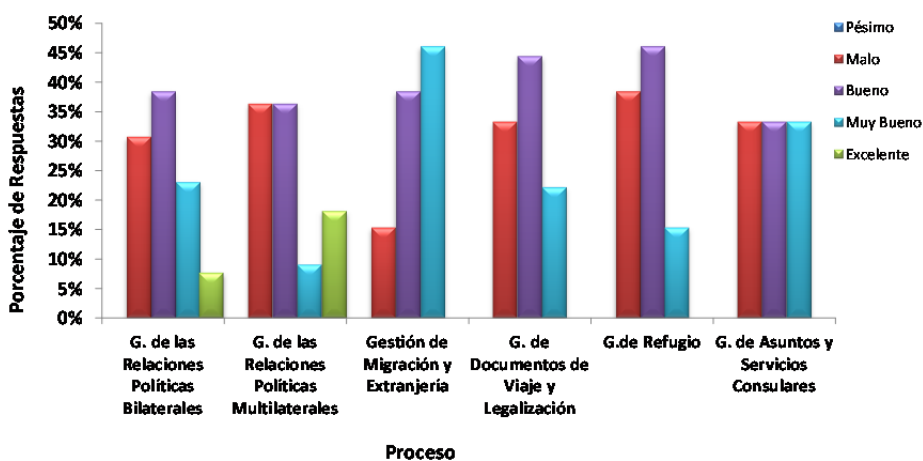
Fuente: Cuestionario de Opinión aplicado en el VPOLEX – julio 2014  
Elaborado por: Silvia Jara Olmedo

## 2. Relación con el proveedor interno

Como se señaló en el Principio 5: Enfoque de sistema, la gestión por procesos permite la interrelación de los procesos, por lo cual a menudo el resultado de uno constituye directamente el elemento de entrada del siguiente, es decir se convierte en el proveedor de la información que será el disparador para el inicio del siguiente proceso.

Por lo mencionado se solicitó a los funcionarios del VPOLEX que califiquen la capacidad de respuesta de los procesos internos que les proveen la información, datos o servicios necesarios para el desarrollo de sus actividades, obteniendo así que el 31% los evaluaron como malos debido a la lentitud para la entrega de la información así como la falta de priorización de temas y muchas veces la burocracia para la entrega de la misma, el 40% los califican como buenos, seguido de un, un 24% estima que éstos son muy bueno ya que satisfacen sus necesidades, en tanto que un 5% los consideran excelentes. La Figura 58 grafica el análisis por cada proceso del VPOLEX.

**Figura 58. Calificación a la capacidad de respuesta de los proveedores internos del VPOLEX**



Fuente: Cuestionario de Opinión aplicado en el VPOLEX – julio 2014  
Elaborado por: Silvia Jara Olmedo

Al relacionar la calificación a los proveedores internos con el nivel de comunicación entre procesos, criterio que fue analizado en el Principio 5: Enfoque Sistémico, resulta importante conocer si estas dos variables se encuentran asociadas, para lo cual, mediante el paquete estadístico IBM SPSS vs 21, se calculó el coeficiente Chi Cuadrado, con un nivel de significancia del 5%, obteniendo así que el valor de la prueba Chi Cuadrado se encuentra en la zona de rechazo, por lo que existe evidencia para rechazar la Hipótesis Nula  $H_0$  ( $27,92 > 26,30$ ), concluyendo entonces que es necesaria una buena comunicación entre los diferentes procesos a fin de garantizar los requerimientos de los insumos a ser entregados, tanto en cantidad, tiempo y calidad, los cuales permitirán un óptimo desenvolvimiento de los procesos. Evidenciando una vez más que es necesario mejorar los canales de comunicación entre los procesos del Viceministerio de Relaciones Exteriores y sus procesos proveedores tanto de información como de insumos. Los cálculos para el coeficiente Chi Cuadrado pueden ser observados en la Tabla 17.

**Tabla 17. Coeficiente Chi Cuadrado entre variables: comunicación entre procesos y calificación a proveedores internos**

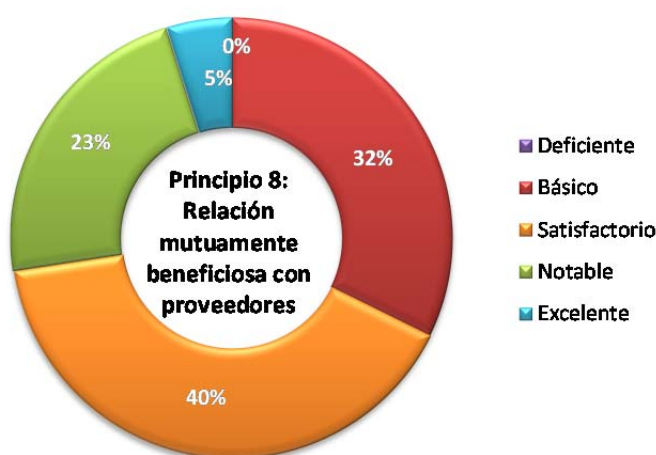
CONCEPTO	SÍMBOLO	VALOR
Hipótesis nula	$H_0$	No hay relación entre el enfoque sistémico y la calificación a los proveedores internos
Hipótesis alternativa	$H_1$	Hay relación entre el enfoque sistémico y la calificación a los proveedores internos
Nivel de significancia	$\alpha$	0.05
Filas	f	5.00
Columnas	c	5.00
Grados de libertad	$(f-1) \times (c-1)$	16.00
Valor de referencia	$\chi_c^2$	26.30
Prueba chi cuadrado	$\chi^2$	27.92
CONCLUSIÓN		
Se rechaza $H_0$ y se acepta $H_1$		

Fuente: Cuestionario de Opinión aplicado en el VPOLEX – julio 2014  
 Elaborado por: Silvia Jara Olmedo

Aplicabilidad del Principio 8: Relaciones mutuamente beneficiosas con el proveedor

Tomando en cuenta los dos criterios estudiados que abarcan la relación tanto con el proveedor interno como externo; se analizó la aplicabilidad del Principio 8: Relación mutuamente beneficiosa con el proveedor en la Gestión por Procesos en el VPOLEX, y utilizando el paquete estadístico IBM SPSS vs 21, se construyó una variable adicional, a través de la cual se determinó que la aplicabilidad del Principio 8 es Satisfactoria (Ver Figura 59), es decir que entre el Viceministerio y sus proveedores externos existe una relación mutuamente beneficiosa, sin embargo cuando se analiza la relación con los proveedores internos se identifica que es necesario establecer estrategias que permitan el fortalecimiento de la comunicación entre procesos, principalmente con los adjetivos, con la finalidad de romper la burocracia existente provocando muchas veces la falta de eficiencia en los procesos claves y afectando la satisfacción de las necesidades y expectativas de los usuarios de los servicios del VPOLEX.

**Figura 59. Nivel de aplicabilidad del Principio 8 de Calidad**



Fuente: Cuestionario de Opinión aplicado en el VPOLEX – julio 2014  
Elaborado por: Silvia Jara Olmedo

## 6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Finalizado el presente estudio exploratorio, el cual contó con el aporte de fuentes primarias como encuestas aplicadas a una muestra de los funcionarios del Viceministerio de Relaciones Exteriores e Integración Política, y realizadas entrevistas a varias autoridades cuyos criterios permitieron reforzar la investigación; además de consultar fuentes secundarias para respaldar el análisis efectuado; se determinaron las siguientes conclusiones y recomendaciones

### a. Conclusiones

- La participación del estado en la economía ecuatoriana y en otros aspectos del desarrollo nacional ha tendido a incrementarse de manera significativa en los últimos años, lo que ha provocado un aumento exponencial del gasto público, especialmente en lo referente al pago de sueldos y salarios, como resultado del incremento salarial y la necesidad de contar con más personal que se desarrolle en las nuevas instituciones creadas, sin embargo éste incremento debería ir de la mano con una administración pública eficiente, eficaz y transparente, que permita cumplir con la política de “*Garantizar la prestación de servicios públicos de calidad con calidez*” establecida en el Plan Nacional del Buen Vivir 2013 -2017.
- El Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, desde el 29 de agosto 2014 cuenta con su nueva estructura organizacional de gestión por procesos, sin embargo al analizarla se puede identificar el incremento significativo de los procesos adjetivos, mientras que los procesos sustantivos, que son los que agregan valor a la gestión de Cancillería, sufrieron solo leves modificaciones, por lo que será necesario realizar un

seguimiento minucioso a dichos procesos adjetivos a fin de determinar su efectividad y evitar que se conviertan en parte de la burocracia estatal, considerando que los resultados en la presente investigación señalan que son muchas veces los procesos adjetivos quienes, a través de la no oportuna provisión de recursos, dificultan la gestión.

- Si bien con la nueva estructura organizacional se eliminaron algunos subprocesos del Viceministerio de Relaciones Exteriores y éstos pasaron a ser parte del nuevo Viceministerio de Movilidad Humana, los resultados de la presente investigación permitirán que la actualización, el levantamiento y la gestión de los procesos se los realice de manera objetiva, para lo cual se deberán considerar las debilidades encontradas y establecer estrategias que permitan convertirlas en fortalezas o bien implementar las planteadas en ésta investigación.
- La evaluación aplicada a la implementación de la Gestión por Procesos en el Viceministerio de Relaciones Exteriores e Integración Política en base a los Ocho Principios fundamentales de la calidad establecidos en la Norma ISO 9000, arrojó los siguientes resultados expresados en la Tabla 18:

**Tabla 18. Resultados de la Evaluación a la Implementación de la Gestión por Procesos del VPOLEX**

Aplicabilidad	Descripción	PRINCIPIO 1	PRINCIPIO 2	PRINCIPIO 3	PRINCIPIO 4	PRINCIPIO 5	PRINCIPIO 6	PRINCIPIO 7	PRINCIPIO 8
		Enfoque al usuario	Liderazgo	Participación del personal	Enfoque basado en procesos	Enfoque sistémico	Mejora continua	Enfoque basado en hechos para la toma de decisiones	Relación mutuamente beneficiosa con proveedores
<b>Deficiente</b>	Sin resultados	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	0%
<b>Básico</b>	Resultados sin mayor impacto	0%	0%	2%	2%	39%	15%	10%	32%
<b>Satisfactorio</b>	Resultados de un incipiente enfoque basado en procesos	6%	42%	13%	26%	34%	31%	18%	40%
<b>Notable</b>	Buenos resultados y tendencia mantenida a la mejora	65%	39%	56%	52%	19%	39%	55%	23%
<b>Excelente</b>	Resultados eficientes y eficaces	27%	18%	27%	19%	6%	15%	16%	5%
<b>Total</b>		100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Cuestionario de Opinión aplicado en el VPOLEX – julio 2014  
 Elaborado por: Silvia Jara Olmedo

Con éstos resultados, y considerando que la identificación y gestión sistemática de los procesos empleados en una institución y en particular las interacciones entre ellos es conocida como Gestión por Procesos de acuerdo a las Normas ISO 9000, se concluye que la implementación de la Gestión por Procesos en el VPOLEX en base a los 8 principios fundamentales de la Calidad, presenta un nivel bajo de efectividad, ya que no se ha logrado hacer lo correcto correctamente, puesto que si bien se han alcanzado varios objetivos y un incremento en la satisfacción de los usuarios externos, existe un alto nivel de insatisfacción en los usuarios internos como consecuencia del poco empoderamiento por parte de las autoridades para respaldar éste Modelo de gestión, lo que ha desembocado en el mantenimiento de las barreras funcionales características del sector público que no permiten conseguir un enfoque sistémico entre procesos, y por ende una optimización de los recursos disponibles. No obstante, de acuerdo a la Tabla 18 existen varios ámbitos que muestran buenos resultados e incluso una tendencia mantenida a la mejora, en los cuales se deberán seguir trabajando.

- Enfoque al usuario: Los varios canales de comunicación creados entre la ciudadanía y el Viceministerio han permitido acoger las sugerencias y necesidades de los usuarios e incluirlos en los objetivos estratégicos institucionales, y a la vez satisfacer en gran medida sus requerimientos, lo que se evidencia en la calificación brindada por la ciudadanía en cuanto al servicio recibido, ya que hasta mayo del 2014, ésta alcanzaba los 97,5/100 considerada como excelente, sin embargo existen aún varias demandas ciudadanas insatisfechas que deberán ser consideradas por el Viceministerio para su planificación.
- Liderazgo: La insuficiente comunicación existente entre los líderes del VPOLEX y sus equipos de trabajo para informar la misión y visión institucional, el poco reconocimiento e incentivo al esfuerzo y logros alcanzados tanto de manera grupal como individual, demuestran el bajo nivel de involucramiento por parte de las autoridades hacia una cultura de cambio que busca romper la estructura estrictamente vertical, característica

de Cancillería, y encaminar a la institución hacia una participación activa, de cooperación y comprometida con los objetivos y metas institución.

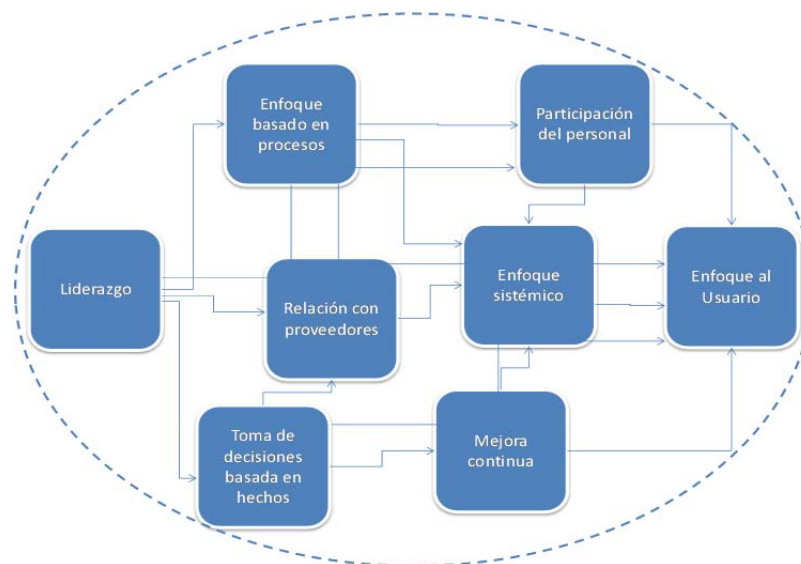
- Participación del personal; Los funcionarios del Viceministerio de Relaciones Exteriores se sienten comprometidos con la institución, lo que los lleva a cumplir con sus funciones de la manera más adecuada, sin embargo pocos se sienten motivados ya que consideran que no existe un sistema de estímulos a través de capacitaciones ni reconocimiento al trabajo realizado ni a los logros alcanzados, provocando una falta del sentimiento que lleva a implicarse y esforzarse cada día más, sino que solo cumplen sus funciones de forma adecuada.
- El alto índice de rotación del personal tanto de carrera diplomática como de servicios de contratos ocasionales, muchas veces perjudica la continuidad de los proyectos y procesos, así como también provoca la fuga de conocimientos y memoria institucional; y la pérdida del sentimiento de pertenencia organizacional por parte de los funcionarios.
- Enfoque basado en procesos; Gran parte de los funcionarios del Viceministerio de Relaciones Exteriores conocen los procesos y procedimientos existentes, por lo que tienen clara sus responsabilidades, regularmente cumplen con los tiempos de entrega, hacen buen uso de los recursos, pero son pocos los procesos que han sido revisados periódicamente, puesto que la gran mayoría desde que fueron levantaron han tenido una sola actualización a octubre 2013, por lo que se considera que los procesos levantados no reflejan, hoy en día, la realidad de la gestión del Viceministerio.
- Sí bien es cierto se han realizado varios esfuerzos para dar a conocer las ventajas de la gestión por procesos a los funcionarios del Viceministerio de Relaciones Exteriores, éstos no han sido continuos ya que no existe una política comunicacional referente a éste tema, por lo que su impacto y efectividad no han tenido los resultados esperados, a pesar de ello un 53%

de los funcionarios expresaron conocer sobre las ventajas de la gestión basada en procesos.

- Enfoque sistémico; La provisión de insumos por parte de los procesos adjetivos, principalmente los relacionados con los recursos humanos y de infraestructura, muchas de las veces son poco oportunos, provocando el retraso del cumplimiento a objetivos y metas planteadas por los procesos sustantivos, es decir que aún no se han logrado romper las barreras funcionales, ni fomentar el trabajo entre equipos inter funcionales.
- Mejora continua; Dentro del Viceministerio de Relaciones Exteriores se han logrado identificar e implementar varios proyectos para la mejora constante de la gestión, en especial de carácter informático, los mismos que han permitido aumentar la satisfacción del usuario y la productividad institucional, sin embargo la constante capacitación para su buen uso, y la difusión de los mismos permitirá ir creando una cultura institucional abierta al cambio.
- Enfoque basado en hechos para la toma de decisiones; Las autoridades del Viceministerio de Relaciones Exteriores, basan sus decisiones, por lo general, en los resultados de la evaluación tanto cualitativa como cuantitativa de sus procesos, equilibrándolas también con su experiencia, lo que permite que las mismas gocen de objetividad. Sin embargo, y por la naturaleza de la misión del VPOLEX aún existen decisiones que se toman como respuesta a intereses de índole político y que no necesariamente están alineadas a la realidad institucional.
- En la actualidad la información referente a la gestión de todas las instituciones públicas es más accesible a la ciudadanía a través de sus respectivos portales web, lo que permite ejercer la participación democrática respecto del manejo de lo público.

- Relación mutuamente beneficiosa con proveedores: Los procesos del Viceministerio de Relaciones Exteriores muestran una relación basada en el ganar – ganar con sus proveedores externos, sin embargo con sus proveedores internos se evidencia una deficiente comunicación provocando una falta de eficiencia en la administración de insumos, éste principio tiene mucha relación con el Enfoque Sistémico, puesto que el resultado de un proceso constituye directamente el elemento de entrada del siguiente proceso.
- Existe una estrecha interrelación entre todos Ocho Principios fundamentales de la calidad establecidos en la Norma ISO 9000 – 2005, sin embargo se identificó a el Enfoque al Usuario y el Liderazgo, como dos de los pilares fundamentales para una efectiva implementación de una gestión por procesos en instituciones del sector público, como se puede observar en la Figura 60.

**Figura 60. Inter relación entre los Ocho Principios de la Calidad**



Fuente: Cuestionario de Opinión aplicado en el VPOLEX – julio 2014  
 Elaborado por: Silvia Jara Olmedo

## **b. Recomendaciones**

- La Gestión por Procesos, en el Viceministerio de Relaciones Exteriores e Integración Política, debe convertirse en una cultura de trabajo, que permita en un futuro cercano, aplicar a una certificación en Normas de Calidad ISO 9001-2008, para lo cual es necesario el fortalecimiento de la Dirección de Procesos con personal especializado así como el involucramiento directo de las autoridades.
- Si bien es cierto se encuentra aprobada la nueva Estructura Orgánica por Procesos de Cancillería y en él sus elementos orientadores, es importante se defina la Visión institucional la cual es indispensable a fin de conocer hacia dónde se encaminan los esfuerzos de la Institución.
- La certificación de calidad ISO es una realidad en instituciones públicas ecuatorianas como es el caso del Ministerio de Recursos Naturales No Renovables, la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos (DINARDAP), Instituto Oceanográfico de la Armada (INOCAR), por lo que el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana debería impulsar reuniones de trabajo con las autoridades de éstas entidades a fin de conocer su experiencia y limitaciones, permitiendo así plantear estrategias encaminadas a la efectividad, que a largo plazo permitan la obtención de una certificación de calidad.
- El Viceministerio de Relaciones Exteriores e Integración Política deberían enfocar su gestión a un verdadero Gobierno por Resultados, para lo cual es indispensable realizar periódicamente evaluaciones integrales de su Gestión por Procesos, a fin de tomar los correctivos necesarios que permitan brindar una nueva cara de la administración pública ecuatoriana, y lograr estándares de calidad dentro del sector público.
- Al ser la Gestión Estratégica de las Relaciones Exteriores e Integración Política uno de los procesos agregadores de valor dentro de Cancillería, y considerando que su misión es la planificación y evaluación de toda la

política exterior tanto en el ámbito bilateral como multilateral, resulta indispensable que se elabore su Plan Estratégico a fin de encaminar el accionar de las relaciones internacionales alineadas a los intereses nacionales, y así también identificar el requerimiento de recursos que viabilicen esas acciones.

- Firmar convenios interinstitucionales con el Instituto de Altos Estudios Nacionales IAEN y SECAP con el objeto de capacitar a todo el personal de Cancillería en temas relacionados con la Gestión por Procesos, puesto que el conocimiento rompe la resistencia al cambio.
- Desarrollar en un período considerable nuevamente una evaluación a la gestión por procesos con la metodología planteada en el presente trabajo, con el objeto de comparar los cambios obtenidos en el tiempo, considerando que se deberán redefinir los procesos en función a las nuevas competencias asignadas a la Institución y reflejadas en su nueva estructura orgánica aprobada en agosto 2014.
- Poner en práctica las propuestas de mejora planteadas en la presente investigación (Capítulo VII), las mismas que se obtuvieron como resultado de un trabajo de campo y el aporte de varias autoridades institucionales.

## **7. PROPUESTA DE MEJORA**

Determinadas las conclusiones y recomendaciones, y considerando los resultados del presente trabajo de investigación, se plantean las siguientes acciones de mejora, para cada uno de los Ocho Principios fundamentales de la calidad basados en las Normas ISO 9000-2005, con la finalidad de alcanzar niveles superiores de excelencia que permitan satisfacer las necesidades del usuario y exceder sus expectativas, es decir para prestar un servicio público de calidad.

### **7.1 Enfoque al Usuario**

- Capacitar en atención y servicio al usuario a todo el personal de los procesos de migración y extranjería, documentos de viaje y refugio, ya que son quienes tienen relación directa con el ciudadano, puesto que atender bien al usuario es una de las principales herramientas de diferenciación y valor agregado a la institución.
- Mantener actualizado el directorio telefónico de Cancillería con la finalidad de que la ciudadanía pueda hacer sus consultas al proceso pertinente y no malgaste su tiempo entre extensión y extensión.
- Aplicar la técnica de cliente fantasma de manera periódica en los procesos que tienen atención directa al usuario, a fin de detectar las fortalezas y debilidades del servicio.
- Capacitar al personal del call center sobre los servicios y trámites de Cancillería, para que proporcionen información correcta y exacta, y la ciudadanía pueda realizar sus consultas sin tener que movilizarse.

- Hacer un seguimiento mediante llamadas telefónicas a los ciudadanos que recibieron algún servicio de Cancillería, para conocer si están satisfechos con él y receptar sus sugerencias, esto permitirá realizar las mejoras respectivas en el servicio.
- Mantener actualizada la página web y rediseñarla de manera amigable al ciudadano con el objeto de que facilite la búsqueda de la información.
- Difundir la misión, productos y servicios que oferta Cancillería a través de medios de comunicación masivos, puesto que se detectó un alto desconocimiento por parte de la ciudadanía en referencia a éste tema.

## **7.2 Liderazgo**

- Promover los valores de la institución y demostrar integridad, responsabilidad social y comportamiento ético por parte de las autoridades, tanto interna como externamente.
- Capacitar a los líderes en gestión y gerencia pública, en el estudio y análisis de la normativa legal vigente del sector público ecuatoriano a fin de que tengan una visión clara de su cumplimiento como elementos fundamentales del control de gestión para fortalecer el desarrollo institucional.
- Considerar a funcionarios de carrera diplomática que se hayan distinguido por su trabajo y responsabilidad, para que sean líderes de procesos, ya que se trata de personas con vasta experiencia en el funcionamiento de la institución.

### **7.3 Participación del Personal**

- Desarrollar e implementar un plan de capacitación ajustado a las necesidades de cada proceso que permita incrementar la efectividad del trabajo, para lo cual se deberá destinar un porcentaje fijo del presupuesto anual asignado a Cancillería para el tema de capacitación.
- Realizar un estudio de cargas laborales que permita establecer un sistema de incentivos al personal en función de los resultados obtenidos en las evaluaciones tanto de desempeño personal como del proceso al que pertenece.
- Realizar jornadas de integración para fomentar un sólido trabajo en equipo puesto que es necesario cultivar en el grupo una relación saludable que a la vez permita un empoderamiento del trabajo por parte de los funcionarios.

### **7.4 Enfoque basado en procesos**

- Realizar la actualización de los procesos del Viceministerio, en base a las desviaciones entre los objetivos de los procesos y los resultados de sus indicadores, con el objeto de que éstos reflejen la realidad y estén atados a la nueva normativa vigente y a las competencias asumidas por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.
- Al contar con la diagramación de todos los procesos en notación BPMN es necesario continuar con la automatización de los mismos.
- Verificar la alineación de cada proceso a los objetivos institucionales, lo cual permitirá su evaluación objetiva para determinar su importancia y priorización, y definir la implementación de proyectos de mejora.
- Realizar una auditoría de procesos a fin de determinar el nivel de cumplimiento de cada uno y su efectividad.

## **7.5 Enfoque de sistema para la gestión**

- Desarrollar reuniones bimensuales entre líderes de procesos para realizar una evaluación de los insumos recibidos y emitidos, lo cual permitirá una mejor comunicación entre ellos.
- Elaborar una planificación a finales de cada año sobre las necesidades de recurso humano e infraestructura, con el objeto de realizar la debida gestión que permita asegurar la dotación necesaria para un adecuado ambiente de trabajo.
- Realizar campañas continuas de difusión sobre las ventajas de la Gestión por Procesos y realizar talleres de trabajo sobre el tema.
- Crear una verdadera gestión del cambio, a través de una activa participación de los funcionarios en talleres y capacitaciones liderados por las autoridades institucionales, a fin de motivar a las personas a las nuevas oportunidades que implica la gestión por procesos.

## **7.6 Mejora continua**

- Declarar el concepto de mejora continua en algunos de los enunciados institucionales ya sea la Misión, Visión o valores, para que éstos estén plasmados explícitamente en los elementos orientadores de la gestión institucional.
- Implicar a los funcionarios en la revisión, mejora, optimización continua de la eficacia y eficiencia de los procesos.
- Incluir en los planes operativos objetivos y metas encaminados a la mejora de los procesos.
- Evaluar el impacto y el valor añadido de las innovaciones y mejoras en los procesos.

## **7.7 Enfoque basado en hechos para la toma de decisiones**

- Crear el proceso de “información”, dentro de la Dirección de Seguimiento y Evaluación con la finalidad de centralizar todo los datos institucionales que permitan a la autoridad tomar decisiones basadas en información actualizada.
- Sistematizar la información institucional de tal manera que permita su análisis y la obtención de datos precisos y oportunos.
- Difundir la metodología establecida para la evaluación tanto cualitativa como cuantitativa de la gestión, lo que permitirá eliminar las barreras mentales de que la evaluación es sinónimo de persecución.

## **7.8 Relación mutuamente beneficiosa con el proveedor**

- Implementar alianzas interinstitucionales que viabilicen el cumplimiento de las metas institucionales.
- Empezar desde los líderes a desarrollar la cultura del ganar – ganar, es decir que se planteen soluciones mutuas y consensuadas para disminuir riesgos en la calidad del servicio prestado.
- Trabajar en función de los manuales de procedimientos en los cuales se establecen responsables y tiempos para la entrega de información, evitando así la burocracia en la administración.

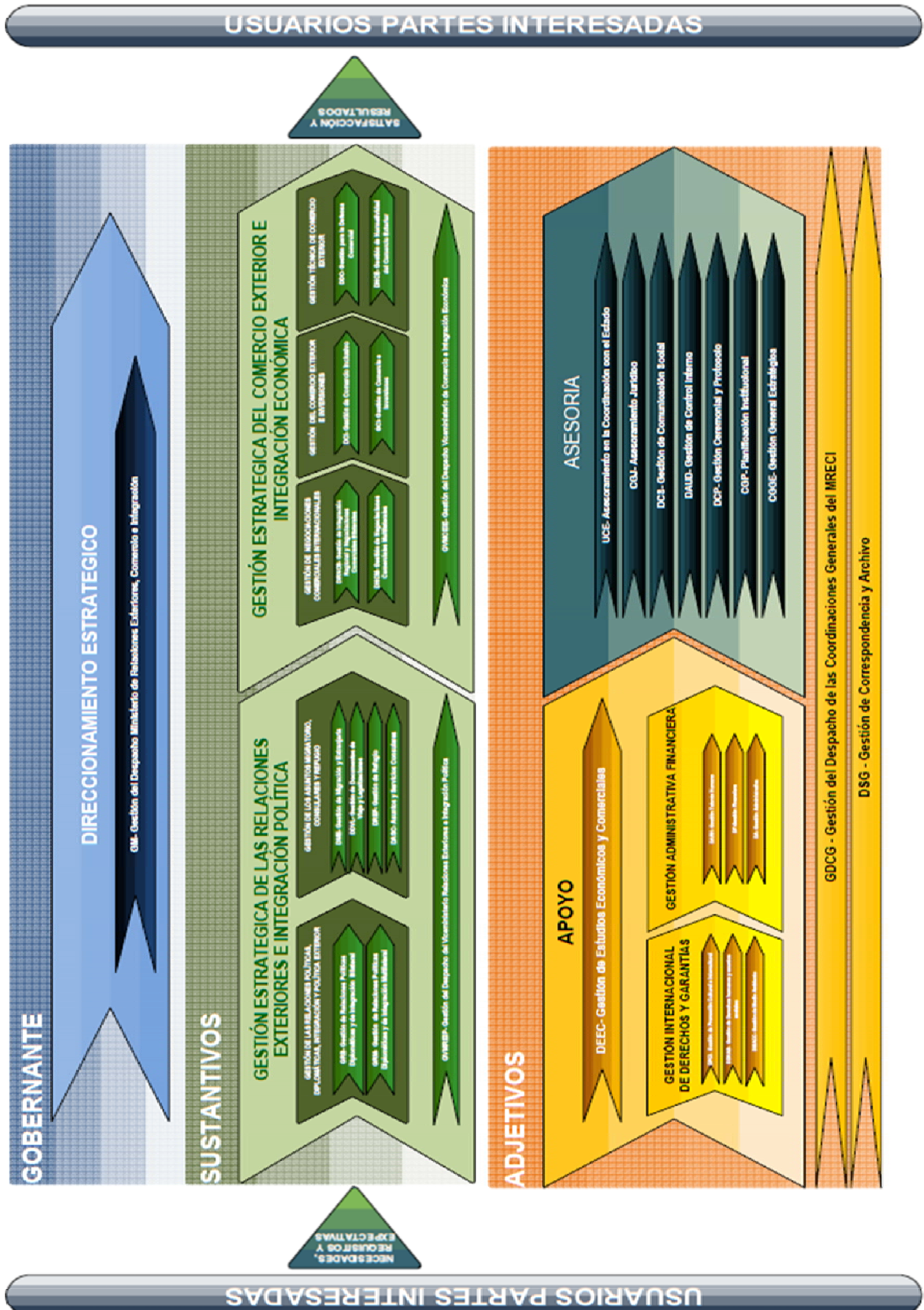
## BIBLIOGRAFÍA

- **AFESE.** (2007). *Ecuador en el Mundo 1830 - 2006*. Quito: Asociación de Funcionarios y Empleados del Servicio Exterior.
- **BANCO CENTRAL DEL ECUADOR** (2013). *Estadística. Boletín Anuario, 26*.
- **BEKER, V.** (2001). *"ECONOMÍA, elementos de micro y macroeconomía"*. Buenos Aires: Norma S.A.
- **CABEZAS, M.** (2011). *El Gasto Público y el crecimiento económico del Ecuador desde una perspectiva Keynesiana para el período 2001 - 2009*. Quito: Escuela Politécnica Nacional.
- **CLEMENTS, B.** (2010). *Gasto Público en América Latina: Tendencias*. CEPAL, 42.
- **IAT, I. A.** (2002). *Guía para una Gestión basada en Procesos*. España: Berekintza
- **IBARRA, A.** (12 de MAYO de 2012). *ENUMED*. Recuperado el 20 de MAYO de 2014, de [www.eumed.net](http://www.eumed.net)
- **INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION**,(2005). *Norma Internacional ISO 9000 - 2005*.
- **MINISTERIO COORDINADOR DE SEGURIDAD.** (2011). *Plan Nacional de Seguridad Integral*. Quito.
- **MIDEPLAN.** (2009). *Guía para el levantamiento de procesos*. San José de Costa Rica: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

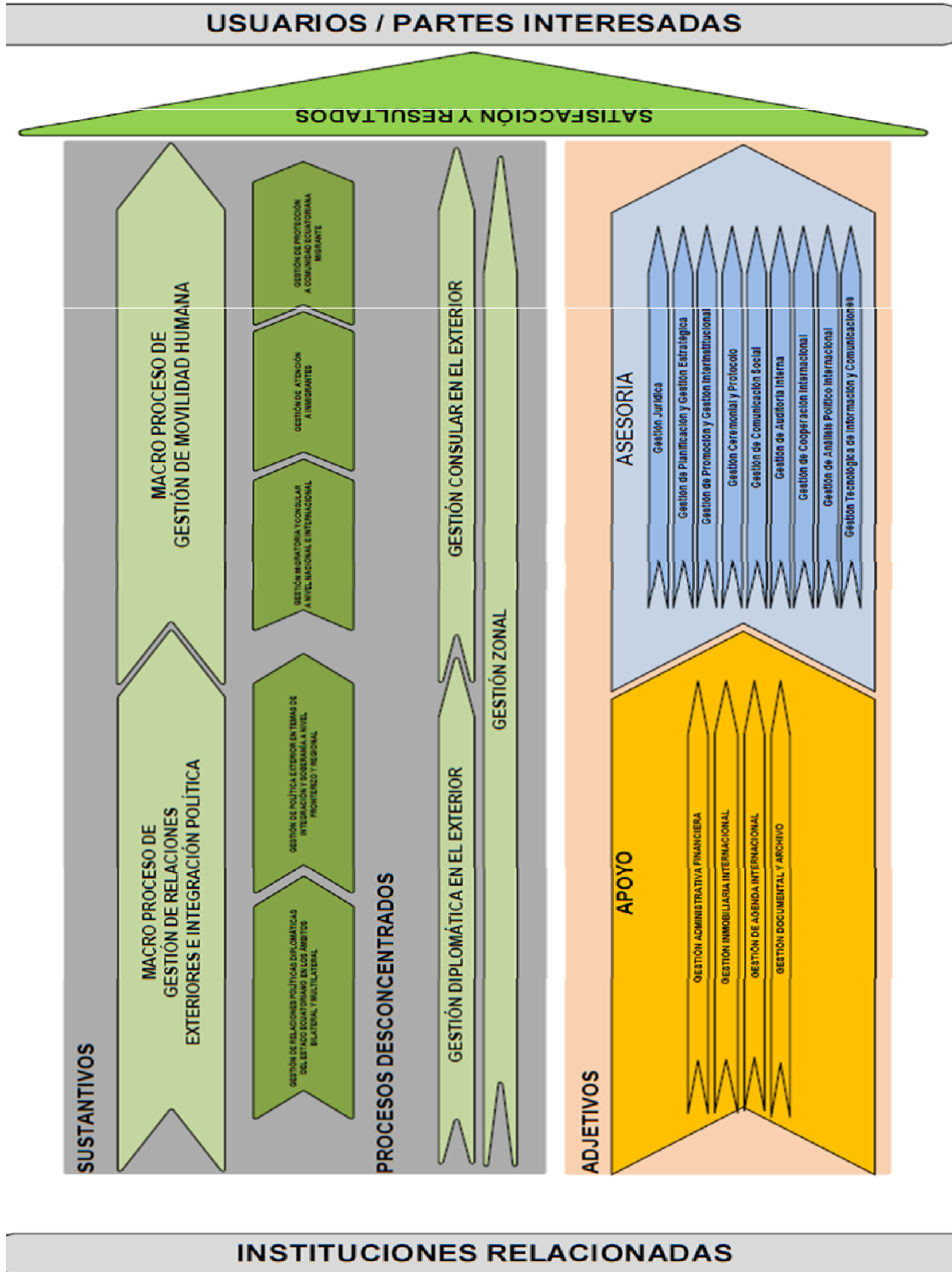
- **MINISTERIO DE FINANZAS**,(2014). Presupuesto General del Estado 2014. Quito.
- **MRECI**. (2011). Agenda Estratégica de Política Exterior. Quito: MRECE.
- **MRECI**. (2012). Rendición de Cuentas 2012. Quito: MRECI.
- **MREMH**. (2010). Estatuto Orgánico de Estructura Organizacional de Gestión por Procesos. Quito.
- **MREMH**. (2014). Rendición de Cuentas 2013. Quito: MREMH
- OBSERVATORIO DE LA POLITICA FISCAL, O. (2006). El Presupuesto del Estado. Cartilla Educativa sobre Macroeconomía, 04.
- **OLEAS, S.** (2011). Eficiencia del gasto público en el Ecuador. Quito: Cordes.
- **PEREZ, J. A.** (2010). Gestión por Procesos. Madrid: ESIC.
- **PMI**. (2008). Fundamentos para la Dirección de Proyectos. Estados Unidos.
- **Presidencia de la República del Ecuador**, (02 de febrero de 2014). Recuperado el 22 de abril de 2014, de [www.presidencia.gob.ec](http://www.presidencia.gob.ec)
- **SENPLADES**. (2008). Aproximación y Análisis: Calidad de los Servicios Públicos. Análisis de Coyuntura N° 2, 6.
- **SENPLADES**. (2011). Guía Metodológica de Planificación Institucional. Quito: SENPLADES.
- **SENPLADES**. (2013). Plan Nacional del Buen Vivir 2013 - 2017. Quito.
- **SILVA, F.** (2009). Gerencia Pública Integral. Quito: Escobar.

# ANEXOS

## ANEXO 1 – MAPA DE PROCESOS MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO E INTEGRACIÓN AÑO 2010



**ANEXO 2 – MAPA DE PROCESOS MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y MOVILIDAD HUMANA AÑO 2014**



**ANEXO 3**  
**CUESTIONARIO DE OPINIÓN APLICADA Y TABULADA**

**CUESTIONARIO DE OPINIÓN**  
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y MOVILIDAD HUMANA

El presente cuestionario tiene fines académicos por lo cual es completamente ANÓNIMO. Agradecemos dar su respuesta con la mayor **transparencia y veracidad** a las diversas preguntas. El tiempo promedio que tomará éste cuestionario es de 5 minutos.

NOMBRE DE LA UNIDAD EN LA QUE TRABAJA:	EDAD:
AÑOS DE TRABAJO EN LA INSTITUCIÓN:	RELACIÓN LABORAL: Contrato: 22      Nombramiento Administrativo: 14      Carrera Diplomática: 26

**ENFOQUE AL USUARIO**

1) *Los funcionarios de su Unidad conocen con claridad los requerimientos de los usuarios antes de brindar un servicio?*

a) Nunca	2
b) Rara vez	0
c) Algunas veces	13
d) Casi siempre	34
e) Siempre	13

2) *La gestión de su Unidad cumple con las expectativas de las Autoridades y ciudadanía?*

a) Nunca	1
b) Rara vez	1
c) Algunas veces	4
d) Casi siempre	38
e) Siempre	18

3) *Los Objetivos Estratégicos de su Unidad responden a las necesidades y expectativas de la ciudadanía?*

a) Nunca	1
b) Rara vez	1
c) Algunas veces	12
d) Casi siempre	26
e) Siempre	22

4) *En general, qué calificación daría a su Unidad en cuanto a la calidad de atención que brinda?*

a) Pésimo	1
b) Malo	2
c) Bueno	13
d) Muy Bueno	32
e) Excelente	14

10) *Las Autoridades Institucionales se comunican permanentemente con el personal a fin de recoger sus ideas y ponerlas en práctica?*

a) Nunca	4
b) Rara vez	16
c) Algunas veces	21
d) Casi siempre	20
e) Siempre	1

**PARTICIPACIÓN DEL PERSONAL**

11) *Existe un sistema de trabajo en equipo dentro de su Unidad?*

a) Nunca	1
b) Rara vez	3
c) Algunas veces	26
d) Casi siempre	21
e) Siempre	11

12) *Considera Usted, que a su Institución le interesa capacitar al personal a fin de garantizar la calidad del servicio que se brinda.*

a) Totalmente en desacuerdo	3
b) En desacuerdo	5
c) Ni adecuados ni inadecuados	22
d) De acuerdo	19
e) Totalmente de acuerdo	13

13) *Considera Usted, que todos los funcionarios de su Unidad comprenden que su trabajo influye en el logro de los Objetivos de la Institución.*

a) Totalmente en desacuerdo	2
b) En desacuerdo	4
c) Ni de acuerdo ni en desacuerdo	14
d) De acuerdo	26
e) Totalmente de acuerdo	16

**LIDERAZGO**

5) *Con respecto a la Misión y Visión Institucional, cuánto conoce y entiende de ellas?*

a) Nada	1
b) Poco	3
c) Regular	14
d) Suficiente	29
e) Mucho	15

6) *Con respecto a los servicios que oferta la Cancillería, cuánto conoce y entiende de ellos?*

a) Nada	2
b) Poco	1
c) Regular	17
d) Suficiente	31
e) Mucho	11

7) *Las Autoridades Institucionales reconocen el esfuerzo y logros tanto individuales como grupales de los funcionarios?*

a) Nunca	5
b) Rara vez	7
c) Algunas veces	30
d) Casi siempre	14
e) Siempre	6

8) *Las Autoridades Institucionales identifican y seleccionan los cambios necesarios que se deben realizar para mejorar la gestión en su Unidad?*

a) Nunca	3
b) Rara vez	7
c) Algunas veces	22
d) Casi siempre	21
e) Siempre	9

9) *Las Autoridades Institucionales incentivan al personal a participar en procesos de cambio que conllevan a mejorar la gestión de su Unidad?*

a) Nunca	2
b) Rara vez	10
c) Algunas veces	24
d) Casi siempre	19
e) Siempre	7

**PROCESOS**

14) *Con respecto a los procesos de su Unidad, cuánto conoce Usted de ellos?*

a) Nada	2
b) Poco	2
c) Regular	15
d) Suficiente	33
e) Mucho	10

15) *En su Unidad, cuánto considera Usted que los funcionarios conocen los procedimientos establecidos para cada producto bajo su responsabilidad.*

a) Nada	3
b) Poco	3
c) Regular	22
d) Suficiente	29
e) Mucho	5

16) *Los funcionarios en su Unidad tienen definidas claramente sus responsabilidades en el trabajo.*

a) Nunca	4
b) Rara vez	3
c) Algunas veces	10
d) Casi siempre	25
e) Siempre	20

17) *Los funcionarios en su Unidad conocen los tiempos de entrega de los productos bajo su responsabilidad, y cumplen con ellos.*

a) Nunca	3
b) Rara vez	2
c) Algunas veces	19
d) Casi siempre	25
e) Siempre	13

Por favor pase a la siguiente página  
→

18) En su Unidad se identifican las necesidades reales de recursos para una mejor gestión y optimizan su uso.

a) Nunca	4
b) Rara vez	9
c) Algunas veces	16
d) Casi siempre	23
e) Siempre	10

19) En su Unidad se revisan y evalúan los procesos con el objeto de mejorarlos.

a) Nunca	2
b) Rara vez	7
c) Algunas veces	23
d) Casi siempre	21
e) Siempre	9

20) Considera Usted, que la rotación de personal, en su Unidad, influye negativamente al cumplimiento de los Objetivos.

a) Totalmente en desacuerdo	4
b) En desacuerdo	9
c) Ni adecuados ni inadecuados	11
d) De acuerdo	18
e) Totalmente de acuerdo	20

21) Se siente Usted comprometido (a) con la Unidad en la que trabaja actualmente.

a) Nunca	2
b) Rara vez	0
c) Algunas veces	7
d) Casi siempre	14
e) Siempre	39

22) Siente Usted motivado (a) en la Unidad en la que trabaja actualmente.

a) Nunca	2
b) Rara vez	4
c) Algunas veces	16
d) Casi siempre	22
e) Siempre	18

**ENFOQUE SISTEMICO**

23) Considera Usted, que la comunicación, entre las distintas áreas de Cancillería es clara y fluida.

a) Totalmente en desacuerdo	3
b) En desacuerdo	23
c) Ni adecuados ni inadecuados	19
d) De acuerdo	12
e) Totalmente de acuerdo	5

24) Con qué frecuencia, en su Unidad los recursos financieros, tecnológicos y humanos están disponibles en forma oportuna.

a) Nunca	3
b) Rara vez	18
c) Algunas veces	23
d) Casi siempre	12
e) Siempre	6

25) Considera Usted, que las Autoridades Institucionales trabajan de manera adecuada para que los recursos estén disponibles oportunamente.

a) Totalmente en desacuerdo	2
b) En desacuerdo	7
c) Ni de acuerdo ni en desacuerdo	20
d) De acuerdo	26
e) Totalmente de acuerdo	7

26) De los siguientes recursos, cuál considera Usted que es el más crítico o menos atendido en su Unidad.

a) Recurso Humano	25
b) Recurso Financiero	11
c) Recurso Tecnológico	9
d) Recursos de Infraestructura	17

**MEJORA CONTINUA**

27) Cómo considera Usted los cambios realizados en la Institución en cuanto a la gestión, en los tres últimos años?

a) Muy inadecuados	3
b) Inadecuados	4
c) Ni adecuados ni inadecuados	23
d) Adecuados	23
e) Muy adecuados	9

28) Se llevan a cabo reuniones periódicas de trabajo, en su Unidad, a fin de planificar y evaluar los objetivos y actividades.

a) Nunca	4
b) Rara vez	11
c) Algunas veces	16
d) Casi siempre	23
e) Siempre	8

29) Se realiza una retroalimentación, por parte de su superior, del trabajo que Usted desarrolla.

a) Nunca	6
b) Rara vez	9
c) Algunas veces	15
d) Casi siempre	23
e) Siempre	9

30) Cómo considera Usted la metodología de evaluación de los procesos de su Unidad?

a) Muy inadecuados	9
b) Inadecuados	9
c) Ni adecuados ni inadecuados	16
d) Adecuados	23
e) Muy adecuados	5

**TOMA DE DECISIONES**

31) La planificación estratégica y operativa de su Unidad esta basada en datos y hechos reales.

a) Nunca	3
b) Rara vez	3
c) Algunas veces	13
d) Casi siempre	24
e) Siempre	19

32) En su Unidad, se tiene la práctica de documentar todos los problemas recurrentes que se han resuelto?

a) Nunca	9
b) Rara vez	8
c) Algunas veces	11
d) Casi siempre	20
e) Siempre	14

33) Considera Usted, que las Autoridades Institucionales toman las decisiones en función a datos y hechos, balanceándolos con su experiencia.

a) Totalmente en desacuerdo	2
b) En desacuerdo	6
c) Ni adecuados ni inadecuados	17
d) De acuerdo	29
e) Totalmente de acuerdo	8

**PROVEEDORES**

34) Considera Usted, que la comunicación de su Unidad con otras Instituciones como Ministerios, Institutos, Embajadas, Organizaciones, etc. es clara y fluida.

a) Totalmente en desacuerdo	3
b) En desacuerdo	6
c) Ni de acuerdo ni en desacuerdo	16
d) De acuerdo	26
e) Totalmente de acuerdo	11

35) En general, qué calificación daría Usted a los procesos internos que le suministran información, en cuanto a la capacidad de respuesta?

a) Pésimo	0
b) Malo	20
c) Bueno	25
d) Muy Bueno	14
e) Excelente	3

36) Cómo considera Usted los procesos establecidos para la entrega de información a otras Instituciones?

a) Muy inadecuados	8
b) Inadecuados	2
c) Ni adecuados ni desadecuados	15
d) Adecuados	33
e) Muy adecuados	4

Gracias por su colaboración.