

FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE GESTIÓN ESTRATÉGICA DEL GOBIERNO MUNICIPAL DEL CANTÓN RUMIÑAHUI

Ing. César Augusto Ruiz Vaca

*Universidad de las Fuerzas Armadas – ESPE; Departamento de Ciencias
Económicas, Administrativas y de Comercio; Campus ESPE - Av. General
Rumiñahui s/n, Sangolquí – Ecuador; caruiz@espe.edu.ec*

Resumen: Con la aprobación y puesta en vigencia de la nueva Constitución del Ecuador en octubre del año 2008 se genera una nueva visión del país que conlleva retos y desafíos para todos los ecuatorianos y todas las organizaciones que los representan; en éste contexto, los Gobiernos Autónomos Descentralizados deben innovar su gestión para incrementar el nivel de satisfacción de sus clientes internos y externos mejorando y ampliando su oferta de servicios y con los más altos niveles de calidad, éste condicionante motiva la ejecución de éste proyecto para lo cual se determinó primeramente el alcance del sistema de gestión estratégica constituyendo éste el conjunto de procesos que se desarrollan en torno a la formulación, la ejecución, el seguimiento, control y evaluación del plan estratégico y del plan operativo; y, la documentación o instrumentación del sistema; a partir de ésta definición aplicando el método de investigación cuantitativo y cualitativo, las herramientas adecuadas y el enfoque de sistemas como teoría administrativa, se realizó un diagnóstico a través del cual se determinó que en el Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Rumiñahui (GADMUR) el sistema de planificación no está formalmente configurado, documentado y en operación por lo que no se cumple con la reglamentación vigente y de manera específica con la norma 200-02 Administración Estratégica emitida por la Contraloría General del Estado, sobre la base de ésta información se elaboró la correspondiente propuesta de mejora con su hoja de ruta para su implementación. El presente documento contiene: un compendio de los resultados alcanzados en la evaluación y la propuesta de mejora para fortalecer el sistema planificación lo que contribuirá a que el GADMUR no solo cumpla con la normativa vigente sino que además demuestre el grado de contribución al Buen Vivir de los habitantes de su jurisdicción definido en la Constitución.

Palabras clave: sistema, gestión estratégica, formulación, ejecución, seguimiento, control, evaluación, plan estratégico, plan operativo, mejora, metodología.

Abstract: With the approval and implementation of the new Constitution of Ecuador in October 2008, a new vision of the country that involves challenges for all Ecuadorians and all organizations that represent them is generated; in this context, the Decentralized Autonomous Governments must innovate their management to increase the level of satisfaction of their internal and external customers by

improving and expanding its range of services with the highest levels of quality, this condition motivates the implementation of this project for which the scope of the strategic management system was first determined constituting this the set of processes that develop around the formulation, implementation, monitoring, control and evaluation of the strategic plan and the operating plan; and, the documentation or the system instrumentation; from this definition by applying the quantitative and qualitative research method, the right tools and the systems approach as management theory, a diagnosis was made through which it was determined that the planning system of the Decentralized Autonomous Government of Canton Rumiñahui (GADMUR) is not formally set up, documented and put into operation so that it does not comply with the current regulations and specifically the standard 200-02 Strategic Management issued by State Comptroller's Office, on the basis of this information, a corresponding improvement proposal with its task list for implementation was developed. This document contains: a compendium of the results achieved in the evaluation and improvement proposal in order to strengthen the strategic management system which will help the GADMUR not only to comply with the current regulations but also to show the degree of contribution to the Good Life of the inhabitants of its jurisdiction defined in the Constitution

Keywords: system, strategic management, formulation, implementation, monitoring, control, evaluation, strategic plan, operating plan, improvement, methodology.

I. Introducción

En virtud de que por mandato constitucional el Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Rumiñahui es una institución pública perteneciente al régimen autónomo descentralizado que goza de autonomía política, administrativa y financiera; se rige por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana; posee facultades legislativas y ejecutivas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales; y, para el desarrollo de sus actividades se rige por el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización el mismo que establece un sistema nacional de competencias de carácter obligatorio y progresivo y define las políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo; está obligado a prestar servicios de calidad para contribuir efectivamente con el *sumak kawsay* definido como la más alta expresión del buen vivir.

En el nuevo escenario que plantea la Constitución y las normas que de ella se derivan, obliga con mayor énfasis a las instituciones públicas, entre otros aspectos, a reformular su marco jurídico, redefinir sus competencias y fortalecer su gestión para asumir los retos y oportunidades que se plantean. Por lo indicado, el GADMUR inició un proceso de cambio planificado y sistemático en el que como una de las prioridades ha determinado la necesidad de fortalecer el sistema planificación para lo cual, aplicando la metodología de investigación mixta (cuantitativa y cualitativa);

usando técnicas como la observación y el focus group; y, aplicando los instrumentos como el cuestionario y registros de datos, se realizó el diagnóstico del sistema planificación a través del análisis detallado de los procesos que lo integran: formulación, ejecución, seguimiento, control y evaluación del plan estratégico y del plan operativo; así como, la verificación de que el sistema este documentado e instrumentado. Para el análisis de los procesos de: formulación, ejecución, seguimiento, control y evaluación del plan estratégico y del plan operativo se diseñó el proceso conceptual y a partir de ello se realizó un análisis documental; se confrontó con el cumplimiento de la normativa aplicable; se confrontó con regulaciones, instructivos, metodologías que son referenciales y no de cumplimiento obligatorio; y, se levantó la opinión de los Directores de las Unidades de los niveles asesor/gobernante y de apoyo/operativo de acuerdo con la estructura organizacional vigente, con toda ésta información se configuró el diagnóstico del sistema de planificación.

Del diagnóstico realizado se desprende que en el GADMUR el sistema de planificación no está formalmente configurado, documentado y en operación, por lo que no se cumple con la reglamentación vigente y de manera específica con la norma 200-02 Administración Estratégica emitida por la Contraloría General del Estado, en virtud de ello, se diseña la propuesta de fortalecimiento, que involucra un proceso de mejora continua con un enfoque sistémico, parte de la estructuración del sistema de planificación y de los elementos que lo integran para que de acuerdo a la hoja de ruta se logre su implementación en los tiempos previstos.

En razón de que en el presente proyecto se ha configurado una metodología de trabajo para fortalecer el sistema de planificación de un gobierno autónomo descentralizado, se constituye en una guía o referencia que puede ser adoptada y adaptada en las instituciones interesadas en iniciar procesos de mejora para incrementar sus niveles de eficiencia y eficacia.

El presente artículo incluye el desarrollo de tres temas adicionales, cuyo contenido de manera resumida se presenta a continuación:

Metodología. Describe el método, las técnicas y las herramientas utilizadas para la recopilación de la información y la formulación del diagnóstico del sistema de planificación del GADMUR.

Evaluación de resultados. Constituye una descripción detallada del diagnóstico realizado y de la propuesta de mejora para fortalecer el sistema de planificación del GADMUR.

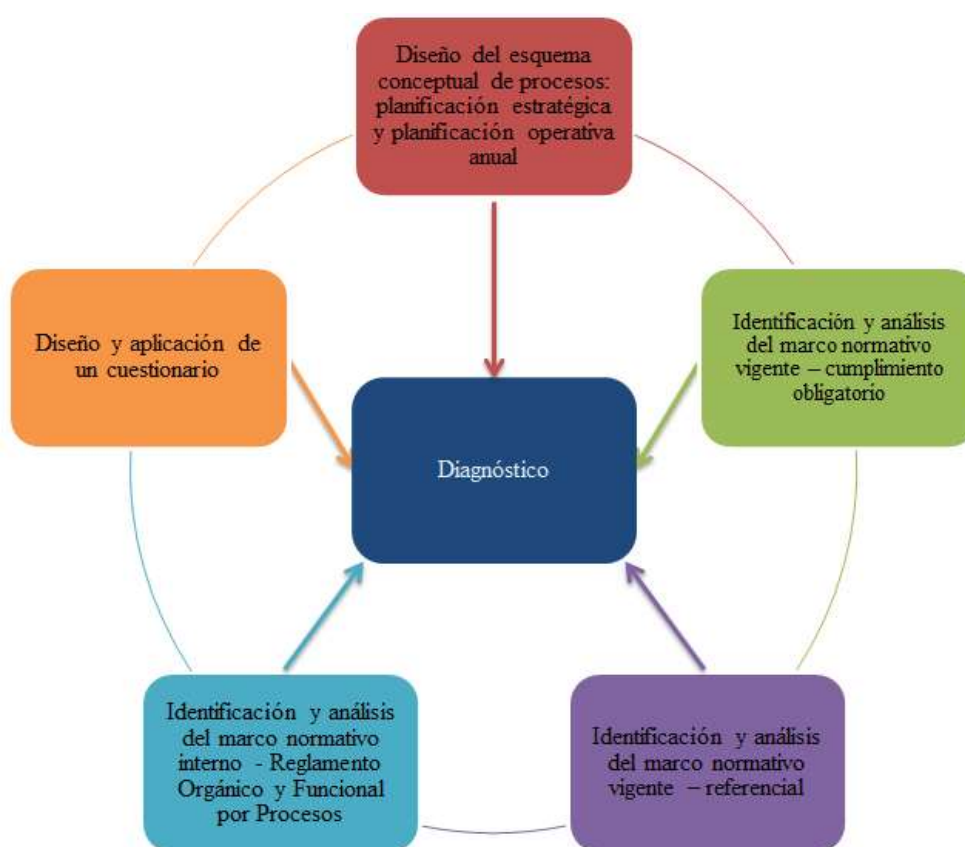
Conclusiones y trabajo futuro. Es un compendio de las conclusiones relevantes y del trabajo que se debe desarrollar para asegurar la implementación del sistema de planificación del GADMUR.

II. Metodología

El sustento metodológico de investigación aplicada en el proyecto es la metodología mixta, es decir, la aplicación combinada de los modelos cuantitativo y cualitativo y las técnicas y herramientas a fines con dichos esquemas de investigación; y, el fundamento teórico utilizado tanto para realizar el diagnóstico como para la formulación de la propuesta de mejora es la teoría de sistemas o enfoque sistémico.

El diagnóstico es el resultado de la aplicación de la metodología que gráficamente se presenta a continuación:

ILUSTRACIÓN No. 1. Metodología de trabajo



En cuanto al cuestionario es necesario resaltar que en su estructura se reflejan tres aspectos, cada una de ellos para recolectar datos con respecto al plan estratégico, al plan operativo y al sistema de planificación; a su vez, cada parte contiene un conjunto de preguntas estructuradas en base al concepto de gestión (planificar, ejecutar, verificar y actuar). El cuestionario se aplicó a la totalidad de los Directores de las Unidades de los niveles asesor/gobernante y de apoyo/operativo de acuerdo con la estructura organizacional vigente.

La propuesta de mejora es el resultado de incorporar al modelo conceptual las recomendaciones del diagnóstico con lo que el GADMUR a la vez que ajusta su funcionamiento a un esquema técnico se asegura del cumplimiento de la ley.

III. Evaluación de resultados y discusión

Sobre la base del enfoque de sistemas y mediante el gráfico correspondiente en el que constan unificados los procesos de formulación, ejecución y evaluación del plan estratégico y del plan operativo anual, a continuación se describen los resultados de la investigación:

ILUSTRACIÓN No. 2. Enfoque de sistemas y fases de la gestión de la planificación estratégica y operativa



a. Análisis de las entradas

Las autoridades del GADMUR consideraron importante fortalecer el sistema de planificación por dos razones: la primera y de manera prioritaria por la necesidad de proyectar a la organización en el tiempo ya que los actuales directivos tienen la convicción de que la planificación es la herramienta administrativa adecuada para a través del cumplimiento sistemático de objetivos ubicar a la organización en un sitio preponderante, por lo menos, dentro del contexto de instituciones semejantes; y, la

segunda, por el hecho complementario, de que no se puede dejar de cumplir las disposiciones legales vigentes.

b. Análisis del proceso

El análisis del proceso se desglosa en cuatro aspectos principales, cuyos resultados son los siguientes:

Unidad responsable. En el organigrama estructural como parte del nivel gobernante consta la Dirección de Planificación con las siguientes unidades: Gestión y Planificación Territorial; Proyectos; y, Control Urbano y Rural. La Dirección conforme a lo indicado en el Reglamento Orgánico y Funcional por Procesos tiene como responsabilidades realizar una planificación y control ordenada de todas las actividades inherentes al desarrollo físico y espacial del Cantón Rumiñahui, bajo lineamientos y parámetros establecidos en el plan estratégico de desarrollo cantonal. En el grupo de procesos estratégicos del mapa de procesos, aparece el de Planificación Estratégica al que en la matriz de procesos se lo desagrega en cuatro subprocesos: Planificación Estratégica; Verificación de Efectividad; Gestión de Documentos SG; y, Mejoramiento Continuo.

La Dirección de Planificación viene desarrollando sus actividades vinculadas únicamente con el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y no cumple con las fases de la gestión de la planificación estratégica y operativa en razón de que no están señaladas en la norma y de que no existe una adecuada relación entre el mapa de procesos y la estructura organizacional ya que se define el proceso de Planificación Estratégica y sus correspondientes subprocesos pero no se crea en la estructura una unidad responsable de ejecutarlos.

Equipo de trabajo. En la Dirección de Planificación del Gobierno Autónomo Descentralizado del Municipio de Rumiñahui laboran los siguientes funcionarios: Director (1); Ayudante de servicios municipales (3); Supervisor de servicios municipales (1); y, Peón de servicios municipales (1); es decir, no se dispone de existe un equipo multidisciplinario con las competencias adecuadas para cumplir con las fases de la gestión de la planificación estratégica y operativa.

Metodologías. No existe un documento en el que conste la metodología e instrumentos para asegurar la ejecución de las fases de la gestión de la planificación estratégica y operativa.

Marco normativo de cumplimiento obligatorio: Constitución; Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización – COOTAD; Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas; Normas de Control Interno de la C.G.E.; Normas del Sistema de Administración Financiera del Sector Público – SAFI; y, Reglamento Orgánico y Funcional por Procesos del Gobierno Autónomo Descentralizado del Municipio de Rumiñahui – GADMUR.

Marco normativo referencial: Norma de Implementación y Operación de Gobiernos por Resultados; Norma Técnica Gestión de Procesos; Norma Técnica de Reestructuración de Gestión Pública Institucional; Guía de contenidos y procesos para la formulación de planes de desarrollo y ordenamiento territorial de provincias, cantones y parroquias (SENPLADES); y, la Guía metodológica de planificación institucional (SENPLADES).

Se debe resaltar que en las normas citadas como eje principal se tiene el Plan Nacional de Desarrollo – Plan Nacional del Buen Vivir.

c. Análisis de los productos

Los productos del sistema de planificación son el plan estratégico y el plan operativo, los cuales una vez formulados deben ser ejecutados y evaluados con la finalidad de implementar planes de mejora, de la información analizada y del cuestionario aplicado a los quince Directores de las Unidades de los niveles asesor/gobernante y de apoyo/operativo de acuerdo con la estructura organizacional vigente, se desprende que:

Plan Estratégico: el 86,7% indica que no existe una unidad responsable del proceso de planificación estratégica institucional; el 86,7% indica que no se dispone del Plan Estratégico Institucional. En virtud de que no se dispone del Plan Estratégico Institucional no se ha cumplido con el ciclo de la gestión, es decir, no se ha completado con la fase de planificación por lo que es imposible ejecutarlo y peor aún realizar el seguimiento y evaluación y son inexistentes propuestas de acciones de mejora

Plan Operativo Anual: el 86,7% indica que no existe una unidad responsable de la gestión del proceso del Plan Operativo Anual vinculado con el Plan Plurianual Institucional o Plan Estratégico Institucional, ya que éste no se ha formulado; sin embargo, la Unidad de Finanzas como parte de la consolidación del presupuesto anual incorpora a la proforma las necesidades expuestas por las diferentes unidades que integran la estructura organizacional sin un alineamiento o vinculación con los objetivos estratégicos, presupuesto que una vez aprobado es ejecutado, evaluado y monitoreado periódicamente.

Adicionalmente, en razón de que los proyectos constituyen el medio para alcanzar los objetivos institucionales que constan en los planes, se realizó un análisis de la gestión o gerencia de proyectos, determinándose que: el 93,3% de Directores indica que no existe una unidad responsable de revisar, priorizar, realizar el seguimiento y la evaluación de los proyectos; el 80,0% que no se dispone de un formato institucional para presentar los proyectos; el 86,7% que los proyectos no nacen o no están vinculados con el Plan Plurianual Institucional o Plan Estratégico; el 86,7% de Directores indica que el Gobierno Municipal si dispone de personal capacitado para

la presentación de proyectos y que todos tienen un responsable, un equipo de trabajo, objetivos, presupuesto y cronograma; el 80,0% de Directores manifiesta que los proyectos principalmente se orientan a la adquisición de bienes y muy pocos al mejoramiento organizacional; y el 80,0% expresan que la fuente de recursos fiscales son los que financian los proyectos.

Sistema de Planificación: con la información procesada se determina que el sistema de planificación no ha sido diseñado; no está debidamente documentado; no se han definido los procesos de gestión del sistema; no se encuentra en funcionamiento; y, no existe una unidad responsable de su gestión, aspectos que son ratificados por el 86,7% de Directores encuestados.

IV. Conclusiones y trabajos futuros

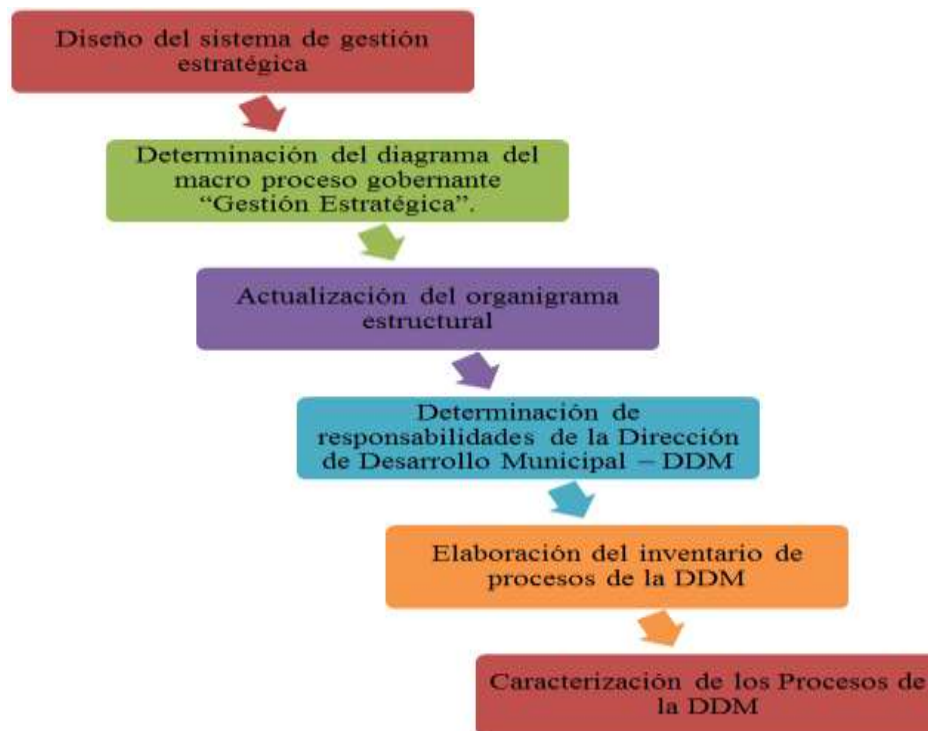
Con los resultados obtenidos de la investigación se determina que se incumple con la Norma de Control Interno 200-02 Administración Estratégica, emitida por la Contraloría General del Estado, que indica que: “Las entidades del sector público y las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos, implantarán, pondrán en funcionamiento y actualizarán el sistema de planificación, así como el establecimiento de indicadores de gestión que permitan evaluar el cumplimiento de los fines, objetivos y la eficiencia de la gestión institucional.

Las entidades del sector público y las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos requieren para su gestión, la implantación de un sistema de planificación que incluya la formulación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de un plan plurianual institucional y planes operativos anuales, que considerarán como base la función, misión y visión institucionales y que tendrán consistencia con los planes de gobierno y los lineamientos del Organismo Técnico de Planificación.”

Por lo indicado, el trabajo que en el corto, mediano y largo plazo se debe llevar adelante se encuentra perfectamente delineado y desarrollado en el plan de mejoras y para asegurar su implementación se ha elaborado la hoja de ruta que prioriza y delimita en el tiempo la ejecución de las actividades.

Con la finalidad de representar la secuencia de las actividades que contiene el plan de mejoras, a continuación se presenta el siguiente gráfico:

ILUSTRACIÓN No. 3. Plan de mejoras



Agradecimientos

A las autoridades y funcionarios del Gobierno Autónomo Descentralizado del Municipio de Rumiñahui, por auspiciar el desarrollo del proyecto, por proporcionar la información y por facilitar el proceso para la recopilación de los datos necesarios para evaluar la situación del sistema de planificación.

Al ingeniero René Bueno Arévalo, director del proyecto, por su calidad humana; su profesionalismo; y, su constante y desinteresado aporte para el éxito del proyecto.

Referencias Bibliográficas

- Asamblea Constituyente. (20 de Octubre de 2008). Constitución de la República del Ecuador. Quito, Pichincha, Ecuador: Registro Oficial 449.
- Asamblea Nacional. (19 de Octubre de 2010). Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización - COOTAD. Quito, Pichincha, Ecuador: Registro Oficial Suplemento 303.
- Asamblea Nacional. (22 de Octubre de 2010). Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. Quito, Pichincha, Ecuador: Registro Oficial Suplemento 306.
- Contraloría General del Estado. (14 de Diciembre de 2009). Normas de Control Interno para las Entidades, Organismos del Sector Público y Personas Jurídicas de Derecho Privado que Dispongan de Recursos Públicos. Quito, Pichincha, Ecuador: Registro Oficial Suplemento 87.

- Gobierno Autónomo Descentralizado del Municipio de Rumiñahui. (2012). Proyecto de Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del GADMUR. Sangolquí, Pichincha, Ecuador.
- Ilustre Concejo Municipio del Cantón Rumiñahui. (16 de Julio de 2010). Reglamento Orgánico y Funcional por Procesos del Gobierno Autónomo Descentralizado del Municipio de Rumiñahui - GADMUR. Sangolquí, Pichincha, Ecuador.
- Ministerio de Economía y Finanzas. (24 de Enero de 2008). Normativa del Sistema de Administración Financiera del Sector Público. Quito, Pichincha, Ecuador: Registro Oficial Suplemento 259.
- Secretaría Nacional de Administración Pública. (28 de Diciembre de 2011). Norma de Implementación y Operación de Gobiernos por Resultados. Quito, Pichincha, Ecuador: Registro Oficial Suplemento 606.
- Secretaría Nacional de Administración Pública. (28 de Julio de 2011). Norma Técnica Gestión de Procesos. Quito, Pichincha, Ecuador: Registro Oficial 501.
- Secretaría Nacional de Administración Pública; Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES; Ministerio de Relaciones Laborales; Ministerio de Finanzas. (19 de Diciembre de 2011). Norma Técnica de Reestructuración de Gestión Pública Institucional. Quito, Pichincha, Ecuador: Registro Oficial Suplemento 599.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo - SENPLADES. (05 de Marzo de 2010). Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 - 2013. Quito, Pichincha, Ecuador: Registro Oficial Suplemento 144.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo - SENPLADES. (Mayo de 2011). Guía de contenidos y procesos para la formulación de planes de desarrollo y ordenamiento territorial de provincias, cantones y parroquias. Quito, Pichincha, Ecuador.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo - SENPLADES. (30 de Agosto de 2011). Guía metodológica de planificación institucional. Quito, Pichincha, Ecuador: Registro Oficial Suplemento 184.