

## PROPUESTA PARA LA IMPLEMENTACION DEL PLAN DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL CANTÓN MANTA

### PROPOSAL FOR THE IMPLEMENTATION OF THE INSTITUTIONAL STRENGTHENING PLAN OF THE AUTONOMOUS DECENTRALIZED GOVERNMENT MUNICIPAL CANTON MANTA

Shubert Enrique Piedra Vera<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Maestrante Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) - Ecuador

**e-mail:** shubertepv@gmail.com<sup>1</sup>

**Recibido:** 09/07/2018

**Aceptado:** 15/11/2018

**Doi.** [https://doi.org/10.33936/eca\\_sinergia.v9i2.1147](https://doi.org/10.33936/eca_sinergia.v9i2.1147)

**Código Clasificación JEL:** G3, G38, O2, H7

#### RESUMEN

El objetivo del presente artículo fue realizar un diagnóstico de los factores organizacionales presentes en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Manta, para la implementación del Plan de Fortalecimiento Institucional. La investigación es de alcance descriptivo y se aplicó un cuestionario de 15 preguntas cerradas-dicotómicas a una muestra estratificada de un total de 96 encuestados. El 95 % manifestó no conocer en detalle lo que es un Plan de Fortalecimiento Institucional, aun así, lo consideran relevante como herramienta de Gestión Estratégica. El 31% menciona que no existe una adecuada comunicación entre las autoridades, servidores y trabajadores públicos, asimismo el 43 % considera que no hay una gestión eficiente. Entre las recomendaciones se destacan elaborar un código de ética, automatizar los procesos, capacitación, definir los estándares de calidad, crear indicadores e instrumentos para el monitoreo y mejora continua. Asimismo, crear espacios para un mayor acercamiento servidores y ciudadanos.

**Palabras clave:** Planificación, Fortalecimiento, Gobierno, Política pública y regulación

#### ABSTRACT

The objective of this article was to make a diagnosis of the organizational factors present in the autonomous decentralized municipal government of the Manta canton, for the implementation of the Institutional Strengthening Plan. The research is descriptive in scope and a questionnaire of 15 closed-dichotomous questions was applied to a stratified sample of a total of 96 respondents. 95% said they did not know in detail what an Institutional Strengthening Plan is, even though they consider it relevant as a Strategic Management tool. 31% mentions that there is no adequate communication between authorities, servants and public workers, and 43% consider that there is no efficient management. Among the recommendations, it is important to elaborate a code of ethics, automate processes, training, define quality standards, create indicators and instruments for monitoring and continuous improvement. Also create spaces for a closer approach to servers and citizens.

**Key words:** Planning, Strengthening, Government, Public policy and regulation



## INTRODUCCIÓN

El 20 de octubre de 2008 la Constitución de la República del Ecuador (CRE), publicada en Registro Oficial N° 449, exhorta a todas las instancias públicas a que modifiquen sus marcos normativos para acoplarse a las disposiciones emitidas para los diferentes niveles de gobierno respecto a lo dispuesto en el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD), publicado en Registro Oficial N° 303, del 19 de octubre de 2010. Así, en su aplicación y mediante Ordenanza N° 008 del 13 de enero de 2011, se define la denominación de Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de cantón Manta. GAD.

El Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD) Municipal mantiene su compromiso de servicio y desarrollo de la gestión pública para una atención eficiente y oportuna hacia la ciudadanía, pero con un nuevo marco jurídico normativo. Desde allí la posibilidad de creación de nuevos escenarios de gestión y articulación para desarrollar procesos de fortalecimiento institucional, como base fundamental para reducir la burocracia, vale decir atender de manera oportuna los requerimientos de la ciudadanía.

El objetivo del GAD Municipal del cantón Manta (GAD-Manta) es satisfacer las demandas de la población promoviendo el desarrollo sustentable, la cultura, el arte, el deporte en beneficio de la colectividad. Asimismo garantizar la realización del buen vivir a través de la implementación de políticas públicas, en el marco de sus competencias constitucionales; diseñar e implementar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio; implementar un sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos y la gestión democrática; prestar los servicios públicos y construir la obra pública cantonal correspondiente, con criterios de calidad, eficacia y eficiencia, observando los principios de universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad, solidaridad, interculturalidad, subsidiariedad, participación y equidad. (Proforma Presupuestaria GAD Municipal Cantón Manta, 2015).

En su condición de institución integrante del sector público, el GAD-Manta debe enfrentar básicamente problemas relacionados con la eficiencia y eficacia para el cumplimiento de sus funciones, dando celeridad a la solución de los problemas comunitarios, por cuanto es básicamente la razón que ha dado origen a la descentralización.

En ese sentido, gran parte de las instituciones públicas en el marco de la delegación de poderes o descentralización, vienen implementando progresivamente un proceso que han convenido llamar: Fortalecimiento Institucional. Al respecto el Artículo 151 Capítulo IV del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, aprobado mediante Registro Oficial No. 303 del 19 de octubre de 2010, establece lo siguiente:

«Para generar condiciones necesarias para que los gobiernos autónomos descentralizados ejerzan sus competencias con eficiencia, eficacia, participación, articulación intergubernamental y transparencia; se desarrollará de manera paralela y permanente un proceso de fortalecimiento institucional, a través de planes de fortalecimiento, asistencia técnica, capacitación y formación, en áreas como planificación, finanzas públicas, gestión de servicios públicos, tecnología».

No obstante, y en virtud de lo relativamente novedoso de la Ley de Descentralización en Ecuador, apenas se han impulsados actividades dispersas, delimitadas a algunas dependencias. Generalmente se han circunscrito a eventos de capacitación y adquisiciones de equipos, pero no han estado integradas formalmente en un plan general que tienda a adecuar los aspectos institucionales, y engloben en la gestión los procesos de planificación, ejecución, monitoreo y mejora continua, vale decir integradas en un Plan de Fortalecimiento Institucional. A tal efecto el presente artículo tiene como objetivo realizar un diagnóstico de los factores organizacionales presentes en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Manta, para la implementación del Plan de Fortalecimiento Institucional (PFI)

## METODOLOGÍA

El nivel de esta investigación es descriptivo y transversal de una variable, es descriptivo porque de acuerdo a Hernández, R. (2010) en estos estudios se recoge información de manera independiente sobre la variable objeto de estudio. Asimismo, los datos se tomaron en un solo momento, y se analizaron tal como están, sin relacionarlos ni manipularlos para estudiar causa y efecto, dado que su objetivo fue identificar las características organizacionales presentes en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Manta-2018, a la luz los factores organizacionales a considerar para la implementación del Plan de Fortalecimiento Institucional en el gobierno nombrado

Para la recolección de la información se aplicó como técnica la encuesta y como instrumento un cuestionario de 15 preguntas cerradas con escala dicotómica. Este cuestionario fue aplicado a los servidores públicos y trabajadores del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Manta, en los niveles estratégicos, tácticos y operativos de la institución, a los fines de identificar las características presentes. Para ello se llevó a cabo un muestreo aleatorio estratificado, cuyo tamaño se calculó empleando la fórmula para poblaciones finitas, quedando constituida según lo muestra la tabla 1. Asimismo, se utilizó la estadística univariante y la matriz FODA (tabla 2) para reforzar el diagnóstico

**Tabla 1. Población y muestra del GAD Municipal del cantón Manta**

NIVEL	POBLACION	MUESTRA
Directivo	12	12
Operativo	103	75
Apoyo	11	9
Total	126	96

Fuente: Piedra S. (2018)

## RESULTADOS

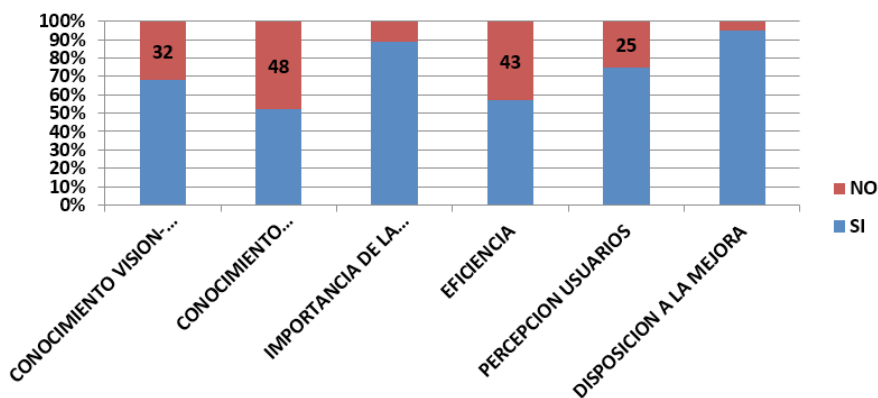
Los resultados se exponen en la figura 1 (ítems del 1 al 3) y 2 (ítems del 4 al 15), los cuales permitieron el diagnóstico de los factores organizacionales presentes en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Manta, para la implementación del Plan de Fortalecimiento Institucional.

La finalidad de los ítems 1,2, y 3, expuestos en la figura 1, es identificar si el personal que labora en el GAD Manta conoce la misión, visión, y objetivos de la institución. Los resultados determinaron que el 32% de los encuestados todavía no conocen la misión y visión institucional, mientras que el 48% manifiesta no conocer los objetivos.

Por otra parte, el 43 % de los funcionarios considera que el sistema de gestión no es eficiente, lo cual explica que el 25 % de los funcionarios consideren que no hay una buena percepción de los usuarios. Sin embargo, la mayoría manifestaron que el mejoramiento de los servicios mejorará la imagen institucional, y consecuentemente el mismo porcentaje está dispuesto a cooperar en el cambio.

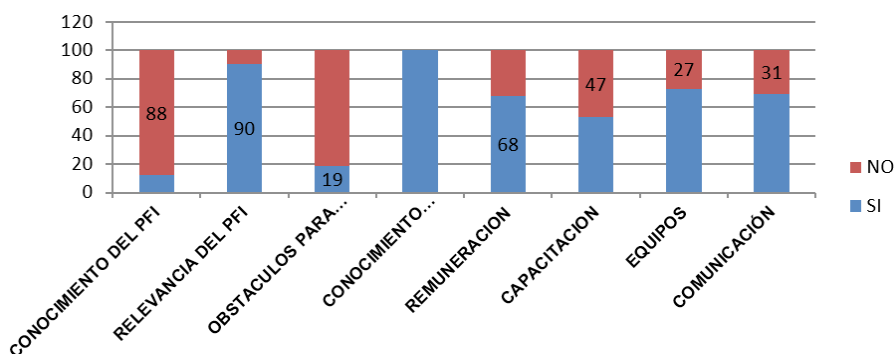
En la figura 2 se exponen los resultados a los ítems del 8 al 15, relativos a los factores organizacionales presentes para la implementación del Plan de Fortalecimiento Institucional (PFI) del GAD cantonal Manta.

Figura 1. Frecuencia (%) de las respuestas ítem: 1, 2,3, 4, 5 y 6



Fuente: Piedra, S. (2018)

Figura 2. Frecuencia (%) de las respuestas ítem del 8 al 15.



Fuente: Piedra, S. (2018)

Al preguntar si conocen lo que es un Plan de Fortalecimiento Institucional los resultados evidencian que el 88% de los encuestados no conoce que es un Plan de Fortalecimiento Institucional, Aunque la mayoría de funcionarios y servidores públicos no conocía sobre el Plan de Fortalecimiento Institucional, el 90% de los encuestados está consciente de la relevancia para el GAD cantonal Manta, Por otra parte la mayoría de los encuestados consideran que no existirían obstáculos para la implementación del Plan de Fortalecimiento Institucional, sin embargo un 19% menciona que sí habría obstáculos para su implementación, principalmente por el desconocimiento de su implementación, fines, y roles que desempeñarían los funcionarios.

En otro orden de ideas, el 27% de los encuestados no dispone de las herramientas, equipos y materiales para el cumplimiento cabal de sus funciones, lo que puede estar repercutiendo en la eficiencia de la gestión municipal y en la motivación. Asimismo, el 68% de los encuestados considera que la remuneración que reciben no es justa, debido a diferentes factores entre los que manifiestan que aproximadamente por más de 3 años no ha existido incremento de sueldos y salarios, toda vez que el 31% considera que no existe una adecuada comunicación entre las autoridades, servidores y trabajadores públicos.

Tabla 2. FODA GAD Municipal del Cantón Manta

FORTALEZAS	OPORTUNIDADES
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Talento Humano calificado, con años de experiencias y multidisciplinarios</li> <li>• Competencias y autonomía</li> <li>• Ingresos permanentes y no permanentes amparados en las disposiciones legales propios y transferencias del Estado</li> <li>• Cuenta con amplio marco normativo para sustentar su gestión administrativa</li> <li>• Inventario de bienes inmuebles valorados</li> <li>• Recurso Humano, con buena preparación académica y disposición para el cambio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La normativa del COOTAD permite iniciar procesos de fortalecimiento institucional</li> <li>• Convenios Interinstitucionales a nivel local, Provincial, Regional, Nacional e Internacional</li> <li>• Apoyo financiero de entidades del estado, ONGs y organismos internacionales para formulación y ejecución de proyectos</li> <li>• Asesoría por parte de otras instituciones gubernamentales y no gubernamentales</li> <li>• Alto potencial tributario (recaudación de impuestos en el GAD Municipal)</li> </ul>
DEBILIDADES	AMENAZAS
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Descoordinación interdepartamental</li> <li>• Desconocimiento y aplicación precaria de leyes, ordenanzas, reglamentos, otros</li> <li>• Predominio de una gestión centralizada</li> <li>• Débil plan de reducción y jubilación del personal municipal</li> <li>• Carencia de un plan de inversiones</li> <li>• Carencia de una base de datos de las organizaciones de hecho y de derecho del cantón</li> <li>• Servicio de seguridad deficiente</li> <li>• Carencia de un manual de procesos</li> <li>• Ausencia de profesionales especializados en ciertas áreas.</li> <li>• Débil sistema de comunicación.</li> <li>• Limitada campañas de promoción, difusión y sensibilización</li> <li>• Personal desmotivado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Situación económica y política nacional</li> <li>• Baja asignación presupuestaria por parte del gobierno central</li> <li>• Retrasos en la asignación presupuestaria del gobierno central</li> <li>• Cambio en la Constitución y en las Leyes</li> <li>• Conflictos legales por obligaciones económicas de administraciones anteriores</li> <li>• Pérdida de credibilidad en las instituciones del Estado</li> <li>• Escasa cultura ciudadana</li> </ul>

Fuente: Piedra, S. (2018)

## DISCUSIÓN

De acuerdo a los resultados existen varios desmotivadores tangibles e intangibles a considerar para la implementación del Plan de Fortalecimiento Institucional del GAD Manta. Entre los desmotivadores tangibles se encuentra la baja remuneración percibida por los funcionarios, aunado a las condiciones de los materiales y equipos. El desmotivador intangible es la desinformación o escasa comunicación entre los niveles estratégicos, tácticos y operativos. Así como también la ausencia de mecanismos para retroalimentar el servicio a los usuarios.

Como consecuencia se debe trabajar en planes y herramientas que permitan mejorar los canales de comunicación, factor que es importante para que todos los funcionarios conozcan los procesos de cambio, este aspecto no es solo es esencial para la aceptación del cambio, sino para que los mismos trabajadores sean agentes de cambios en el desenvolvimiento de las actividades del GAD Municipal del cantón Manta.

Por lo que es necesario que los principales actores de la gestión municipal, conozcan la importancia que tiene el PFI para alcanzar un adecuado desarrollo de la institución, ya que estos procesos comprenden la medición, divulgación y rendición de cuentas frente a grupos de interés internos y externos en relación con el desempeño de la entidad.

La imagen que refleja la institución frente a sus mandantes, es una responsabilidad directa de las Autoridades elegidas mediante voto popular, quienes, por medio del uso de instrumentos y

herramientas de direccionamiento estratégico, realizan el establecimiento de prioridades, objetivos y estrategias como apoyo a la definición de los recursos que se necesita para lograr los resultados esperados.

Los resultados evidencian que existe un gran porcentaje de funcionarios que aún no conocen la misión, visión y los objetivos del GAD Municipal Manta, por lo que se consideran que la planificación estratégica fundamentada en la participación, no tiene un papel importante en el desarrollo institucional.

En resumen, los resultados evidencian que los funcionarios si conocen bien las funciones que desempeñan, sin embargo se encuentran desmotivados porque desde algún tiempo no se ha mejorado sus salarios, existe falta de capacitación para un eficiente desempeño en sus funciones, asimismo, no se disponen de todas las herramientas, equipos y materiales para el cumplimiento cabal de sus funciones y también se debe trabajar en planes y herramientas que permitan mejorar los canales de comunicación, factor que es importante para que todos los funcionarios no solo participen en los procesos de cambio sino que además sean ellos mismos los que lo generen.

La consolidación institucional del cantón Manta, como uno de los principales puertos a nivel nacional y regional, determina el requerimiento de articular una serie de estrategias para fortalecer la presencia institucional, lo que permitirá administrar de mejor manera el órgano institucional y a través del buen desempeño organizacional, ejerciendo sus competencias exclusivas alineadas al Plan Nacional del Buen Vivir, y cumpliendo con lo establecido en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

El Plan de Fortalecimiento Institucional deberá considerarse como una meta para que el GAD-Manta ejecute sus programas y proyectos basándose en la realidad para desarrollar un modelo de gestión ideal, con criterios de participación, igualdad, inclusión y austeridad. Dado que la práctica de administración pública hoy en día esta normada para ser ejercida mediante mecanismos de gestión basada en una cultura de desempeño centrada en resultados.

El diseño e implementación del Plan de Fortalecimiento Institucional en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Manta-2018, se basan en la planeación, desarrollo, monitoreo y mejora continua, virtud de lo cual las gestiones deben funcionar interconectadas.

En este orden de ideas señala Apaza, M. (2005) que gestionar es hacer que las cosas sucedan, consecuentemente el Plan de Acción está fundamentado en la Gestión por Resultados, y bajo un enfoque integral. Esto quiere decir, que se fundamenta en una gestión corporativa donde todos participan en el diseño, implementación, y mejora continua.

Es por ello y tal como lo refiere la Guía de los Fundamentos para la Dirección de Proyectos-PMBOK-2013 (entre otras), tanto los interesados internos o colaboradores, como los usuarios y comunidad en general toman importancia en el éxito. Desde allí son los mismos trabajadores y usuarios los que proporcionan la información para el diagnóstico y mejoras.

## CONCLUSIONES

En cuanto al diagnóstico institucional, los resultados evidenciaron que una gran cantidad de funcionarios y servidores públicos del GAD Municipal del cantón Manta se encuentran desmotivados en virtud de la falta de compensaciones monetarias e intangibles, como la capacitación permanente, los cuales consideraron que se ha venido dando escasamente en el GAD-Manta.

Por otra parte, existe una limitada campaña de promoción y difusión, lo cual da cuenta aún más de la desmotivación del personal. En ese sentido los informantes manifestaron que no hay una suficiente divulgación de los aspectos organizacionales, como por ejemplo no conocen lo que es un Plan de Fortalecimiento Institucional, ya que este no ha sido aún aplicado a nivel de gobiernos autónomos, y lo que ya lo conocen al nivel directivo no lo han transmitido a través de un proceso formativo práctico, de orden técnico y de sensibilización.

No obstante, los servidores públicos están conscientes que su implementación contribuirá a mejorar la capacidad de la gestión municipal, la imagen institucional, toda vez que es un imperativo

para poner operativa la Ley de Descentralización, optimizar los recursos, y consiguiente rendición transparente de cuentas.

El diseño e implementación del PFI se basa en un enfoque integral y articulado, lo cual requiere de la participación de los trabajadores de los diferentes niveles: estratégico, táctico, y operativo. Es entendido como un proceso dinámico, de mejora continua, virtud de lo cual amerita capacitaciones permanentes y adecuados canales de comunicación-coordinación. Así como también la mejora de la comunicación tanto con tecnologías, como la comunicación humana, ambas son esenciales en este proceso. Comunicaciones más horizontales garantiza el éxito, ya que todo gira en torno a la participación sinérgica de todos los actores sociales, tanto internos como externos.

Definir los estándares de calidad de los servicios, diseñar sistemas de monitoreo, y retroalimentación para la mejora continua, manejo integrado de la información para mejorar la relación con los ciudadanos, implementar actividades lúdicas para los trabajadores, diseñar un código de ética del servidor público, y generar espacios de mayor cercanía trabajador- ciudadano son aspectos que lograrán mejorar el desempeño público.

Ampliar la oferta de servicios que considere a los usuarios, el manejo integrado de la información, mejoras en las relaciones con los ciudadanos, con servicios que hagan uso de recursos compartidos, tanto en forma virtual, como presencial con puntos de atención de varios servicios.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Albi, J. (2000). *Economía Política I: Fundamentos, Presupuesto y Gasto, Aspectos Macroeconómicos*. Madrid: Editorial Ariel.

Apaza, M. (2005). *Balanced Scorecard-Gerencia Estratégica y del Valor*. Lima: Pacífico Editores.

Bustamante, C., & Blanc, G. (2015). *El Estado Político Actual del Ecuador*. Quito.

Casanova, F. (2008). *Formación Profesional, Productividad, y Trabajo Decente*. Montevideo: CINTEFOR.

Chandler, A. (2001). *Estrategia y Estructura*. México: Mc Graw Hill.

Chiavenato, I. (2007). *Introducción a la Teoría General de la Administración*. México: McGraw Hill.

EUROSUR (2013). Fortalecimiento Institucional. En <http://www.eurosur.org/GEM/GEM19.HTM>. Recuperado el 12 de Octubre de 2017.

Fred, D. (2012). *Conceptos de Administración Estratégica*. México: McGraw Hill.

Fernández, A. (2008). *Política Económica*. México: Mc Graw Hill

GAD Municipal cantón Manta. (2012). *Plan de Ordenamiento y Desarrollo Territorial*. Manta.

GAD Municipal cantón Manta. (2015). *Proforma Presupuestaria*. Manta.

GAD-Cantón El Guabo. (2011). *Plan de Fortalecimiento Institucional*. En <http://elguabo.gob.ec/files/downloads/ORGANICO%20AME.pdf>. Recuperado el 12 de Octubre de 2017

García, J. (2006). *Prácticas de la Gestión Empresarial*. México: Mc Graw Hill.

Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Manta. (2014). *Información Municipal*. En <http://www.manta.gob.ec/index.php/2014-05-27-15-26-03/quienessomos>. Recuperado el 22 de Noviembre

de 2017

Hernández, R (2010). Metodología de la investigación. . México: Mc Graw Hill

Ilustre Municipio de Santa Isabel (2005). Plan de Fortalecimiento Institucional. Obtenido de <http://www.santaisabel.gob.ec/docs/pfi.pdf>. Recuperado el 12 de Noviembre de 2017

Jhonson, S. (2013). Dirección Estratégica. México: Prentice May Hispanoamericana SA. Buenos Aires: Universidad ICESI.

Mintzberg, W. (2005). Planeación Estratégica. Montreal

Nunes, P. (2013). Sistemas de gestión financiera. Sao Paulo: Pearson.

Project Management Instituto (2013). Guía de los Fundamentos para la Dirección de Proyectos-PMBOK. (Quinta edición).

Senado de la Nación Argentina (2005). Plan de Fortalecimiento Institucional. Obtenido de <http://www.senado.gov.ar:88/2861.pdf>. Recuperado el 12 de Noviembre de 2017