

Memorias de la Capacitación Benchmarking para la competitividad territorial

**Dictada por Gerd Ramm
Quito, 10 y 11 de mayo de 2006**

INDICE

I. OBJETIVO DE LA CAPACITACION

II. SISTEMATIZACION:

- i. Expectativas de los participantes
- ii. Benchmarking: el concepto
- iii. Tipos de benchmarking
- iv. Lo que no es benchmarking
- v. Pasos para introducir un sistema de benchmarking
- vi. El benchmarking en el sector público: las buenas prácticas como modelo de cambio
- vii. La demanda de cambios
- viii. Factores claves del benchmarking
- ix. El benchmarking de la competitividad entre países y de la competitividad territorial
- x. El caso de Filipinas
- xi. Algunos casos de Ecuador
- xii. Preguntas y respuestas

I. OBJETIVO DE LA CAPACITACION

El evento se planteó cumplir los siguientes objetivos:

- Introducir el concepto del benchmarking y sus potenciales y limitaciones en la administración pública
- Proporcionar experiencias prácticas del benchmarking en el marco de la competitividad empresarial y territorial
- Facilitar a los participantes mecanismos de transferencia de conocimientos y aplicación a casos prácticos.

El primer objetivo se logró mediante la definición del concepto de benchmarking que suele aplicarse en empresas del sector privado y las reflexiones acerca de la aplicabilidad de ese concepto a empresas y organizaciones del sector público. El segundo objetivo se consiguió durante la exposición de los pasos seguidos en las Filipinas durante la implementación del sistema de benchmarking. Finalmente el tercer objetivo fue alcanzado mediante las intervenciones de los participantes y preguntas al capacitador.

A continuación se presenta, la sistematización de los dos días de capacitación.

II. SISTEMATIZACION:

i. EXPECTATIVAS DE LOS PARTICIPANTES

- Aplicabilidad de nuevos conceptos a la realidad ecuatoriana
- Conocer otras experiencias de benchmarking territorial
- Conocer casos exitosos de benchmarking en empresas públicas
- Experiencias de la aplicación de benchmarking para fomento al DET
- Diferencias entre benchmarking y buenas prácticas
- ¿Cómo identificar buenas prácticas?
- Conocer diferentes visiones sobre temas de competitividad y benchmarking
- ¿Cómo vincular la tarea de benchmarking a la práctica en gobiernos seccionales autónomos?
- ¿Cómo se podría usar benchmarking para vincular descentralización con DET?
- Metodología de Benchmarking
- Conocer metodología para identificar y difundir experiencias exitosas en DET
- Conocer cómo vincular benchmarking con el sistema de indicadores de competitividad
- Ideas claves para el éxito de una aplicación práctica de benchmarking
- Conocer la aplicación práctica de objetivos, conceptos, metodología de benchmarking
- Definir alternativas para superar problemas de información no confiable para construir un sistema de benchmarking

- Analizar la viabilidad del sistema de benchmarking con las restricciones de información en el Ecuador
- Impacto del benchmarking en las pymes y gremios del país
- Conocer buenas prácticas de benchmarking
- ¿Qué es el benchmarking? ¿Cómo se aplica para la cooperación técnica?
- ¿Cómo hacer benchmarking con poca información estadística?
- Complementar conocimientos metodológicos y uso de herramientas de benchmarking para la competitividad territorial
- Conocer y aprender de experiencias de este campo, aplicadas en otros lugares
- Análisis de indicadores duros, vs. Indicadores de percepción
- Enriquecer capacidades propias para aplicación del benchmarking en apoyo a gobiernos locales

ii. **BENCHMARKING: EL CONCEPTO**

“Proceso sistemático y continuo para evaluar productos, servicios y procesos de trabajo de las organizaciones que son reconocidas como representantes de las mejores prácticas, con el propósito de realizar mejores organizaciones”. Michael Spendolini

Este concepto se refiere a mejoras organizaciones en general y no necesariamente a las organizaciones públicas. Aunque es el concepto más generalizado de lo que es un benchmarking, su ámbito de influencia parece centrado en el sector privado, después de todo, es de ese sector de donde surgió el concepto.

El Benchmarking es una práctica empresarial que busca comparaciones con el mejor, y su objetivo final es lograr cambios. Fue iniciado en la década del 80 por Xerox, empresa que se comparó con otras empresas para mejorar sus procesos, con el objetivo de integrar nuevas ideas externas.

Hay varios supuestos que están detrás del concepto de benchmarking, uno de ellos es que se aprende del mejor y no al revés. Aprender del mejor, significa una mejora en el comportamiento. Otro supuesto es que quien quiere aprender del mejor no se desalienta, sino que se motiva al saber que alguien está haciendo un mejor trabajo. Y otro supuesto subyacente es ganar tiempo para aprender de aciertos y errores de los otros.

iii. **TIPOS DE BENCHMARKING**

Hay varios tipos de Benchmarking:

- Interno
- Externo
 - Competitivo (entre empresas de un sector)
 - Genérico (entre empresas de diferentes sectores)

El **Benchmarking interno** se basa en el análisis de los procesos y/o resultados que se realizan dentro de una misma empresa. Muchas empresas –u organizaciones- empiezan comparando internamente sus prácticas, es decir, comparando las

actividades o resultados de los departamentos exitosos, con la de otros que no son tan exitosos. ([Lámina 22](#))

El **Benchmarking externo** se basa en el análisis de los procesos y/o resultados que se realizan fuera de la misma empresa u organización. Éste a su vez se divide en dos tipos: Benchmarking genérico y Benchmarking competitivo.

Benchmarking competitivo: es el análisis y comparación con la competencia. Es decir, una empresa que fabrica auto partes se compara con el mejor del mercado de auto partes, y determina en qué parte del proceso de producción puede mejorar para alcanzar al mejor del mercado.

Lo más difícil de este tipo de Benchmarking es la obtención de la información. En el mundo empresarial, lo que suele suceder es que un agente neutral recopila, procesa y vende información sobre las empresas. Este agente establece el **Benchmark**¹, es decir, el nivel máximo que sirve como referencia para la comparación de los demás miembros del mercado. El **benchmark** indica cuál es el nivel más alto que existe en determinado proceso o sistema del mercado, pero no indica cuál es la empresa que lo ha alcanzado, ni cómo hizo para lograrlo. Los agentes neutrales no dan ninguna información confidencial sobre procesos internos de las empresas, es decir proporcionan datos sin nombre. Al menos inicialmente, en el benchmarking empresarial siempre es necesario un agente neutral. ([Lámina 23](#))

Benchmarking genérico: este tipo de benchmarking consiste en hacer comparaciones entre empresas u organizaciones de distinta naturaleza que pueden o no ser competidores directos. Por ejemplo, con este tipo de benchmarking es posible comparar los procedimientos que utilizan Coca Cola y Movistar para realizar sus publicidades. No hay una competencia entre estas dos empresas, pero es claro que una puede aprender de ciertos procesos de la otra. El objetivo entonces, es identificar al mejor en un área específica del mercado y tratar de alcanzar y superar sus estándares. Se denomina benchmarking genérico porque sirve en general para procesos comunes a varias empresas u organizaciones, sin importar la especificidad de cada una de éstas. ([Lámina 24](#))

En los 90s fue implementado en Europa -y especialmente en Alemania- el sistema EFQM ([Lámina 7](#)), que permite hacer un benchmarking genérico. Este modelo, que busca ayudar a las empresas u organizaciones a conocerse internamente para mejorar su funcionamiento², significó un importante cambio en el pensamiento porque los empresarios no tenían en consideración, por lo general, que podía compararse fácilmente empresas de diferentes sectores, (por ejemplo una empresa integral de auto-partes con una empresa de cualquier otro sector). Las ventas siempre han podido ser confrontadas, pero la comparación integral entre empresas de diferentes sectores significó un gran cambio.

¹ "Benchmark es un término que proviene de la topografía. Es una marca que hacen los topógrafos en una roca o poste de concreto, para comparar niveles". Tomado de "Benchmarking territorial competitivo", en http://www.mesopartner.com/publications/mp-wp9_Benchmarking_s.pdf

² Más detalles sobre el modelo en <http://www.tqm.es/TQM/ModEur/ModeloEuropeo.htm>

El **benchmarking competitivo** usa casi siempre indicadores cuantitativos, en el **benchmarking genérico** se usan también indicadores cualitativos para medir factores como liderazgo, por ejemplo.

iv. LO QUE NO ES BENCHMARKING

Benchmarking implica que existe un hito, una marca, -un **benchmark**- que hace notar la brecha que existe entre el mejor y aquello que es objeto de comparación. Para establecer las diferencias se debe tener un sistema de indicadores que permita hacer comparaciones más o menos objetivas, pero no solo eso. Un sistema de benchmarking utiliza un ranking, utiliza indicadores, pero eso es una parte del proceso, que lleva al objetivo final que es tener una mejora en una parte o en todo el sistema. Por lo tanto, un sistema de indicadores no es de por sí un sistema de benchmarking. El objetivo del benchmarking no es contar con un sistema de indicadores, sino generar un cambio en base a comparaciones. El benchmarking fue introducido para la mejora continua, no para levantar un sistema de información.

v. PASOS PARA INTRODUCIR UN SISTEMA DE BENCHMARKING

Hay cinco grandes pasos para introducir un sistema de benchmarking ([Lámina 6](#)) que van desde la definición de las consideraciones básicas hasta la aplicación de cambios y son:

1. Consideraciones básicas.
2. Establecer un concepto de indicadores (Es necesario tener un modelo mental)
3. Levantamiento de la información
4. Análisis y utilización de la información (Qué hacer con la información)
5. Proceso de cambio (El objetivo final es tener una mejora continua)

1. Consideraciones básicas

En este primer paso es necesario establecer los objetivos del sistema de benchmarking que se va a implementar. Hacer un análisis de los actores involucrados y es muy importante saber cuánto va a costar el proceso y cómo puede lograrse su sostenibilidad en el tiempo. ([Láminas 10 y 11](#))

2. Concepto de indicadores (Mapa mental)

Se debe tener un modelo mental para el benchmarking, si no se tiene un modelo, el proceso se va a basar en la voluntad únicamente y seguramente no será sostenible ni coherente. El modelo mental debe ser simple, flexible y adaptable a las realidades locales. El objetivo debe ser dar un marco simple y entendible para el benchmarking. El primer paso para lograrlo es determinar los factores claves/conductores (drivers) para el benchmarking; luego determinar los resultados e impactos esperados. Un segundo paso sería determinar los sub indicadores y los criterios de selección. ([Láminas 12-15](#)). En el benchmarking de competitividad de Filipinas, por ejemplo, se usó un modelo muy simple y consensuado entre varios actores (Banco de Asia, USAID, GTZ, Gobierno Central, entre otros). A continuación se detalla el primer paso

del modelo mental de Filipinas, que se refiere a la selección de los factores claves (conductores o drivers):

Factores claves

- Costo de hacer negocios (costo para las empresas)
- Dinamismo de la economía local (crecimiento de la economía local, por sectores, la dinámica en los últimos años. Para eso se utilizaron indicadores como crecimiento y percepciones de los empresarios)
- Redes y accesibilidad (acceso a institutos tecnológicos, institutos de calidad, existencia de red empresarial en la ciudad, etc.)
- Infraestructura (acceso a teléfono, agua potable, a puertos, trenes, etc.)
- Recursos humanos (calidad de la formación, entrenamiento)
- Responsabilidad del gobierno local (propiedad intelectual, patentes, permisos de funcionamiento, días para trámite de registro de empresas) - En Filipinas el promedio de registro de empresas era de 62 días y se logró reducir a 30 días en las ciudades de intervención-
- Calidad de vida (contaminación, delincuencia, etc.)

Otros aspectos considerados fueron creación de valor y bienestar de la población.

En la exposición adjunta, ([Lámina 14](#)), Gerd Ramm propone un ejemplo de un modelo mental para el tema de clima de negocios.

En el Ecuador, el Consejo Nacional para la Reactivación de la Producción y la Competitividad –CNPC- está desarrollando indicadores territoriales de competitividad. Aunque han registrado problemas por la falta de información desagregada de las provincias, ya han discutido y aplicado una primera medición de los indicadores. El modelo mental del CNPC parte de los factores de competitividad definidos en la Agenda Nacional de Competitividad, con modificaciones específicas para las provincias. Esos factores son:

- Capital humano
- Infraestructura y servicios
- Gobierno e instituciones
- Tecnología
- Recursos naturales
- Financiamiento
- Seguridad jurídica
- Apertura comercial (internacionalización de las empresas)
- Desarrollo empresarial
- Desarrollo territorial (desempeño económico)

Para los indicadores territoriales se consideraron los factores descritos, pero se reemplazó el desarrollo territorial por desempeño económico y la apertura comercial se la mide como internacionalización de las empresas. Adicionalmente se agregó un factor adicional que es la aglomeración.

3. Levantamiento de la información

El benchmarking necesita indicadores que permitan establecer comparaciones. Siempre es importante recordar la importancia de combinar y complementar la

información que se recoge con indicadores cuantitativos y cualitativos. Con los indicadores cuantitativos hay que tener en cuenta la confiabilidad de la fuente y que su levantamiento es caro. Con los cualitativos, es importante reconocer que las percepciones cambian con el tiempo y que una misma persona puede cambiar de idea de un año para otro.

En el proceso de benchmarking se definen indicadores de acuerdo a las necesidades de información, tratando de tener los indicadores mínimos necesarios que proporcionen la información requerida. Crear muchos indicadores no solo complica el proceso y genera información que tal vez nunca se necesite, sino que además es costoso.

Para cada indicador es preciso definir subindicadores. Cada indicador y subindicadores deben ser analizados detenidamente con toda la información disponible.

En la capacitación se analizó el siguiente ejemplo:

Comparación de indicadores de cobertura de agua potable

- La mejor cobertura en el país es 40% (benchmark)
- En cantón X la cobertura es del 27%
- Distancia entre cantón X y el benchmark nacional: 13%

Una vez identificada la distancia, es necesario elaborar tres o cuatro indicadores o subindicadores que permitan obtener información para establecer las causas de la diferencia. Los indicadores y sub indicadores podrían tener relación con el financiamiento, pérdidas de agua en las tuberías, etc., para obtener datos precisos, que eviten que los funcionarios públicos den respuestas con sesgos políticos. También podrían incorporarse indicadores cualitativos para medir, por ejemplo, la calidad de la cobertura.

En el levantamiento de información mediante indicadores cualitativos, hay que tener presente ciertos aspectos. Por ejemplo, si se quiere medir la corrupción existente en una región o ciudad, la primera sugerencia es definir cómo se levanta la información; un mecanismo usualmente utilizado son las encuestas. Luego se define los actores a ser encuestados, por ejemplo empresarios y funcionarios públicos. El siguiente paso es limitar el número de encuestas de acuerdo a las posibilidades reales, es decir, los recursos, tratando de conseguir información que sea representativa sin que sea demasiado costosa. Si los costos de levantamiento de información son demasiado altos, es mejor cambiar el indicador. Al momento de construir los indicadores es necesario tener en cuenta que éstos deben servir para la acción.

Hay varios mecanismos para levantar información cualitativa. Uno de ellos son los grupos focales, que son eficaces pero costosos. Otro es la valoración de expertos que conocen el campo y que hace posible tener una visión más objetiva de la realidad, porque conocen los benchmarks en otras localidades. Las auto evaluaciones son otro mecanismo útil pero necesita capacitación de los informantes porque mucha gente no sabe cómo contestar o no está acostumbrada a responder a encuestas (muchos empresarios no tienen tiempo para eso), de allí que puedan suministrar información imprecisa o falsa.

4. Análisis y utilización de la información

Una vez recogida la información se analiza su confiabilidad. Si la información no es confiable, los análisis tampoco lo serán.

La forma como se ha recogido la información debe ser considerada. Especialmente si se ha trabajado con auto evaluación, hay que tener en cuenta que la información puede estar sesgada a favor de quienes las han levantado. Por ejemplo, ¿qué funcionario público va a admitir si es corrupto?

Otra cosa que sucede con la auto evaluación es que quienes tienen mayor información y más conocimiento de otras realidades fuera de su propio contexto, tienden a autocalificarse más bajo que quienes solo conocen su propia realidad. Cuando se tiene lista la información, es recomendable darla a conocer a los usuarios, para esto se pueden utilizar diversos métodos dependiendo de las realidades y las necesidades de las localidades.

5. Proceso de cambio

Este es el paso que busca poner en práctica la mejora continua. Los pasos anteriores no llevan a nada si no se producen cambios en las organizaciones. Es importante levantar información y analizarla, pero lo realmente importante es que se produzca un cambio. El quinto paso, es decir, el proceso de cambio, debe ser el centro del proceso. El sistema debe ser simple, no sofisticado, de modo que permita concentrar toda la atención en la parte más importante que es el cambio hacia una mejora. Si la primera parte del sistema es complicada, si la información es deficiente o si hay demasiada información, es probable que el sistema no sea utilizado.

El aprendizaje no empieza con la comparación, empieza en el momento del diseño del sistema. Entender ese sistema y vencer la inseguridad y el miedo, son los primeros pasos para iniciar el cambio.

vi. EL BENCHMARKING EN EL SECTOR PÚBLICO: LAS BUENAS PRÁCTICAS COMO MODELO DE CAMBIO

Para una empresa es mucho más fácil hacer el benchmarking que para los gobiernos locales, pues para éstas, es más clara la utilidad de la herramienta. En la administración pública ya no se trata únicamente de identificar el benchmark del mercado (aunque no sea un competidor) y tratar de implementar cambios. En el benchmarking del sector público intervienen otras variables que no se consideran en el ámbito privado, como la voluntad política, las presiones sociales, las prioridades de inversión, las dificultades de acceder a la información, entre otras. De otro lado, hay dificultades por la propia naturaleza del sector público en donde no suelen hacerse cosas nuevas y los cambios incomodan.

Las organizaciones pueden escoger entre un abanico de posibilidades la forma que más le convenga para iniciar el proceso de cambio en el sistema de benchmarking. Una de las opciones existentes es la adopción de **buenas prácticas** que han funcionado en otros contextos. Las buenas prácticas son acciones focalizadas que han generado buenos resultados, proporcionan lecciones aprendidas y sirven como

referentes para otras organizaciones. Sin embargo la debilidad de utilizar este tipo de instrumento para la mejora continua, es que depende enteramente de la voluntad. En un gobierno local, por ejemplo, nadie puede obligar a un alcalde a aplicar una mejora basada en las lecciones que ha dejado una buena práctica en otro cantón.

El proceso de cambio mediante la adaptación de buenas prácticas puede seguir, a grandes rasgos, los siguientes pasos:

- Identificación de la buena práctica. Existen metodologías y criterios ya elaborados en el país. La GTZ participó en la elaboración de criterios de selección para el Premio Mejores Prácticas Seccionales³ de fomento al desarrollo económico.
- Utilizar un marco simple de comparación. Se puede empezar por buenas prácticas para motivar y eso ayuda a interrelacionar la acción con un sistema más amplio de fomento a la competitividad.
- Determinar uno o varios factores de competitividad en el que se quiere influir para lograr el cambio. (Es recomendable empezar con un factor para tratar de hacer una cosa a la vez.)
- Tener claro el marco de referencia del que se parte (Modelo mental.)

No es fácil replicar una buena práctica porque no se trata de un proceso lineal y porque no siempre se replica el 100%. Para hacer una réplica hay que entender las diferencias de contextos entre los territorios y el lugar donde se dieron las buenas prácticas. El tema más relevante para establecer parámetros es conocer la estructura del tejido social y productivo de la realidad. Si no se reconoce cuál es la estructura real de la población (reconociendo la idiosincrasia, incluso) va a ser muy difícil que los actores asuman la práctica.

El sistema de benchmarking no contempla realizar todos los cambios a la vez, porque no es posible; pero el modelo debe permitir distinguir y trabajar en las necesidades de las localidades. El modelo debe ser amplio y sencillo al mismo tiempo, para que se pueda adaptar a las necesidades de la mayoría de las localidades que lo vayan a utilizar.

En términos generales, el proceso de cambio con la aplicación de buenas prácticas, debería considerar lo siguiente:

³ El Premio a las Mejores Prácticas Seccionales MPS, es un reconocimiento que se otorga a los gobiernos seccionales que hayan realizado acciones gubernamentales exitosas. El Premio es coordinado por el Banco del Estado con la coordinación de la AME, CONCOPE, CONESUP, GTZ, ARD-3D y UNV. La segunda edición del premio, en el año 2005, incluyó por primera vez la categoría "Desarrollo económico territorial".



Los participantes comentaron que en Ecuador se intentó utilizar al Premio Mejores Prácticas Seccionales (MPS) como una herramienta para hacer benchmarking, pero que algunos actores políticos mostraron resistencia a transparentar sus informaciones. La percepción de algunos asistentes es que el Premio a las Mejores Prácticas Seccionales no ha logrado constituirse en un estímulo para la concreción de réplicas, sino que por el contrario ha provocado que algunos cantones grandes minimicen las acciones de los cantones pequeños. Esto, según dijeron, se pudo apreciar en la edición 2005 cuando en la categoría Desarrollo Económico ganó un cantón muy pequeño (Penipe) y algunos representantes de cantones grandes optaron por criticar las acciones y decir que no son premiados los que hacen acciones con mayor impacto. En opinión de algunos técnicos involucrados en el proceso, en el nivel meta no hay la predisposición de querer mejorar aprendiendo del otro, sino más bien de poner el pie al que está haciendo bien las cosas.

Otra percepción que se dio a conocer es que el Premio trabaja más en los instrumentos de participación antes que en los incentivos para los ganadores y para los no ganadores; por ejemplo, en el hecho de participar para aprender de sí mismos y de los demás. Se expresó también la necesidad de crear mecanismos que eliminen la discrecionalidad a nivel de autoridades políticas, porque si se mantienen las actitudes personalistas, es muy difícil compartir información entre gobiernos subnacionales para hacer réplicas de las buenas prácticas. ([Lámina 28](#))

vii. LA DEMANDA DE CAMBIOS

En ocasiones, el trabajo de los consultores consiste en identificar una demanda no expresada. Con un estudio, análisis breve e incluso a veces con observación directa, es posible definir demandas potenciales. Por ejemplo en Otavalo, el 95% de las empresas son informales, por ello tal vez sea recomendable implementar un proyecto que permita agilizar los trámites para la formalización de las empresas (podría ser de ventanilla única). Otro ejemplo es lo que pasó en Atuntaqui en donde se instaló un centro de servicio de diseño, trazado, corte y escalado para confecciones. Hace un año cuando instalaron los equipos para los empresarios, no había prácticamente demanda. La capacidad utilizada era del 20%. Un año más tarde hay dos centros de esta índole, uno está copado al 100%, y cuatro empresas compraron sus propios equipos para establecer sus propios sistemas. Con este servicio se abarataron los costos entre el 10 y 20%.

También fueron comentados ejemplos de procesos no exitosos de adaptación de buenas prácticas en el Ecuador que se han dado por no tomar en cuenta la demanda. Uno sucedió en Quito, donde la Cámara de Comercio al ver una ventanilla empresarial de Guayaquil, decidió crear una ventanilla empresarial con algunos servicios, pero en el transcurso del tiempo el servicio no era muy utilizado, porque los empresarios tenían otras necesidades que la Cámara de Comercio no había identificado. Otro ejemplo es lo sucedido con las Agencias de Desarrollo Empresarial, ADES, una práctica exitosa en España que fue replicada en siete ciudades del país. Se utilizó la misma metodología, se invirtió un millón de dólares, y se trabajó un caso piloto en Loja al que todos los involucrados le prestaron mucha atención. La ADE de Loja fue la única que funcionó, las otras seis –en opinión de los involucrados- fueron un fracaso. Según dijeron los participantes del taller, la causa por la que no resultaron las ADEs fue porque no se analizó la demanda, simplemente se vio que en España funcionaban y se pensó en la réplica inmediata, sin considerar otros criterios.

viii. FACTORES CLAVES DEL BENCHMARKING

A continuación se detallan algunas recomendaciones a tener en cuenta para un proceso de benchmarking.

- El modelo mental debe ser simple, la pregunta no es si el sistema es correcto o completo, sino qué entiende mi cliente y cómo el sistema funciona en el nivel territorial. Si el modelo mental es muy complejo la reacción puede ser “no entiendo” y eso paraliza el cambio.
- Demasiada información (indicadores y subindicadores) no es conveniente, porque se crea un cementerio de información.
- No se puede tratar de implementar muchos cambios a la vez, es mejor ir paso a paso y para eso se necesita definir qué se quiere cambiar y en qué parte del sistema se quiere implementar el cambio. ([Lámina 33](#))

ix. BENCHMARKING DE LA COMPETITIVIDAD ENTRE PAÍSES Y DE LA COMPETITIVIDAD TERRITORIAL

La lista de competitividad del Foro Económico Mundial –WEF- es tomada muy en serio por países como Alemania en donde las cámaras presionan a los políticos para que mejoren las condiciones de competitividad del país. En otros países como Singapur, el lugar de ubicación en el ranking de la WEF ha hecho posible atraer inversiones extranjeras. Y hay organizaciones como la USAID que está muy involucrada en introducir el benchmarking territorial para incentivar la competitividad dentro de los países.

Hay básicamente dos formas de enfocar la competitividad territorial: ranqueo por ciudades o regiones y descripción de buenas prácticas y aprender del otro. No existe un sistema aceptado a nivel mundial de ranqueo de competitividad a nivel intermedio o local, cada país o región lo hace a su manera. Para establecer el sistema de indicadores territoriales en el Ecuador, se hizo una comparación de más o menos 10 países y así se estableció un modelo de ranking. El CNPC estudió a varios países y vio que en Chile el instituto de planificación define una especie de umbral por región y propone objetivos y estrategias claras para superar esos umbrales establecidos; en

Colombia la superintendencia de servicios domiciliarios tiene un sistema de ranqueo y las empresas públicas de agua potable de Medellín siempre son las mejores, pero el ranqueo no indica eficiencia. El ranqueo es una parte del benchmarking pero no necesariamente se debe tener un ranqueo para empezar un proceso de benchmarking, se puede empezar desde abajo, desde la identificación, adaptación y réplica de las buenas prácticas. En todo caso el ranqueo y las buenas prácticas se complementan. ([Láminas 25 y 26](#))

x. EL CASO FILIPINAS

Filipinas inició un proceso de benchmarking largo y consensuado. El liderazgo lo tenía el AIM (Asian Institute for Management) un organismo independiente reconocido a nivel mundial y los principales impulsores del proyecto eran el Ministerio de Economía, el Instituto Nacional de Estadísticas y el Gobierno Central. También participaron organismos internacionales como GTZ, USAID, entre otros, que presionaron y financiaron el proceso. El objetivo era ayudar a los gobiernos subnacionales a mejorar sus rendimientos y retroalimentar a la comunidad empresarial sobre la ubicación que ocupaban en el contexto analizado en términos de competitividad.

El proceso inició con discusiones reflexivas que tomaron años. El inicio fue confuso, pues todos los actores tenían diferentes ideas y criterios. El primer debate fue sobre la definición de la base de comparación (en municipios, ciudades, o regiones) y se llegó al acuerdo de levantar la información por ciudades. Luego cada actor proponía incluir un factor de competitividad diferente: GTZ quería medir créditos, registro de permiso para crear empresas, servicios empresariales, entre otros aspectos; USAID quería legitimación, los gobiernos seccionales y empresas querían enfatizar en los cambios y aprendizajes. El AIM se encargó de promover acuerdos entre actores, diseñar y establecer el sistema, coordinar y moderar las reuniones.

El capacitador, Gerd Ramm, participó en el proceso de elaboración y compartió con los asistentes a la capacitación, algunas lecciones que aprendió del mismo:

- Hubo mucha coordinación entre los actores participantes, lo cual fue un éxito
- El factor más importante fue la capacidad técnica del AIM y su competencia de saber las implicaciones del benchmarking porque ya había trabajado con empresas privadas.
- La GTZ había levantado información sobre empresas en algunas ciudades, por lo que había información que no tenía cuestionamientos y era considerada objetiva.
- Es mejor dejar de lado los sistemas de benchmarking medianamente pensados porque son cuestionables: o se trabaja con un modelo sólido o es mejor no iniciar un proceso de este tipo.
- Otro aprendizaje fue tomar pocos factores claves y desarrollar subindicadores. Recomienda no tener demasiados subindicadores, por ejemplo 30 son suficientes.

- Trabajaron las percepciones usando grupos focales (de 10 a 15 empresarios por ciudad) había una guía de preguntas con valoraciones (para validar la información existente). En la primera hora y media, los empresarios llenaron un cuestionario individual en el que calificaban de 1 a 6 algunos aspectos, luego se tomó el promedio y en una plenaria hubo una discusión sobre las percepciones.

Los clientes (grupo meta) del benchmarking de Filipinas fueron los gobiernos seccionales de 66 ciudades elegidas. Y el costo total del proyecto fue de 250000 dólares.

xi. ALGUNOS CASOS DEL ECUADOR

A continuación se reseñan algunos casos ecuatorianos de fomento al desarrollo económico y la competitividad, impulsados por gobiernos locales y considerados exitosos por los participantes de la capacitación:

- En la provincia de El Oro hubo una mejora para la competitividad de los pescadores. En la provincia había muy pocos pescadores legalizados porque los costos de inscripción en la Capitanía del Puerto eran de cerca de 130 dólares, mientras que en Esmeraldas, costaba 48 dólares más o menos. Luego de negociaciones entre el sector público y los pescadores, se logró reducir el valor de la inscripción en alrededor de 25 dólares, es decir, incluso fue más bajo que su *benchmark*.
- También en El Oro, el costo por kilómetro de construcción de vías era 120 000 dólares. En el Consejo Provincial decían que tenían el costo más barato de tratamiento de carpeta asfáltica (costaba 20 000 dólares) pero el costo global era mayor porque no consideraban las paralizaciones constantes que encarecían la construcción, por ejemplo. Así que desde el Consejo Provincial hicieron un rápido estudio a nivel nacional y compararon precios, calidad del asfalto, entre otros aspectos. Investigaron cómo funcionaban varias empresas públicas y privadas, se fijaron objetivos, mejoraron la calidad del servicio, redujeron tiempos y mejoraron en forma global. Ahora el Consejo Provincial de El Oro tiene uno de los menores costos por metro lineal de construcción de vías y producen su propio asfalto.
- En el caso del municipio de Antonio Ante (Atuntaqui) uno de los cambios más importantes ha sido la instalación de una ventanilla única para el pago de servicios. Con eso redujeron los tiempos de pago y se ha transparentado la información colocando en lugares visibles los tiempos referenciales que puede tomar realizar trámites en el Municipio. Buscan un cambio en la gestión municipal, orientado al cliente. Por eso tratan de reducir tiempos y costos de servicios, con la información como eje transversal. No es una práctica concluida pero es un proceso en marcha que vale la pena considerar.

- **En Otavalo una práctica interesante es que las contrataciones públicas se las hace mediante los colegios profesionales. Y para estimular la asociatividad el municipio promueve la formación de empresas formadas por varios profesionales, para que sean éstas las que participen en las licitaciones. Eso estimula el emprendimiento.**
- **En la provincia de Manabí la GTZ está trabajando con una metodología que identifica las potencialidades y restricciones de la economía provincial. Propone estrategias de desarrollo económico y establece coordinaciones público-privadas mediante mesas que ejecutan acciones de acuerdo con estrategias de desarrollo previamente establecidas. Al principio los actores privados no creían mucho en los actores públicos, pero ahora piden que el Consejo Provincial lidere el proceso. Incluso el Prefecto Provincial ha pedido asesoría a las mesas para tomar decisiones.**

xii. PREGUNTAS Y RESPUESTAS

Las siguientes son algunas de las preguntas realizadas por los asistentes durante la capacitación:

- **¿Cuál es tu experiencia en cuanto al riesgo de olvidar el último paso de la implementación del Benchmarking, que es finalmente lograr un cambio?**

Desde el comienzo tienes que tener claro el objetivo, debes saber quién debe cambiar algo o quien quiere cambiarse a sí mismo. En este caso es el gobierno seccional el que quiere generar un cambio. Y al empezar el proceso se tiene que tomar en cuenta algunas características: ¿cómo es el sistema: es débil? Entonces el concepto debe ser simple, para que los técnicos entiendan realmente las interrelaciones de los factores que llevan al mejoramiento de la competitividad. Alguna gente que da servicios a los empresarios, ni siquiera conoce a los empresarios. Hay que adaptar los sistemas a la capacidad de conocimiento de los actores que aplicarán la herramienta. No tener miedo a sistemas simples porque si no se entiende el sistema, no se hace nada.

- **Hay localidades con dispersión productiva muy grande, lo que ocasiona dificultades en los gobiernos locales. ¿En qué medida es posible realizar ajustes sectorialmente tomando en cuenta esa realidad?**

En Filipinas no se hizo por sectores sino por el dinamismo de la economía en forma global. Es una buena idea empezar de una buena práctica porque es fácil que los técnicos locales entiendan lo que pasó en otros lados. Usar un indicador complejo sobre el dinamismo de la economía local, tal vez complica las cosas en las localidades. En sistemas débiles es mejor empezar con buenas prácticas y subir esas experiencias a los indicadores, no lo contrario, porque puede complicarse más el proceso y eso no es lo que se busca.

Hay varios niveles de cambio desde los actores:

- El primer nivel es el de *Conciencia/ entendimiento*. Si el modelo es confuso, puede haber resistencia, es decir “no entiendo”. Cada cambio tiene como gemelo a la

resistencia. No hay cambio sin resistencia. Por eso tienes que analizar primero si están claras las reglas, solo entonces pasas al siguiente nivel.

- Ese segundo nivel es la *Capacidad/competencia* en este caso ves la capacidad de los gobiernos locales y la competencia para inducir cambios. Si trabajas en un entorno dinámico como el desarrollo económico territorial, el gobierno seccional debe familiarizarse con este tema poco a poco, por lo tanto el proceso toma su tiempo. Antes los municipios se dedicaban sobretodo a infraestructura, ahora, con otras motivaciones, pueden intervenir mejorando su entorno económico pero eso toma su tiempo y no siempre existen capacidades creadas para trabajar el tema.

- Luego viene otro nivel importante que es la *Voluntad*. La reflexión pasa por si el cambio trae ventajas o desventajas. Los empleados públicos se manejan por una lógica distinta de los empresarios. Requiere un cambio fundamental en la forma de ver las cosas.

- El siguiente nivel es el de *Acción*, es decir, el manejo de la implementación del cambio. La pregunta aquí es, ¿el organismo puede implementar el cambio? ¿O está fuera de su alcance?

- El quinto nivel de cambio es la reflexión de la *Utilidad/éxito*. Es la reflexión posterior una vez realizada la acción (o tal vez durante la implementación). Esta reflexión hace posible el aprendizaje y las frustraciones también dejan aprendizajes.

No siempre tienes que empezar por un gran análisis, puedes empezar con un gran error e ir mejorando, la cultura del empresario va más por no gastar demasiado en el primer paso. No hacen demasiado esfuerzo en la planificación, van más a la acción.

Para estos pasos anteriormente descritos se necesita un consultor-observador que pueda hacer una reflexión más o menos objetiva.

- **Si el proceso de cambio se da en el gobierno seccional, ¿cómo se transmite eso al impacto que quieres tener en la economía regional?**

Veamos los actores gráficamente:

Gobiernos seccionales	Empresarios	Población
Infraestructura de apoyo	Empleados	

Las dinámicas de las dos primeras columnas (Gobiernos seccionales-empresarios) están muy relacionadas pero no siempre trabajan juntas, el desafío es reducir la distancia entre ellos y eso a veces es posible con la ayuda de consultores externos. Trabajar juntos es un desafío pero es lo que logra el DET.

- **¿Cuál es el rol del gobierno local en los procesos DET?**

Crear un clima de negocios para que se desarrollen las empresas. Los nuevos roles de las municipalidades ayudan a mejorar el clima de negocios, apoyan la capacitación

para mejorar las potencialidades locales, estimulan condiciones de acceso al crédito que permitan a las empresas un crecimiento.

- **¿Cómo generar la necesidad de que el sector público y el sector privado trabajen juntos? ¿Cómo generar la voluntad y el compromiso hacia la acción, hacia el cambio?**

De la experiencia del trabajo en Manabí se ha visto el éxito en dos temas: primero evidenciar las potenciales ganancias de trabajar juntos; a veces la demanda se expresa por separado, y un primer paso es hacer evidente las demandas mutuas y hacerles ver otras posibles ganancias de trabajar en coordinación. Lo segundo es demostrar que es posible el empate y luego el hecho de que sea fructífero para ambos, hace que siga habiendo la necesidad de coordinación. Demostrar que puedes sistemáticamente trabajar juntos es un logro y luego, tal vez lo más importante, evidenciar que se pueden tener resultados juntos.

- **¿Cómo se manejan los tiempos en el sector público y privado? Los tiempos son diferentes, ¿es el tiempo el elemento más crítico para lograr la coordinación público-privada?**

Se gana mucho que los unos entiendan los tiempos del otro y viceversa. Hemos trabajado mucho en entender las lógicas y los ritmos de los empresarios.

Los expertos deben hacer cosas visibles. Tradicionalmente ha habido un sentimiento de frustración porque se trabaja con lógicas distintas, el éxito va por poner las reglas claras y entender las lógicas de los dos grupos. La frustración continua ha llevado a la lógica del fracaso. Los empresarios y los empleados públicos han dicho en primeros momentos, venimos porque GTZ nos está convocando, dicen eso porque no confían en ellos, solo confían cuando hay un actor externo que es visto como imparcial.

- **¿Un buen sistema de benchmarking ayuda a hacer planificación dentro del Gobierno Local?**

La planificación es normalmente una unidad aparte, hasta que ellos se muevan en función del DET, puede pasar mucho tiempo. Es posible que suceda pero normalmente, de la experiencia que se tiene, es que las planificaciones funcionan por sí solas, no tienen un enlace directo con el DET y además suele haber corrupción porque manejan grandes presupuestos.

- **¿Hasta dónde se puede llegar con el benchmarking en la administración pública?**

Se puede llegar bastante lejos en la administración pública. En Ecuador hay mucho potencial para hacer benchmarking en este campo. Para iniciar, un buen primer paso es crear Centros de Costo por productos o servicios. Que es un nuevo sistema que toma su tiempo pero que permite realizar benchmarking, así se puede visualizar porqué en algunas ciudades los servicios son más caros que en otras. En el caso del m³ de agua, por ejemplo en algunas ciudades cuesta 0.80 centavos y en otras 1.00 dólar. Así tenemos información para comparar y mejorar. Otros indicadores fáciles de registrar son coberturas, dotaciones, calidad del agua, del servicio, atención al cliente. Todo con un sistema de procesos de mejoramiento continuo, son círculos de aprendizajes.

- **¿Cómo lograr involucrar al sector privado en el benchmarking de la competitividad territorial?**

Algunos indicadores pueden medir la participación entre el sector público y privado. El sector privado es el grupo meta más importante para la competitividad territorial. Ellos pueden ayudar a crear presión al sector público para que actúe. La competitividad no está en manos del gobierno, sino en manos de los empresarios y el papel del gobierno es facilitar el proceso

- **¿Cuál es el benchmark que debe tomarse como referente, uno mundial, regional o nacional?**

Los benchmark en las empresas son mundiales, pero para nuestro proceso es necesario definir ese asunto de acuerdo a las realidades, tal vez el nivel nacional sea el más recomendable para las comparaciones entre provincias.