

UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA ISRAEL



**PROGRAMA: MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN Y DIRECCIÓN DE
EMPRESAS**

**TEMA: “MODELO DE PLANIFICACIÓN OPERATIVA POR PROCESOS
PARA LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA INTERNA DE LA ASAMBLEA
NACIONAL DEL ECUADOR”.**

AUTOR: Ing. Rodmin Fabián Echeverría E.

TUTOR: PhD. Teresita de Jesús Gallardo López

Quito – Ecuador

2014

UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA ISRAEL

APROBACIÓN DEL TUTOR

En mi calidad de Tutora del Trabajo de Graduación, nombrada por la Comisión Académica de Posgrados de la Universidad Tecnológica Israel certifico que:

El Trabajo de Investigación “MODELO DE PLANIFICACIÓN OPERATIVA POR PROCESOS PARA LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA INTERNA DE LA ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR”, presentado por el Maestrante Rodmin Fabián Echeverría Echeverría, estudiante del programa de Maestría en Administración y Dirección de Empresas Décima Quinta Promoción (MBA15), reúne los requisitos y méritos suficientes para ser sometido a la evaluación del Tribunal de Grado que la Comisión Académica de Posgrados designe.

Quito, Noviembre 2014

TUTOR

PhD. Teresita de Jesús Gallardo López

Cédula 175522464-7

UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA ISRAEL

AUTORÍA DE TESIS

Yo, Rodmin Fabián Echeverría Echeverría, en calidad de estudiante de la Maestría en Administración y Dirección de Empresas Décima Quinta Promoción (MBA15), declaro que los contenidos de este Trabajo de Graduación, requisito para la obtención del Título de Magister en Administración y Dirección de Empresas, son totalmente originales, auténticos y de exclusiva responsabilidad legal y académica mía.

Quito, Noviembre del 2014

Ing. Rodmin Fabián Echeverría E.

Cédula 1710425008

ÍNDICE GENERAL

APROBACIÓN DEL TUTOR.....	ii
AUTORÍA DE TESIS.....	iii
ÍNDICE GENERAL.....	iv
ÍNDICE DE GRÁFICAS.....	v
ÍNDICE DE ANEXOS.....	vi
RESUMEN.....	vii
INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO I.....	10
1. FUNDAMENTOS DE LA PLANIFICACIÓN POR PROCESOS PARA LA MEJORA DE LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA INTERNA.....	10
1.1. GESTIÓN POR PROCESOS: CONCEPCIONES ACTUALES.....	15
1.2. LA PLANIFICACIÓN.....	24
1.3. REFERENTES TEÓRICOS SOBRE LA PLANIFICACIÓN POR PROCESOS.....	37
CAPÍTULO II.....	42
2. METODOLOGÍA UTILIZADA Y PROPUESTA DE MODELO DE PLANIFICACIÓN OPERATIVA POR PROCESOS.....	42
2.1. METODOLOGÍA UTILIZADA EN LA INVESTIGACIÓN.....	42
2.2. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA PLANIFICACIÓN OPERATIVA EN LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA DE LA ASAMBLEA NACIONAL.....	47
2.3. PROPUESTA DE MODELO DE PLANIFICACIÓN OPERATIVA POR PROCESOS PARA LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA INTERNA DE LA ASAMBLEA NACIONAL.....	58
2.4. VALORACIÓN DE LA PROPUESTA DE MODELO DE PLANIFICACIÓN OPERATIVA POR PROCESOS SEGÚN EL CRITERIO DE ESPECIALISTAS.....	74
CONCLUSIONES.....	78
RECOMENDACIONES.....	79
BIBLIOGRAFÍA.....	80
ANEXOS.....	82

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 1: Procesos.....	17
Gráfica 2: La Planeación Estratégica se desarrolla e integra en tres niveles.....	27
Gráfica 3: Responsabilidades y planificación de tareas	39
Gráfica 4: Planificación de enunciados y procesos	49
Gráfica 5: Porcentaje de participación de procesos en la Planificación	53
Gráfica 6: Porcentajes de correspondencia de actividades planificadas.....	55
Gráfica 7: Clasificación de los enunciados 2013.....	57
Gráfica 8: Modelo de Planificación Actual	63
Gráfica 9: Modelo de Planificación Operativa por Procesos	65

ÍNDICE DE ANEXOS

ANEXO 1: CATÁLOGO DE PROCESOS	82
ANEXO 2: MAPA DE PROCESOS	85
ANEXO 3: ENCUESTA CRITERIO DE EXPERTOS	86

RESUMEN

La planificación operativa cumple un rol muy importante en las instituciones públicas y privadas, al establecer los mecanismos o las acciones necesarias a ejecutar para alcanzar los objetivos propuestos; desde una óptica de gestión administrativa, la planificación operativa consiste, adicionalmente, en decidir sobre los recursos materiales, financieros, humanos, para garantizar la entrega oportuna de los bienes o servicios.

El presente estudio es un aporte a la planificación operativa, su seguimiento y evaluación en las instituciones públicas, específicamente en la Asamblea Nacional del Ecuador, para lo cual se propone un nuevo modelo de planificación que se apega al modelo de gestión operativa por procesos adoptado por la Institución, con el propósito de alcanzar un mayor nivel de cumplimiento de los planes previstos para conseguir a la par eficacia y eficiencia operativa.

Esta investigación asume una metodología deductiva indirecta, expresada a través de silogismos evidentes y determinados que surgen de los aspectos teóricos de la Planificación y de Procesos, como también de una mezcla de la teoría con el conocimiento empírico de la práctica institucional, llegando a deducir la proposición que comparten las premisas pre enunciadas en una conclusión mediata – formal, la misma que se transforma en el método propuesto del presente estudio; es decir, en la “Planificación Operativa por Procesos”. Se utilizaron además métodos teóricos, empíricos y estadísticos matemáticos.

El modelo de planificación operativa por procesos que se aporta comprende la identificación de los procesos y procedimientos de la Institución, su planificación a este nivel, así como la utilización de hitos e indicadores de gestión para su seguimiento y evaluación. Adicionalmente, para la formulación de la planificación, se adopta una metodología de “Planificación Agregada” utilizada en los departamentos de producción de empresas comerciales, que brinda los factores indispensables para desarrollar una planificación por procesos

Finalmente se emplea el método Delphi, al solicitar el juicio intuitivo de expertos para obtener un consenso de opiniones, método aplicado con tres especialistas quienes valoraron que la propuesta reúne los requisitos para su aplicación en cualquier institución que haya desarrollado un enfoque por procesos y distinguen además que la metodología de planificación agregada es óptima para este modelo.

A mi pequeño Angelito.

INTRODUCCIÓN

Durante las décadas de los años 1960 y 1970, se observa el auge de la Planificación empresarial, en la que muchos investigadores de la materia realizan varios estudios, pruebas y propuestas a nivel organizacional, entre ellos se puede destacar a Schoeffler, Heany y Buzzel en 1974, quienes relacionan en forma positiva a la planificación estratégica y las utilidades conseguidas; o mejor aún, el mal uso que dieron Donovan y Taylor en 1978 del plan estratégico como un documento operativo; en fin, todos estos estudios aportaron y aportan para el desarrollo de la Planificación.

Remontándonos al sector público o gubernamental, en el cual, sin una declaración explícita de Planificación como tal, se realizan desde mucho antes, ciertas programaciones presupuestarias; es así que, a finales de la década de 1950, en las Instituciones Públicas se ve la necesidad de adoptar nuevas formas y técnicas para la planificación y ejecución de los presupuestos; hasta entonces, algunos gobiernos de América Latina trataban de vislumbrar eventos a realizarse en un futuro a corto plazo, otros más emprendedores se trazaban programas; o, realizaban y ensayaban innovadoras formas y técnicas de programación de presupuestos.

En 1959 se organiza un seminario gubernamental en Chile, donde se propone la adopción de una técnica para presupuestar por funciones y actividades, interesándose por esta técnica varios de los países participantes, los mismos que a posterior se reunirían periódicamente para intercambiar experiencias de las formas y resultados obtenidos de su aplicación. Más tarde y sobre este mismo tema, en 1961 la

Organización de las Naciones Unidas emitirá un “Manual de Presupuestos por Programas y Actividades”, que la mayoría de los países americanos lo acogerán.

Es así que la Planificación va tomando mayor protagonismo de la mano del Presupuesto y varios investigadores le dan la importancia correspondiente. En esta misma década (1960) Martner indica que: “La planificación es ahora el antecedente básico que informa la preparación y ejecución de los presupuestos modernos” (Martner, 1967, pág. 45) ¹.

A partir de entonces, se entenderá a la Planificación como parte de una gestión que sirve para alcanzar objetivos, que se proyectan en un periodo de tiempo determinado; este entendimiento, igualmente al pasar del tiempo, irá robusteciéndose hasta llegar a formular a través de la planificación metas, proyectos, programas, influidos no solo por la gestión en sí como acción; sino que también, por la toma de decisiones e inclusive por factores internos y externos a la organización.

Se incorpora, entonces, en la Administración empresarial y organizacional los lineamientos de planificación, que dependiendo de sus características y necesidades se las puede clasificar por el tiempo, situación, modalidad, etc; por mencionar algunas, se puede realizar planificaciones anuales, de unidades, modelos, situacional, etc. Las principales utilizadas por los Gerentes y Directores de las organizaciones, son la Planificación Estratégica y la Operativa, las mismas que son también utilizadas en las instituciones públicas.

¹ Martner, G. (1967). Planificación y Presupuesto por Programas (pp. 45). México: Siglo XXI Editores, S.A.

“La planificación estratégica se entiende como el proceso por el cual una organización define su propósito y sus objetivos en general y describe los medios a través de los cuales estos se podrán lograr.”

(Hitz Sanchez, 1997, pág. 41)²

La Planificación Estratégica está diseñada para alcanzar las metas organizacionales, señala el camino a seguir por la organización y temporalmente es más amplia que la Planificación Operativa, que es la forma cómo se van a alcanzar los planes estratégicos, la forma como se llegará a conseguir los objetivos trazados, a corto plazo, generalmente anual.

Se puede decir que Planificación es la forma en que una organización se anticipa a lo que debe hacer y cómo se lo debe hacer para llegar a cumplir su visión; entendiéndose como organización al conjunto de elementos, sistemas, personas, infraestructura; es decir, al conjunto de recursos dispuestos y que se interrelacionan entre sí, con el objetivo de alcanzar los fines propuestos, sean estos de lucro o no.

En el Ecuador, los inicios de la Planificación Estatal la podemos observar hacia el año de 1954; en donde, mediante Decreto Ley de Emergencia número 19, del 28 de mayo de ese año, se crea la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica (JUNAPLA), la misma que años más tarde fue reemplazada por el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) hacia el año de 1979; y que posteriormente en 1998 tomará el nombre de Oficina de Planificación (ODEPLAN). Finalmente en el año 2004, mediante Decreto ejecutivo No. 1372, se crea la Secretaría Nacional de Planificación y

² Hitz-Sanchez, A. & otros (1997). Rumbo al éxito (pp.41). Miami: Publicaciones América Verde

Desarrollo (SENPLADES), que posteriormente en el año 2007 mediante Decreto Ejecutivo No. 103, se le fusionarán el Consejo Nacional de Modernización del Estado (CONAM) y la Secretaría Nacional de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (SODEM).

La SENPLADES es la encargada de realizar la planificación nacional en forma participativa, incluyente y coordinada, cuya misión es “administrar y coordinar el Sistema Nacional descentralizado de Planificación participativa, como medio de desarrollo integral del país a nivel sectorial y territorial; establecer objetivos y políticas estratégicas....” (Senplades, 2014)³

Una vez establecidas las guías, objetivos y políticas públicas, por parte de la SENPLADES, todas las Instituciones Públicas generan su planificación anual y plurianual, denominada “Plan Anual de la Política Pública” (PAPP); igualmente, elaboran su Plan Estratégico, misión, visión, valores y objetivos, enmarcados y encaminados al plan definido por la SENPLADES, documentos que deberán ser remitidos periódicamente a esta Secretaría de Estado, al igual que su avance, para su control y seguimiento.

Por otro lado, desde hace tiempo atrás, el sistema organizacional institucional público está también tomando un giro, transformando las organizaciones tradicionalmente funcionales en organizaciones estructuradas por procesos.

Sobre esta base, se considera no solo estructurar los procesos de la organización, sino también guardar esta coherencia en su planificación.

³ Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (s.f.). Valores / Misión / Visión. Recuperado de: <http://www.planificacion.gob.ec/valores-mision-vision/>

En los últimos años la Asamblea Nacional de Ecuador ha sido un referente en ejecución presupuestaria, sin embargo, se han presentado ciertos descensos en los porcentajes de cumplimiento, se han elevado el número de reformas presupuestarias realizadas, el seguimiento de la planificación ha quedado relegado hacia los últimos periodos, presentándose también un sinnúmero de ajustes a la Planificación, lo que atrae la atención de las Autoridades de la Institución.

Sobre estos fenómenos se realiza la investigación, en la que se observa varios hechos interesantes en la operatividad de la Asamblea Nacional del Ecuador; como la existencia de procedimientos ejecutados por áreas, que por su razón de ser no necesariamente los deberían ejecutar; esto acarrea una disociación de responsabilidades.

Igualmente se ha detectado demoras en la ejecución de varias actividades y procesos operativos o realización de actividades no planificadas, lo que origina una ejecución de procedimientos emergentes, obligando a tomar acciones también emergentes y no planificadas; esto conlleva a comprar bienes o servicios fuera del plan y a su vez a realizar reformas al Presupuesto, al Plan Anual de Compras (PAC) y a la Planificación Anual de la Política Pública (PAPP).

Al profundizar en estas observaciones, se denota la inexistencia de procesos pre establecidos, difundidos, ni aplicados en las áreas, la ejecución de diferente manera de un mismo procedimiento; así como también se evidencia, la falta de registros, métodos de medición y control de actividades, falta de definición de funciones, poca transmisión de información y conocimientos entre colaboradores; con lo que se experimenta una

deficiencia en la interrelación y ejecución de los procesos operativos de las áreas, por ende en su planificación, presupuesto, seguimiento, control y evaluación.

De no corregirse esta situación se dejará de hacer o por lo menos se pospondrán actividades relacionadas con la razón de ser de la institución, afectando de manera directa su imagen y la de sus autoridades, lo que pudiere provocar cambios en las mismas e inclusive destituciones.

La falta de definición y ejecución de procedimientos, ha llegado a establecerse como una problemática, lo que desencadena el incumplimiento de otros procedimientos relacionados al primero y que para subsanar esto ejecutan nuevas acciones no contempladas, de forma emergente, esto vuelve a originar nuevos problemas estableciéndose un círculo vicioso; incumpliendo y des-coordinando la Planificación, el Presupuesto y el Plan anual de compras, esto origina un sinnúmero de reformas a las mismas, que agravan la situación para el seguimiento.

Por otro lado, se tiene la ejecución de las actividades cotidianas que no constan en la Plan Anual de la Política Pública, esta situación hace que para su ejecución se tome recursos, en el mejor de los casos, de saldos que puedan existir de actividades que se dieron de baja o inclusive de actividades que creen no se van a realizar por la demora que han tenido. En fin, estas acciones aportan también a las diferencias entre lo planificado y presupuestado.

Demostrada la relación entre planes, programas, procesos y todo lo que puede acarrear al no considerarlos, nos lleva a la formulación del problema:

¿Cómo mejorar la ejecución del Plan Anual de la Política Pública de la Asamblea Nacional del Ecuador y que esté directamente relacionada con el Presupuesto y su ejecución?

Al dar respuesta a esta interrogante y al considerar los antecedentes expuestos, se define el objetivo general de esta investigación que es la aplicación de un Modelo de Planificación Operativa por Procesos, tendiente a mejorar los niveles de ejecución del Presupuesto y de la Planificación en la gestión administrativa interna de la Asamblea Nacional del Ecuador.

Para la consecución de este objetivo, surgen nuevas interrogantes a ser tratadas en esta investigación, las mismas se especifican en los siguientes enunciados:

1. ¿Se encuentran definidos los procesos y procedimientos de la institución, agrupados en un sistema que permita una perfecta identificación para ejecutarlos?
2. ¿Existe algún tipo de relación entre la Planificación y el Presupuesto institucional, desde su elaboración y qué factores inciden en su ejecución?
3. ¿Qué componentes debe interrelacionar la Planificación, Presupuesto y Procesos, en un modelo donde se encuentren estrechamente relacionados para su ejecución?
4. ¿El modelo es aplicable y permitirá alcanzar el objetivo propuesto, según el criterio de especialistas?

Las respuestas a estas interrogantes llevan a la definición de los objetivos específicos, que a través de su cumplimiento permitirá llegar al objetivo general planteado, los mismos que se describen a continuación:

1. Establecer la Cadena de valor, Mapa y Catálogo de Procesos de la institución.

2. Determinar la relación entre la Planificación (PAPP) y el Presupuesto, los factores determinantes de estos y la interrelación que debe existir para su formulación, desarrollo y evaluación.
3. Elaborar un modelo de Planificación basada en la estructura organizacional, sus procesos y el control de ejecución de los mismos.
4. Exponer el modelo propuesto a especialistas para alcanzar un criterio de aplicación del mismo.

Esta investigación se relaciona con el desarrollo y cumplimiento de la planificación, su elaboración, valorización, detección de incumplimientos; con el fin de realizar una oportuna toma de decisiones, para beneficio de la institución en la consecución de sus objetivos, su imagen institucional y la de sus autoridades.

El estudio tendrá lugar en las unidades y coordinaciones de la Asamblea Nacional revisando sus procedimientos, su planificación, ejecución, niveles de cumplimiento, factores determinantes, para lo cual se aplicarán métodos teóricos como el inductivo, deductivo, de analítico y sintético; igualmente se aplicó métodos empíricos tales como la observación, el análisis de documentos, entrevistas, entre otros, los que contribuyeron para enmarcar en forma teórica la planificación, además el cumplimiento de los procedimientos como medio de seguimiento de la PAPP y Presupuesto

Esta investigación contribuye a las propuestas de Seguimiento, Ejecución y Evaluación de la Planificación Operativa y Presupuesto institucional, así como a una Planificación Agregada adaptada a Procesos.

En este estudio encontrará un diagnóstico respecto de los procesos de la institución, su estado y la definición de los mismos, una propuesta de Cadena de Valor, Catálogo y Mapa de Procesos. Se revisa también la situación actual de la institución respecto de sus niveles de ejecución y evaluación de la Planificación y Presupuesto, el diagnóstico de sus necesidades; así como también se resaltan las particularidades de la Planificación Tradicional respecto de la propuesta Planificación Agregada por Procesos.

Finaliza con la presentación del modelo de Planificación Agregada por Procesos, su procedimiento, matrices genéricas a utilizarse, definición del proceso de seguimiento y evaluación, así como el análisis del criterio de especialistas, para su implementación.

CAPÍTULO I

1. FUNDAMENTOS DE LA PLANIFICACIÓN POR PROCESOS PARA LA MEJORA DE LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA INTERNA

Toda organización actúa bajo direccionamientos los mismos que están guiados por postulados tales como la visión y la misión, que para su consecución se deberá determinar objetivos y metas institucionales. Para alcanzar estos objetivos se realizarán acciones, todas estas enmarcadas en los valores determinados por su recurso humano que guían el proceder o la manera en que las realizan.

La visión organizacional es la determinación de dónde quiere llegar la organización, este enunciado indica las aspiraciones, el ideal que como organización logrará cumplir en un período relativamente largo de tiempo.

Peter Senge⁴, a través de Samuel Certo y Paúl Peter, “sostiene que la Visión Organizativa es la respuesta a la pregunta: ¿Qué es lo que queremos crear?” (Certo & Peter, 1996), entendiéndose esta pregunta no para productos, sino más bien, qué se quiere crear como institución; y, adicionalmente explican que esto debe ser un sentir de toda la organización.

Por otro lado la Misión, es el detalle de las acciones que se realizarán con miras a alcanzar la visión; es muy similar a la visión, con la diferencia de que esta se formula

⁴ Peter Senge, citado por Samuel Certo y Paul Peter, Dirección Estratégica, España, División Irwin, 1996, pp60.

para alcanzarla en periodos más cortos de tiempo; es decir, son propósitos determinados para ser alcanzados en periodos relativamente cortos y que nos acercarán cada vez más a la visión planteada.

Mientras que a los Objetivos se los puede definir como el propósito de una planeación, que se la realiza tomando en cuenta un periodo de tiempo en el que se los considerará como puntos finales de un grupo de acciones o actividades emprendidas por una organización a través de la utilización de sus recursos.

Esto ha llevado a planificar actividades que se realizarán en busca de la consecución de estos objetivos, en la que conste el detalle de las acciones y tareas ordenadas que deberán cumplirse para ese fin, este tipo de planificación se la denomina Planificación Operativa.

Existe varias obras que exponen definiciones de planificación operativa; el presente estudio tomará como referencia la definición expresada en la obra de Paredes & Pérez, Planificación Estratégica de Organizaciones no Gubernamentales (Paredes, 1994)⁵, en la que se indica:

“La planificación operativa es la desagregación del plan estratégico en programas y la de éstos en proyectos. Constituye la etapa final del proceso de planificación y consiste en establecer compromisos específicos para poner en práctica la visión del futuro, la misión, los objetivos y las estrategias institucionales diseñados en la planificación estratégica”

⁵ Paredes, A. & Pérez, L. (1994). Planificación Estratégica de Organizaciones No Gubernamentales (pp.31). Argentina: Edición FICONG.

A esta definición se le podría aclarar que los compromisos específicos que menciona establecer para poner en práctica la visión del futuro, la misión, los objetivos..., son más bien para alcanzarlos.

En la actualidad las instituciones públicas y privadas concientizan y toma mayor fuerza el hecho de planificar su gestión, convirtiéndose en un requisito para su existencia; mas, todas estas se encuentran en un escenario comparativo, especialmente por el alcance o nivel de cumplimiento de su planificación, señalando también que en el sector privado se puede observar un escenario competitivo, cuando de estas se analizan las decisiones tomadas o a tomarse para su ejecución que permita alcanzar de mejor manera lo planificado o en el menor tiempo posible.

Es así que en las instituciones cuan mayor es el grado de cumplimiento de su planificación, se puede decir que han sido más eficaces en la consecución de sus objetivos; lógicamente esto dependerá del sistema de seguimiento y evaluación que se aplique.

De la misma forma, hoy en día las organizaciones han tomado conciencia de la importancia de una Gestión por Procesos, ya sea por tendencia o por haber descubierto esta necesidad, las instituciones adoptan modelos de gestión por procesos, para su desenvolvimiento, presentándose buenos resultados de esta decisión.

La adopción de un enfoque basado en procesos permitirá a la institución organizarse operacionalmente, aporta una infinidad de datos que sistematizados permitirán ubicar y conocer la realidad de la organización, con ello se pretenderá tomar decisiones acertadas y oportunas para el bienestar de la misma; todo esto sin contar con que a

partir de esa misma información y de las decisiones que se tomen respecto de sus procesos, son el principio de una Gestión de Calidad que con la aplicación de una metodología generarán un círculo virtuoso de mejora continua.

El sector público no ha sido la excepción, cada vez más sus instituciones adoptan un modelo por procesos, donde se identifica, documenta y mejora sus procedimientos, disminuyendo la burocracia y tramitología que ha caracterizado este sector, obteniendo productos o servicios pensados y ajustados a las necesidades de su principal y final usuario, la ciudadanía.

Hacia la década de 1970, por iniciativa de México, Venezuela y Perú, a lo que se les sumó la recomendación de la Asamblea General de las Naciones Unidas, se constituye el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), cuya misión declarada fue “la modernización de las Administraciones Públicas, promoviendo el intercambio de experiencias, conocimientos y su análisis conforme las reformas de los Estados, propuestas para este fin”.

Desde entonces se origina y se da atención primordial a la modernización de la Administración Pública. A finales del siglo XX e inicios del XXI, en el año de 1998, la CLAD aprueba el documento “Una nueva Gestión Pública para América Latina” en el que se enfatiza la necesidad de reconstrucción de los Estados, asegurando derechos sociales y competitividad entre países en el concierto internacional, recuperando las capacidades de las Administraciones Públicas como instrumentos del bien común.

Posteriormente a esto, en las cumbres de Jefes de Estado desarrolladas en el 2003, 2006 y 2007, respaldan las iniciativas de promover mejoras en la administración pública en

la región. En la XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, realizada en San Salvador, El Salvador en Octubre de 2008, los Estados adoptan la “Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública”, en la que se propone adecuar el funcionamiento de la Administración Pública para beneficio de sus respectivas sociedades. Es así que esta Carta se fundamenta en dos propósitos que persiguen la calidad en la Gestión Pública:

1. Toda Gestión Pública debe estar orientada a la satisfacción del Ciudadano, como usuario o beneficiario de los servicios o programas públicos o como participante del proceso de formulación, ejecución y control de las políticas públicas; y,
2. La Gestión Pública debe estar orientada hacia resultados, por lo que deberá adoptar diversos mecanismos de control para sus actividades o acciones, incluyendo estas el control social y la rendición periódica de cuentas.

Todos estos esfuerzos guían la Administración Pública a una Gestión de Calidad; por un lado orientándolo hacia el ciudadano, que al ser comparada con los postulados de una Gestión de Calidad en su primer principio observa el enfoque al cliente, la identificación y cumplimiento de los requisitos; y por otro lado, todo esto debe ser el resultado de sus procesos, lo que sugiere la aplicación de una Gestión por Procesos, para asegurar su cumplimiento y su ingreso a una Gestión de Calidad.

Se orienta también a una gestión por resultados y la aplicación de controles para este fin, que deberán ser empleados en la Planificación de la Política Pública, su seguimiento y evaluación.

Dentro de los enunciados presentados en la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, se encuentra la estrategia de una Gestión por Procesos, en donde sugiere que las organizaciones públicas orienten sus actividades al desarrollo de estrategias en términos de procesos, basadas en datos y donde se definan objetivos, metas y compromisos a alcanzar.

“La adopción de una gestión por procesos permite la mejora de las actividades de la Administración Pública orientada al servicio público y para resultados”. (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2008)⁶

Esta es una de las nueve estrategias propuestas por la CLAD en su Carta Iberoamericana, en la que determinan necesaria una Gestión por Procesos, por lo que será indispensable la determinación de los mismos y donde prevé la mejora de las actividades, por ende la mejorará del servicio que presta esa organización y la suma de estas, mejorarán el Servicio Público del Estado, donde se lo aplique.

1.1.GESTIÓN POR PROCESOS: CONCEPCIONES ACTUALES

En la actualidad, más que una tendencia, los directivos de las organizaciones han adoptado un modelo de gestión basado en procesos, no solo por el ordenamiento operacional que este modelo conlleva, sino por la información de primera línea que genera, lo que les permite tomar decisiones acertadas y más que nada oportunas, que se plasma en una mejor gestión en su organización.

⁶ Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). (2008). Carta Iberoamericana de Calidad para la Gestión Pública (pp. 16). San Salvador. El Salvador. Recuperado de <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/carta-iberoamericana-de-calidad-en-la-gestion-publica/view>

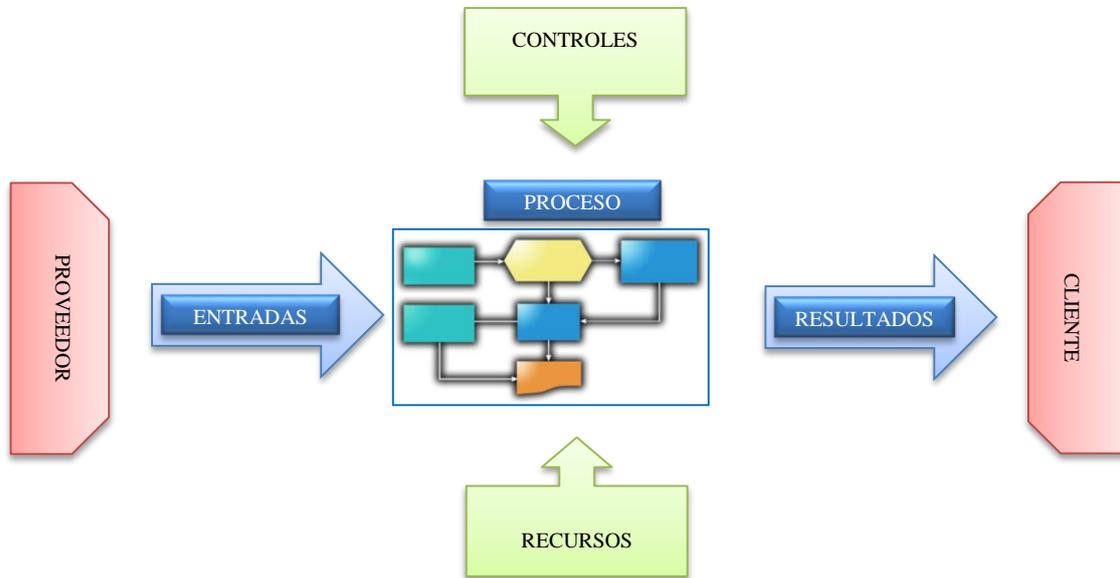
Para ello es necesario entender que es un proceso y que todo es consecuencia de uno; dentro de las concepciones más acertadas y no tan complicadas se menciona que un proceso es un conjunto de actividades ordenadas y consecutivas, que a través de la utilización de recursos, permiten transformar unas entradas o insumos en un resultado o salidas, sean estos bienes, servicios, información, acciones, etc. Tomando en cuenta que estos resultados tendrán un valor añadido respecto de sus entradas y que los mismos pueden ser insumos de otro proceso.

La Organización Internacional de Estandarización (ISO) en su Norma Internacional ISO 9001:2008 : Sistemas de gestión de la calidad - Requisitos; dentro de sus especificaciones, indica que: “una actividad o un conjunto de actividades que utiliza recursos, y que se gestiona con el fin de permitir que los elementos de entrada se transformen en resultados, se puede considerar como un proceso.” (International Organization for Standardization, 2008)⁷

En forma gráfica se puede expresar un proceso de la siguiente manera:

⁷ International Organization for Standardization. (2008). Normas Internacionales ISO 9001 / Sistemas de gestión de la calidad – Requisitos (pp.vi). Ginebra. Suiza: Edición Secretaría Central ISO.

Gráfica 1: Procesos



Fuente: Rodmin Echeverría E.
Elaborado por: Rodmin Echeverría E.

En la gráfica se pueden distinguir tres momentos esenciales y sus intervinientes, los mismos que son:

1. *Las Entradas*, que son los insumos entregados por un PROVEEDOR, los mismos que pueden ser información, bienes, productos, etc.
2. *El Proceso* en sí, que es el conjunto de actividades interrelacionadas que transformarán las entradas a través de la utilización de RECURSOS previendo los respectivos CONTROLES para el efecto deseado.
3. *Las Salidas*, que es el resultado obtenido de la transformación de las entradas a través del proceso, las mismas que van direccionadas hacia el CLIENTE, apuntándose que este puede ser otro proceso.

Estas concepciones son aplicables también en el sector público, sin aludir su necesidad, según se lo menciona en la Carta iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública: “los procesos son una secuencia ordenada de actividades, interrelacionadas y que añaden valor a su resultado”. (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2008), con el fin de alcanzar una gestión pública de calidad.

Esta concepción, inicialmente es necesaria para poder identificar los procesos de las organizaciones y realizar el levantamiento correspondiente de cada una de sus fases; entender sus interrelaciones tanto entre sus actividades como con los procesos relacionados, definir el recurso necesario para su operación, implantar controles para poder medir su desenvolvimiento e inclusive evaluar su resultado.

Se puede decir que cuando una organización ha identificado en forma adecuada todos sus procesos y los controla mediante un buen sistema de gestión, las interrelaciones funcionan; al ocurrir todo esto se lo conoce como una gestión basada en procesos.

Dentro del sector público y de este último quinquenio, las instituciones públicas realizan una labor de identificación y establecimiento de sus procesos, elaborando la documentación necesaria, tal como: flujogramas, manuales de procedimientos, catálogo de procesos, mapa de procesos, manual de procesos institucional, entre otros; labor que en la Asamblea Nacional del Ecuador no ha sido la excepción, al realizarse un levantamiento de procesos, con sus respectivos indicadores para su control y socializándolos con sus directivos y unidades respectivas.

Adicionalmente se pretende llegar no solo a una Gestión por Procesos, sino también pasar a una Gestión de Calidad en el sector público, para esto uno de los primeros pasos

es dar cumplimiento y normar tal como lo recomienda el CLAD, en su Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, en su epígrafe 31:

La gestión por procesos en la Administración Pública debe tener en cuenta que el ciudadano es el eje fundamental de la intervención pública, lo cual requiere adoptar enfoques y diseñar los procesos de prestación del servicio desde la perspectiva del ciudadano, usuario o beneficiario, y no desde la perspectiva de la Administración Pública. (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2008, pág. 16) ⁸

Este tipo de gestión, al incorporar en su ejecución el cumplimiento de los requisitos del cliente, es decir, dar cumplimiento al epígrafe mencionado, así como también la planificación de nuevos procedimientos que añadan valor al resultado esperado por el cliente, su control, medición y mejora de sus procesos; en forma sucinta, se estará implementando un sistema de Gestión de la Calidad.

Entonces, en una etapa inicial es necesario identificar los procesos de la institución, pero es necesario también, el mejorarlos y/o adaptarlos en un contexto para una Gestión de Calidad; para ello es necesario tener en cuenta los ocho principios básicos en los que se basa un sistema de calidad:

1. Enfoque al cliente

⁸ Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). (2008). Carta Iberoamericana de Calidad para la Gestión Pública (pag. 16). San Salvador. El Salvador. Recuperado de <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/carta-iberoamericana-de-calidad-en-la-gestion-publica/view>

Como lo recomienda la CLAD y en todo sistema de calidad, los procesos deben tomar en cuenta las necesidades de sus usuarios o beneficiarios, debe comprender sus necesidades y satisfacer sus requisitos.

2. *Liderazgo*

Se debe desarrollar un ambiente interno de armonía consiguiendo que el personal se involucre en el cumplimiento de los objetivos institucionales, para esto sus autoridades deben tener en cuenta las tres D's del liderazgo: Dirigir, Delegar y Desarrollar.

3. *Compromiso del personal*

El compromiso y participación del personal permite que sus habilidades sean usadas en beneficio de la institución. Como se lo menciona en la Carta Iberoamericana de Calidad de la Gestión Pública “La calidad la construyen las personas y el éxito de una Administración Pública depende del conocimiento, habilidades, creatividad innovadora, motivación y compromiso de sus autoridades, directivos y demás funcionarios públicos” (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2008, pág. 16).⁹

4. *Enfoque basado en procesos*

Todo resultado deseado se logra de mejor manera cuando las actividades y los recursos son gestionados como un proceso.

5. *Enfoque de sistema para la gestión*

Es necesario identificar y entender a los procesos como parte de un sistema integrado.

⁹ Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). (2008). Carta Iberoamericana de Calidad para la Gestión Pública (pag. 16). San Salvador. El Salvador. Recuperado de <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/carta-iberoamericana-de-calidad-en-la-gestion-publica/view>

6. Mejora continua

Este debe ser un objetivo permanente de la institución, el mejorar continuamente su desempeño.

7. Toma de decisiones basadas en hechos

Las decisiones se las deberá tomar basadas en datos e información de hechos acontecidos.

8. Relaciones mutuamente beneficiosas con los proveedores

La institución y sus proveedores son interdependientes entre sí y una relación mutuamente beneficiosa aumentará la capacidad de ambos para crear valor.

Con el cumplimiento de estos principios para el establecimiento y mejora de los procesos de la institución, se originará un sistema de Gestión de Calidad, el mismo que facilitará y colaborará en el pleno cumplimiento de las metas y objetivos planteados. Por ello es menester tener en cuenta estos postulados y las recomendaciones del CLAD, que no son sino, estos mismos principios adaptados para el sector público.

Es necesario trabajar a la vez en varios de estos postulados, para posteriormente hacerlo en los demás y así entrar en este sistema de Gestión de la Calidad. Uno de los primeros postulados en ser aplicados deberá ser el *enfoque basado en procesos*, donde se determinará los procesos de la institución, ordenando su funcionamiento y mejorándolos de ser el caso, todo esto se lo deberá hacer teniendo en cuenta el cumplimiento del primer postulado de *enfoque al cliente*, estableciendo esta orientación en todos los procesos que se determinen.

A la par deberá trabajarse en el *liderazgo* de sus autoridades y la implantación del ambiente necesario entre el personal para el establecimiento y cumplimiento de los

objetivos planteados, esto se lo logrará al conseguir el *compromiso del personal*, tomando en cuenta que en las actuales administraciones el recurso humano es considerado el activo más valioso de toda institución.

Una vez conseguidos estos cuatro postulados y determinados los procesos de la institución es necesario establecer la interrelación de los mismos en un *sistema integrado*, determinar las afectaciones que pueden tener un proceso con otro y a través de estas fomentar mejoras en las *relaciones con los proveedores* de cada proceso, entendiéndose y considerándose que el proveedor podrá ser también un proceso interrelacionado de otra área de la institución, lo que se convertirá en mutuamente beneficioso para ambos entes.

El control de los procesos se determinará con el levantamiento de datos y de su interrelación a través de indicadores se obtendrá información valiosa y oportuna necesaria para tomar *decisiones basadas en hechos*, lo que a su vez conllevará a una *mejora continua* de la gestión.

Una vez identificados los procesos de la institución, para determinar la interacción de estos de una forma objetiva y de fácil comprensión, es necesario diseñar un producto que permita obtener una representación gráfica de los procesos que se ejecutan en la organización y su interrelación, obteniendo el denominado mapa de procesos.

Para dicha elaboración, se inicia estableciendo para la implementación en el mapa de procesos los tres principales grupos de procesos, que son:

- A. **Procesos Estratégicos.**- Generalmente estos procesos comprenden el direccionamiento general de la Institución.

B. **Procesos Clave o Medulares.**- Son los procesos que de cuya ejecución resulta la razón de ser de la institución.

C. **Procesos de Apoyo.**- Estos procesos sirven de apoyo, control, mejora y soporte para la ejecución de los procesos anteriores y entre sí.

Se procederá a agrupar los procesos, conforme la división especificada anteriormente y en el orden establecido de su ejecución, resultando el mapa de procesos de la institución.

Toda esta información al ponerla en práctica en la Asamblea Nacional, de la identificación de los procesos se determinará primeramente el Catálogo de Procesos institucional, con la información de este, tomando en cuenta las interrelaciones establecidas y aplicando la clasificación mencionada anteriormente se obtendrá como resultado el Mapa de Procesos, que en forma gráfica nos indica la clasificación y composición de los procesos de la institución.

En este sentido, se deberá clasificar dentro de los **Proceso Estratégicos** a los procesos desarrollados por la Presidencia de la Asamblea Nacional y a los del Consejo de Administración Legislativa (CAL).

Para determinar los procesos claves o misionales es necesario tener en cuenta la razón de ser de la Institución, la misma que se la describe en la Constitución de la República, que son el Legislar y Fiscalizar; apegándose a esta misión se determinará como procesos integrantes de este grupo, identificados internamente como **Agregadores de Valor** a los procesos de las siguientes áreas: los de la Unidad Técnica Legislativa, Unidad Técnica de Fiscalización y Control Político, Unidad de Participación

Ciudadana, Unidad de Control de ejecución del Presupuesto General del Estado, los procesos de Secretaría General, los de las diversas Comisiones Legislativas y los ejecutados por el Pleno de la Asamblea Nacional.

En los procesos de Apoyo se detallarán encabezando, los procesos de la Administración General, de la Coordinación Administrativa, de Relaciones Internacionales, Financieros, de Comunicación, los concernientes al Talento Humano, Planificación, Protocolo, Asesoría Jurídica, Servicios Tecnológicos y los de la Escuela Legislativa.

Con todos estos procesos se determinará el Mapa de Procesos de la Asamblea Nacional, paso primordial para entrar en una Gestión por Procesos y pasar luego a una Gestión de Calidad, en donde se constituirá mayor información, se incrementará el control y los resultados de esa gestión serán de mayor beneficio para todos los intervinientes; y, adicionalmente se podrá establecer una planificación operacional basada en los procesos determinados.

1.2. LA PLANIFICACIÓN

La imperiosa necesidad de realizar la planificación institucional, más allá de ser un postulado o requerimiento constante en varias normas de nuestra legislación, muestra el direccionamiento en el que debe enrumbarse la institución y plasma la estrategia en actividades a ser cumplidas por cada una de sus unidades.

La Planificación en el Sector Público, tiene sus inicios en la experiencia y aplicación de la planificación empresarial, sus métodos y resultados.

Inicialmente, por muchos administradores, la Planificación fue considerada como un elemento perturbador en la gestión, pero al analizar sus resultados, esta fue convirtiéndose en un elemento necesario y expandido a todas las áreas de las organizaciones.

Sus inicios, más que ubicarle en el tiempo, algunos autores realizan una narración para ubicar los momentos de la vida empresarial en donde debe estar presente la Planificación; donde distinguen cuatro etapas:

La primera empieza con las definiciones que realiza el empresario cuando se instaura su producción o servicio.

La segunda etapa aparece cuando se requiere de direccionamientos, por lo que se establece políticas empresariales, procedimientos, sistemas administrativos, previendo el desarrollo de la empresa, el surgimiento de nuevos productos o servicios, fruto de esas políticas, así como de estrategias funcionales y de integración.

Una tercera etapa se presenta cuando se propone la descentralización y planificación descentralizada, ya sea esta por áreas, centros, productos o por las diversas unidades que integran la organización; es aquí donde muchas empresas definen una Administración por Resultados.

Continuando el desarrollo de la empresa, una vez alcanzada la descentralización, se originará una nueva crisis de gestión, la necesidad de un mayor control, de datos, eficiencia para entrar en una etapa de economías de escala, lo que conlleva una imperiosa necesidad de reorganizarse, aplicar nuevas estrategias de diversificación,

manejo excepcional del recurso humano, capacidades, habilidades personales y de gestión, originando una nueva etapa en la vida empresarial.

A través de esta breve narrativa, los autores ven el surgimiento y cambios que tiene la planificación empresarial, que por obvias razones toma el nombre de estratégica, pues en estas etapas se establecerán los direccionamientos, se definirán las estrategias; a partir de que el empresario define qué servicio o producto entregará a sus clientes que es la primera planificación que se realiza en muchos casos empírica, pero que luego con el crecimiento de la organización esta se convierte en concreta y base del direccionamiento y crecimiento de la misma.

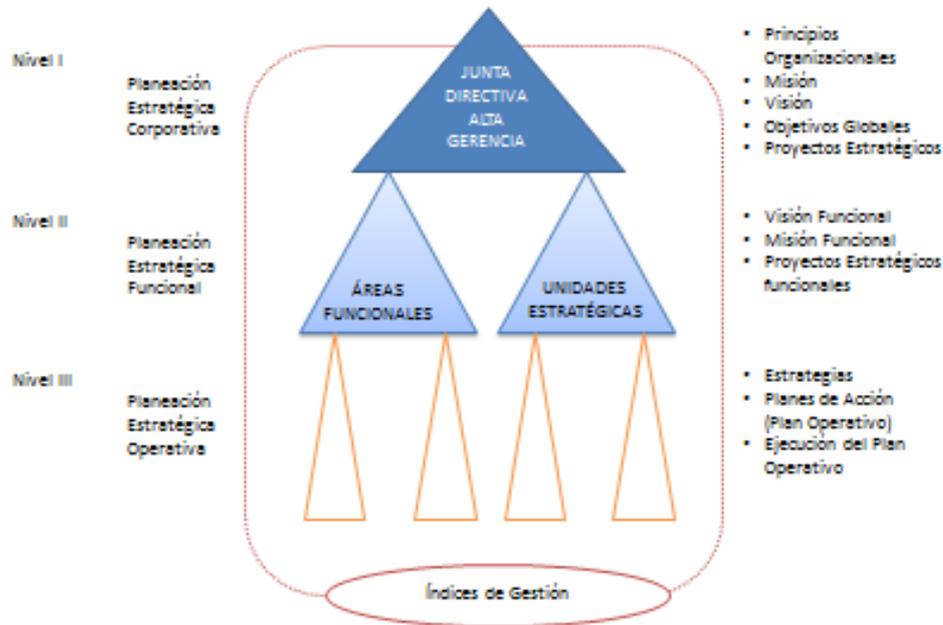
“La planificación estratégica se entiende como el proceso por el cual una organización define su propósito y sus objetivos en general y describe los medios a través de los cuales estos se podrán lograr.” (Hitz Sanchez, 1997, pág. 41)¹⁰

Es entonces, la forma en que una organización se anticipa a lo que debe hacer y como se lo debe hacer para llegar a cumplir su visión; entendiéndose como organización al conjunto de elementos, sistemas, personas, infraestructura, es decir al conjunto de recursos dispuestos y que se interrelacionan entre sí, con el objetivo de alcanzar los fines propuestos, sean estos de lucro o no.

A decir del autor Humberto Serna, en su obra Planeación y Gestión Estratégica, la planificación estratégica se desarrolla e integra en tres niveles, como se lo expresa en el gráfico siguiente, tomado del mismo autor:

¹⁰ Hitz-Sanchez, A. & otros (1997). Rumbo al éxito (pp.41). Miami: Publicaciones América Verde

Gráfica 2: La Planeación Estratégica se desarrolla e integra en tres niveles



Fuente: Humberto Serna. Planeación y Gestión Estratégica
Elaborado por: Rodmin Echeverría

Como se observa el autor define tres niveles de planeación estratégica: la corporativa, la funcional y la operativa, esta última es la que refleja la gestión a realizarse y es una planificación de corto plazo.

En esa misma obra define seis etapas del proceso de Planeación Estratégica, previo a esto, expresa que se debe preestablecer el horizonte de tiempo para el cual se está planificando, una vez establecido el mismo enumera las etapas en:

1. Definición de los Principios Corporativos
2. Análisis FODA, Diagnóstico Estratégico (donde estamos)

3. Definición del Direccionamiento Estratégico: Misión, Visión, Objetivos
(donde queremos estar)
4. Determina la Proyección Estratégica; las áreas o proyectos estratégicos
(como se lo va a lograr)
5. Determina PLAN OPERATIVO; Planes de Acción
6. Monitoreo Estratégico; índices de gestión.

Como lo ha determinado el autor citado, así como varios autores, la Planificación Operativa es consecuencia de la Planificación Estratégica, es la forma en que se materializa o ejecuta a un nivel desagregado la planificación estratégica.

Es necesario esta puntualización, porque este es el inicio de los planes de acción, de lo operativo, que en algunas instituciones públicas lo denomina Planificación Operativa Anual (POA) o en otras instituciones la nombran también como Plan Anual de la Política Pública (PAPP).

En este mismo sentido y bajo estos principios se realiza la Planificación en el Sector Público, adaptando a la gestión pública los postulados y en algunos casos, sin tomar en cuenta algunas etapas citadas para este proceso de planeación.

Es así que se puede encontrar la definición de los principios corporativos como el Plan de Gobierno o los postulados que llevará a cabo un Gobierno; luego se seguirá con el desarrollo previsto, tomando en cuenta los direccionamientos establecidos para la planificación, hasta llegar al Plan Operativo y el establecimiento de indicadores.

Desde sus inicios, la Planificación Estratégica en el sector Público guardó estrechos lazos con el presupuesto; inclusive, las secretarías de Finanzas o Economía, en nuestro

caso el Ministerio de Finanzas, solicita los planes institucionales y su desagregación monetaria considerando el plan de cuentas preestablecido para el efecto, a todas y cada una de las instituciones públicas y que dependan del Estado, para con ello consolidar todas estas planificaciones y emitir el Presupuesto General del Estado, mismo que deberá ser aprobado por la Asamblea Nacional y ejecutado por cada institución pública.

Es necesario puntualizar y resaltar este proceso de planificación, donde primero se determinará la Planificación Estratégica con sus principios, direccionamientos, entre otros y que culminará con el detalle de la Planificación Operativa y sus indicadores; dicho de otra manera, la Planificación Operativa deberá prever los direccionamientos, misión, visión, objetivos, principios, establecidos en la planificación estratégica, para su formulación.

1.2.1. RESEÑA HISTÓRICA DE LA PLANIFICACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO ECUATORIANO

Al igual que en el resto de países, en el Ecuador la Planificación está estrechamente relacionada con el Presupuesto, van de la mano, de hecho los orígenes de la Planificación en el sector público tiene lugar en el cumplimiento de los planes de gobierno relacionados o evaluados desde el aspecto financiero.

Hacia el año de 1954, en la administración de José María Velasco Ibarra, se crea la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica (JUNAPLA), mediante Decreto Ley de Emergencia No. 19, es desde esta institución donde se inicia de forma específica con la elaboración de planes para el desarrollo y la coordinación de políticas

económicas y de inversión de organismos estatales, se genera nuevos proyectos de renombre para la época, principalmente de infraestructura y de planificación regional, todo esto originó un gran salto en esta materia en el país. Si bien, la principal labor de esta institución se enfocó a la creación y fortalecimiento de las estructuras productivas, con su programación de por medio; su gestión terminó encaminándose a la racionalización de la inversión pública.

En el Ecuador, en las décadas de los sesenta y setenta, la Planificación sufrió varios reveses no solo por las crisis fiscales de aquel entonces, sino también, por los cambios frecuentes de gobiernos y las dictaduras presentes en estas temporadas; pero que a pesar de ello se establecían e inclusive se mencionaban en discursos de los gobernantes, lo que atraía gran interés político y social tanto en el país como en la región. De esta forma se llegaron a formular varios y diversos planes, los mismos que eran cambiados por cada gobierno entrante, contagiando de esa inestabilidad a todo el sistema de planificación y ejecución.

Sin embargo, a la par con la región a inicios de los años sesentas se adopta el llamado “Presupuesto por Programas” el mismo que atiende a una planificación por programas y su desagregación presupuestaria respectiva; posteriormente, al no tener los resultados deseados se aplicaron varios cambios y alternativas para la planificación, con la intención de mejorar u obtener los logros determinados tendientes a la consecución de los objetivos planteados.

Con este modelo se planificó y presupuestó alrededor de tres décadas, cada vez tomando mayor experiencia en su elaboración y estructura; para ello se tomaron en cuenta factores internos tales como: las temporalidades y los regímenes de gobiernos,

recaudaciones fiscales o factores externos como el auge o recesiones económicas; planificaciones que fueron golpeadas en esa época y puestas a prueba, inclusive por catástrofes naturales.

A finales de los setentas, con el retorno a la democracia, se crea el “Consejo Nacional de Desarrollo”, patrocinado en la Constitución de 1978, Consejo que desde entonces ha elaborado diversos planes que abordaban o trataban de dar soluciones a la problemática de planificación de aquel entonces del país. Posteriormente, hacia el año de 1992, se crea el “Consejo Nacional de Modernización”, con el entonces Presidente Constitucional Arq. Sixto Durán Ballén

Para esos años, la esencia del presupuesto fue basada en insumos, la planificación y el presupuesto no tenían coordinación, la planificación requería de metas de producción mientras que el presupuesto era de insumos, en algunos años el programa anual de inversiones no encajaba en la programación anual presupuestaria y peor aún, la planificación central estuvo distanciada de la planificación institucional, aparecían actividades no programadas y las consabidas reformas presupuestarias, sin mencionar los desequilibrios financieros que esto causaba, los mismos que a veces se lograba cubrir y otras no, por lo que se tenían que recurrir a diversos métodos de financiamiento.

Posterior a esto, a finales del siglo XX e inicios del presente siglo, se adoptó una nueva forma de Planificación ya “modernizada”, la misma que adoptaba los cambios explicados en la narración empresarial anterior, que es la “Descentralización”.

En el año 2004, en el gobierno del Ing. Lucio Gutiérrez en cumplimiento de la Constitución, se establece la Secretaría Nacional de Desarrollo y Planificación, la misma que tres años más tarde en el año 2007, bajo la administración del Ec. Rafael Correa Delgado, se fusionan con el Consejo Nacional de Modernización y la Secretaría de Objetivos del Milenio manteniendo el nombre de Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES).

A partir del año 2008, se establece la incorporación de unidades de Planificación en las instituciones públicas, con la intención de ejercitar un modelo de participación, alineación, seguimiento y ejecución basado en procesos de descentralización y desconcentración del Estado.

A esto hay que sumar el marco legal que de a poco se va estableciendo para lograr incorporar una Planificación plurianual y anual en las instituciones públicas y su cumplimiento.

Entre las leyes promulgadas que brindan el marco legal a la planificación se puede mencionar el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, en su artículo tercero establece el facilitar la vinculación de los procesos de Planificación y de Presupuesto, en este mismo artículo en su numeral 2, menciona el “articular y coordinar la planificación nacional con la planificación de los distintos niveles de gobierno y entre éstos”¹¹; de la misma forma, en la Ley de Presupuesto del Sector Público, dispone al ministro de Finanzas y Crédito Público, coordinar el sistema nacional de presupuesto con el sistema de planificación pública y los programas de gobierno; e inclusive, en la

¹¹ Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. Registro Oficial No. 306 del viernes 22 de octubre del 2010.

Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, en su artículo 9 el numeral octavo, establece la sujeción permanente de la contratación pública con los sistemas de planificación y de presupuesto.¹²

Tomando en cuenta que la misma Constitución de la República considera la instrumentación del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, al igual que la interrelación de la Planificación con las Finanzas Públicas expresada en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, se vuelve imprescindible formular una planificación relacionada con el presupuesto público; pero también, realizar el control de su ejecución y su evaluación.

1.2.2. LA PLANIFICACIÓN EN EL CONTEXTO INSTITUCIONAL DE LA ASAMBLEA NACIONAL

Hacia el año 2003 cuando existía el Congreso Nacional del Ecuador, se crea en esta institución la Dirección de Planificación, misma que estaría encargada de transformar el modelo funcional – político de gestión que hasta entonces se venía desarrollando por un modelo con un enfoque en procesos en el que prime, según documentos de aquella época, una combinación técnica entre planificación, procesos y estructura.

Posterior a esto, hasta el año 2007, luego de la crisis institucional suscitada, se instala la Asamblea Constituyente, poniendo en receso a los Diputados (principales y suplentes) que hasta ese entonces figuraban en el Congreso Nacional y asumiendo las funciones,

¹² Ley orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. Registro Oficial No. 395 del 4 de agosto del 2008, última modificación 14 de Octubre de 2013.

deberes y atribuciones de la Función Legislativa, para entonces se realizaron nombramientos temporales para su representación legal y con ello un ambiente de cambio propició para que la Dirección de Planificación retomara también sus funciones planificadoras.

Para el año 2008 esta Dirección presenta propuestas de planificación estratégica, elaborada para un periodo de cinco años, al igual que propuestas de un plan plurianual para un ciclo mucho más corto con vigencia de dos años y un plan operativo cuyo ciclo es anual.

A pesar de que en la planificación estratégica se menciona el enfoque de procesos que se debe plantear, el plan operativo se lo constituye prácticamente en su totalidad por proyectos con un sinnúmero de actividades que no logran conectarse en procesos.

Esta propuesta mencionada, realizada en el año 2008 para el año 2009, logra concatenar al menos un 8% de su planificación con un enfoque en procesos. Inclusive se prevé (uno de los procesos identificados) para ese año realizar el levantamiento del 40% de los procesos de la Asamblea Nacional.

Como podemos observar para este año, renace el concepto y la estrategia de enrumbarse hacia los procesos institucionales; mas, su aporte planificado es muy bajo pero presenta una planificación que vislumbra un direccionamiento hacia un modelo de gestión por procesos, para los siguientes años.

Para el año 2010, en lo que respecta a la planificación operacional, a pesar que se mantiene la misma estructura en su planteamiento, la planificación de procesos alcanza un 22%, por lo que el modelo de gestión por procesos comienza a incursionar en la

planificación, a pesar que en algunos de los enunciados se puede observar cierta subjetividad en la formulación, pero agregan o detallan un conjunto de actividades que permite identificar una estructura por procesos al interior.

El modelo aplicado en la institución para la planificación anual, ha sido el mismo desde su creación y es el basado en la planificación por programas y proyectos, poniendo hincapié en un presupuesto de inversión y dejando que la planificación operacional actúe conforme la necesidad que se presente, apuntándose reajustes, reclasificaciones y reformas, no solamente a la planificación anual de la política pública, sino que también al presupuesto y a la planificación anual de contrataciones.

Para el año 2011 el modelo de planificación cambió a un modelo por actividades, las mismas que denotan una mayor relación de pertenencia con las áreas que las planifican y que las asimilan en su estructura. No obstante, el modelo estructural organizacional, aún se mantiene netamente funcional.

La Asamblea Nacional; posteriormente, en el año 2012 adopta un nuevo modelo administrativo, en el que aparecen nuevas unidades operacionales, algunas unidades se transforman en Coordinaciones Generales, se establece un nuevo organigrama, entre otros cambios efectuados; en este nuevo modelo la Dirección de Planificación toma el nombre de Coordinación General de Planificación, la misma que seguirá con el encargo de determinar la Planificación Institucional plurianual y anual de la Asamblea Nacional del Ecuador, su seguimiento y evaluación; al igual que el Plan Estratégico Institucional.

En el año 2013 se incorpora a esta Coordinación General, la Unidad de Procesos, con el objetivo de establecer los procesos y procedimientos institucionales, tendientes a crear una organización basada en procesos.

Para este mismo año, la planificación operacional en la institución, también conocida como “Plan Anual de la Política Pública”, alcanza su nivel más alto en la incorporación de procesos o de actividades que denotan pertenencia a procesos del área que las planificó, alcanzando un porcentaje alrededor del 50% de su planificación.

A pesar del crecimiento en porcentaje de enunciados enfocados en los procesos institucionales o que al menos dan indicios de estos, se presenta también un crecimiento de las reformas y ajustes que se realizan al presupuesto, los mismos que no coinciden o que no son el reflejo de la planificación; es decir, las reformas y reclasificaciones presupuestarias se realizan al margen y sin tener en cuenta a la planificación institucional, por lo que al tratar de conciliar esta con el presupuesto, exige de un esfuerzo mayor por parte del personal de la Coordinación General de Planificación; lo propio sucede al tratar de conciliar el Presupuesto con el Plan Anual de Compras (PAC), presentándose una disociación entre la planificación, el presupuesto y el PAC.

Más allá del esfuerzo exigido para las conciliaciones, se ha alcanzado porcentajes de cumplimiento sobre el 70%, respecto a su ejecución presupuestaria; mas, datos acerca del cumplimiento o porcentaje de reajustes a la Planificación institucional no se han podido establecer.

1.3.REFERENTES TEÓRICOS SOBRE LA PLANIFICACIÓN POR PROCESOS

Para el presente estudio es necesario referir conceptualizaciones sobre Planificación, Procesos y Planificación Agregada, con el fin de poderlos conjeturar en una Planificación por Procesos.

Primero, es necesario recordar una definición de Planificación que en su modo más genérico conlleva a entender una formulación de objetivos, metas y acciones necesarias para alcanzarlas. Cortés indica: *“Es el proceso de definir el curso de acción y los procedimientos requeridos para alcanzar los objetivos y metas. El plan establece lo que hay que hacer para llegar al estado final deseado”*.

Tomando en cuenta que los procedimientos son la descripción de las actividades, acciones o tareas interrelacionadas entre sí, con el fin de generar un resultado, producto o servicio para su usuario o como insumo para otro procedimiento, la definición mencionada de Cortés, acerca a una conceptualización de Planificación Operativa que se la podría definir como la programación de las acciones necesarias para cumplir los fines propuestos. Al considerarse el tema de gestión administrativa, se puede indicar adicionalmente que la planificación operativa consiste en decidir sobre los recursos (materiales, financieros, humanos), para garantizar la entrega oportuna de los bienes o servicios, obteniendo eficiencia en su desarrollo.

Son muchos los autores que al definir planificación operativa mencionan únicamente eficacia en su operación; mas, los directores operativos al tomar sus decisiones sobre los recursos, están decidiendo también sobre la eficiencia de su gestión.

Entonces se ha definido la Planificación Operativa en varios tópicos referenciales: decisión, recursos y realización; todos estos relacionados entre sí, pues la gestión del director se verá afectada por las decisiones que tome respecto de los recursos e inclusive respecto de la forma en que se realizará el producto o servicio a entregar, así como de cuando hacerlo.

Se consideró también para el presente estudio la Carta iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, en la misma que se definen varios principios para una administración pública de calidad, entre ellos se menciona la implementación de una gestión por procesos, para lo cual define a los procesos como “...una *secuencia ordenada de actividades, interrelacionadas y que añaden valor a su resultado*”. (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2008).

Tanto las definiciones anteriormente revisadas de procesos, procedimientos, planificación y planificación operativa, mencionan en su estructura una secuencia de actividades y un fin a alcanzar a través de estas, sea este objetivo, meta, resultado, producto o servicio, elementos que se tomarán en cuenta para la inferir la propuesta de esta investigación.

Otro de los referentes que se consideró para este estudio es la obra Dirección de la Producción y de Operaciones: Decisiones tácticas, en la misma que sus autores Jay Heizer y Barry Render exponen una concepción de la Planificación Agregada, que según estos, es un método para determinar la cantidad de producción y su desarrollo en el tiempo para un plazo medio; los autores indican que: “La **planificación agregada** (también conocida como **programación agregada**) hace referencia a la determinación de la cantidad y de la programación de producción para un futuro a mediano plazo,

generalmente entre 3 y 18 meses”. (Heizer, Dirección de la Producción y de Operaciones: Decisiones Tácticas, 2008)¹³

De acuerdo con los Heizer y Render, un plan agregado significa adecuar los recursos en términos generales o globales, considerando la previsión de la demanda, la capacidad instalada, los materiales, el personal y todos sus recursos o entradas del proceso, con ello, los directores de producción tendrán que realizar la planificación de su operación para el periodo de tiempo medio determinado.

En forma gráfica los autores exponen la Planificación de la siguiente forma:

Gráfica 3: Responsabilidades y planificación de tareas



Fuente: Heizer j & Render B. Dirección de la producción y operaciones

Elaborado por: Rodmin Echeverría

¹³Heizer, J & Render, B. (2008). Dirección de la producción y de operaciones: Decisiones tácticas (pp.115). Madrid: Pearson Educación.

Como expresan los autores mencionados, la planificación de nuevos productos, de inversiones o expansiones, están a cargo de la Alta Dirección, esta es a largo plazo por lo que deberá ser determinada dentro de la Planificación Estratégica

Luego están los planes de ventas, la planificación y presupuesto de producción, el establecimiento de los niveles de mano de obra, materiales, decisiones de subcontratar, volumen de producción y el análisis de los planes operativos, esto incluye inclusive el cómo realizar la producción, es decir los procesos; todo esto lo realizarán los directores de Producción, para un plazo medio, de entre 3 a 18 meses y tomando en cuenta la planificación estratégica y el plan a largo plazo planteado por la alta dirección.

Por último tenemos a los directores operacionales, supervisores o jefes, quienes deberán realizar la planificación a corto plazo, asignar los trabajos, realizar ordenes de producción, compras, programar el trabajo del personal, tiempos extras, parciales, etc; es decir materializar la planificación realizada por los directores de producción.

Con este referente, la propuesta a plantearse hará especial énfasis en el segundo nivel de planificación; es decir, una planificación de que se va a producir, que se necesitará para ello y cuando se lo hará; tomando en cuenta también aspectos del tercer nivel de planificación, como trabajo extraordinario, compras, subcontrataciones, etc.

Adicionalmente en la misma obra se indican ocho opciones como estrategias para realizar y ejecutar la planificación mencionada, estas las clasifican en cinco opciones de Capacidad y tres opciones de Demanda, entre ellas se tienen, la modificación de niveles

de inventario, volumen de producción, plantilla, subcontratar, influir en la demanda, ciclos de demanda complementarios, etc.

Estas estrategias, las consideran con el fin de determinar una planificación y su desarrollo lo más real posible, teniendo en cuenta tanto la demanda como la producción.

CAPÍTULO II

2. METODOLOGÍA UTILIZADA Y PROPUESTA DE MODELO DE PLANIFICACIÓN OPERATIVA POR PROCESOS

A continuación se detalla la metodología utilizada para la elaboración del modelo propuesto, la posición metodológica asumida, su contexto, métodos y técnicas utilizados en su desarrollo.

Una vez definida la situación actual, se plantea el modelo a aplicarse, se describe sus procedimientos y finalmente se obtiene la valoración de especialistas respecto del modelo propuesto.

2.1.METODOLOGÍA UTILIZADA EN LA INVESTIGACIÓN

2.1.1. POSICIÓN METODOLÓGICA ASUMIDA

Esta investigación asume una metodología deductiva indirecta, en la que se encaminará de lo general hacia lo específico, expresado a través de silogismos evidentes y determinados, llegando a deducir la proposición que comparten las premisas descritas, en una conclusión mediata – formal, la misma que se transforma en el método propuesto del presente estudio.

Se revisa conceptualizaciones de la planificación, al igual que la planificación en la práctica de la Asamblea Nacional, que luego se la compara respecto de la conceptualización pre enunciada, estableciendo las características de las

particularidades comunes entre la conceptualización y la práctica, llegando a través de una suerte de método inductivo a definir la primera proposición, que será el resultado de un mezcla de la teoría como del conocimiento empírico establecido en la práctica; posteriormente, se definirá la segunda proposición que se desprende del aspecto teórico, específicamente desde principios y conceptos de actividad y proceso; para finalmente llegar a enunciar la tercera proposición inferida de las dos anteriores.

A partir de esta inferencia, se propone un método de planificación, cuidando de los factores y condiciones específicas que se presentan en la práctica de la aplicación del proceso de Planificación en la Asamblea Nacional, con la finalidad de evitar posibles errores en la deducción aplicada a la práctica.

Para la deducción de las proposiciones se utiliza una metodología descriptiva, conforme se analiza el conjunto homogéneo de fenómenos, se detallan sus características, se señalan las particularidades de estos grupos homogéneos y describe las correlaciones entre sus variables.

2.1.2. CONTEXTO DE LA INVESTIGACIÓN Y SELECCIÓN MUESTRAL

El presente estudio se desarrolla en un contexto histórico – práctico de la aplicación de la planificación operacional en las instituciones públicas del Ecuador, poniendo principal énfasis en la aplicación del mencionado proceso en la Asamblea Nacional del Ecuador.

En este sentido se determina su aplicación en esta institución a partir de la creación de la Dirección de Planificación, cuando aún a la institución se la denominaba como Congreso Nacional del Ecuador (2003), se realiza el seguimiento de su práctica a través de la historia y apuntando sus cambios en el contexto estratégico de su aplicación. Posteriormente y una vez definida la estrategia de aplicación de dicho proceso, se realiza el seguimiento cualitativo de su desarrollo, en el marco de la aplicación conceptual de esa estrategia a través del período desde el cual se inició.

Se transformarán esos datos cualitativos en información cuantitativa, para poder comparar y determinar sus niveles de desarrollo conforme la estrategia planteada. Para el efecto; tomando en cuenta que la planificación operativa se la realiza cada año y el poco tiempo de existencia de este procedimiento en la institución, se tomará como universo referencial a todas las planificaciones anuales desde la adopción de la estrategia de tener una institución basada en procesos; es decir, se tomará el 100% de las planificaciones operativas realizadas desde el año 2008 para su ejecución en el siguiente año, hasta la última planificación realizada y que se está ejecutando correspondiente a la Planificación de la Política Pública para el presente año.

2.1.3. MÉTODOS Y TÉCNICAS UTILIZADOS

Para llegar a determinar un modelo de operación, es necesario aplicar en su desarrollo varios métodos y técnicas de investigación, tanto teóricos como empíricos, incluyendo el método de modelación científica.

Estos métodos son utilizados en todo el desarrollo del estudio, alternando entre ellos hasta llegar a definir el modelo operativo; así pues, se ha utilizado dentro de los métodos teóricos el *método inductivo - deductivo* que ayudó a inferir de los enunciados generales los particulares, utilizado al revisar las planificaciones y sus conceptos lo que permitió determinar las particularidades de estas; posteriormente se utilizó el método **analítico - sintético**, para que de esas particularizaciones y al argumentar conceptualizaciones alcanzar a formar un modelo teórico.

Otro de los métodos utilizados es el *histórico - lógico*, con el que en base a la trayectoria de la operación de la Asamblea Nacional, se realiza el análisis desde el proceso de su planificación llegándose a determinar sus factores repetitivos en un plano teórico, los mismos que servirán de base para la formulación de una nueva premisa.

Al recopilar datos es preciso la utilización del método *estadístico – descriptivo*, que permite una descripción, visualización y resumen de los datos recopilados en una forma sucinta e inclusive gráfica para el entendimiento de los fenómenos del presente estudio.

Se recurre también al *método de modelación*, que no es sino una representación simplificada de una realidad y que al guiarnos por un *modelo analógico* se reproduce la estructura de las relaciones y de ciertas propiedades fundamentales de la realidad, este método se lo aplica al modelar la propuesta estructural de la planificación institucional.

Dentro de los métodos empíricos que se utilizaron en el desarrollo de esta investigación se tiene el *análisis de documentos*, el mismo fue requerido al revisar las Leyes, Reglamentos, reformas y resoluciones tales como el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, Normas de Control Interno, Norma Internacional ISO, Carta

Iberoamericana de Calidad, entre otras que dan el marco para la operación de los procesos de la institución; así como también al analizar los documentos históricos de dicha operación.

Igualmente se recurrió a *entrevistas individuales*, tanto del personal operativo como al directivo del área de Planificación, con la finalidad de determinar las estrategias mociónadas, así como el nivel de participación y ejecución de los procedimientos propios del área.

Se aplicó también el *método Delphi*, que según Arabel Moráquez Iglesias (2001)¹⁴ “*consiste en la utilización sistémica del juicio intuitivo de un grupo de expertos para obtener un consenso de opiniones informadas*”. Entre las ventajas que se apuntan en la utilización del método descrito es la formación de un criterio con un mayor grado de objetividad que al ser anónimo propicia un clima favorable de creatividad, se evita conflictos entre expertos, se garantiza la libertad de opiniones, además de que el consenso logrado sobre esa base de criterios es muy confiable.

Este método se utilizó para la valoración de la propuesta; pues, con esto se llega a determinar con un criterio mucho más amplio la objetividad del modelo propuesto.

¹⁴ Arabel Aránguez iglesias (2001). El Método Delphi. Recuperado de <http://www.gestiopolis.com/canales6/eco/método-delphi-estadística-de-investigación-científica.htm>

2.2. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA PLANIFICACIÓN OPERATIVA EN LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA DE LA ASAMBLEA NACIONAL

A partir del análisis de documentos y de entrevistas al personal operativo y administrativo de la institución se pudo constatar que la planificación en la Asamblea Nacional tiene su origen hacia el año 2003, pero no es sino hasta el año 2008, en que se plantea una estructura organizacional por procesos, año desde el cual se registran sus datos inherentes a esta estructura y su evolución, los cuales son materia del presente estudio.

Para este año 2008 se procede desde el área de Planificación a realizar algunos levantamientos de procesos, esto se lo realiza en forma separada o aislada por los incidentes y cambios suscitados en esa época (cambio de Congreso a Asamblea) lo que ocasionó el que no se mantuvieran registros de productos de la ejecución de este procedimiento.

A partir del año 2010, se obtienen los primeros registros de procesos, resultado de un levantamiento realizado por una consultora particular, necesarios para la implementación de un sistema administrativo “ERP” por sus siglas en inglés, el mismo que definió los flujos de los procesos de las áreas Administrativa, Financiera y de Talento Humano. Con esta base, para el año 2012 se realiza un levantamiento adicional incorporando algunas áreas administrativas a las mencionadas, tales como Planificación o Jurídico.

A mediados del año 2013, producto del levantamiento realizado desde el año anterior, se presenta los primeros documentos de procesos y un primer bosquejo de un catálogo de procesos, este bosquejo es la unión de sendos informes donde se detallan procesos y procedimientos de siete áreas por separado, cuya documentación comprende el flujograma y una ficha de caracterización; y, en los casos de los procesos levantados para el ERP se compone de flujograma y una breve descripción procedimental.

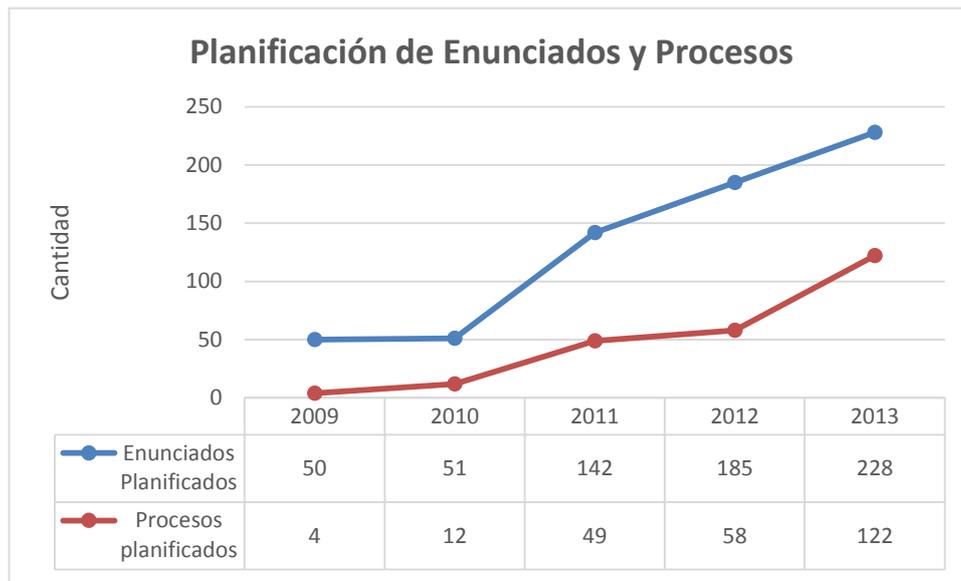
A finales del 2013 e inicios del presente año, se realizó el levantamiento y clasificación de los procesos de la Institución, registrándose como productos de este hecho un Catálogo de Procesos con alrededor de 180 procedimientos, repartidos en 20 áreas que se encuentran clasificadas en procesos Estratégicos, Agregadores de Valor y de Apoyo, conforme se lo puede observar en el **Anexo 1**: Catálogo de Procesos de la Asamblea Nacional.

De la misma forma se ha establecido otro producto adicional a este y es el Mapa de Procesos (**Anexo 2**) en el que figuran, en la clasificación mencionada, los procesos anclados por un lado a sus áreas responsables o gestoras y por otro sus procedimientos, los mismos que constan de flujogramas, Manual de procedimientos y fichas de caracterización.

Con ello se dio un gran paso para estructurar por procesos a la institución, al establecerse los responsables de cada uno de ellos, cómo se debe proceder, cuáles son sus productos e insumos, etc.

A continuación se podrá observar un cuadro que expone la evolución de la planificación por procesos en la Asamblea Nacional a partir del año 2009 realizada el año anterior a este, hasta la planificación del año 2013.

Gráfica 4: Planificación de enunciados y procesos



Fuente: Coordinación General de Planificación de la Asamblea Nacional
Elaborado por: Rodmin Echeverría

Como se puede apreciar en la gráfica, la planificación realizada en el año 2008, para el año fiscal 2009, es muy vaga en lo relacionado a procesos, apareciendo apenas cuatro enunciados que correspondían en su descripción a algún tipo de proceso; por el contrario, hablaban de establecimiento de estrategias, modelos o definiciones de los mismos, que para ser una Planificación Operativa no tenía componentes operativos ni tampoco distaba mucho de la Planificación Estratégica.

En la planificación del año 2010 aparece cierta agrupación de los enunciados por objetivos, en donde se mencionan como “responsables” a algunas áreas de la Asamblea

Nacional, las mismas que son las comprometidas a cumplir esos enunciados y lograr los objetivos planteados, que a la par contienen proyectos y acciones a realizarse. Si bien hasta la actualidad no se ha logrado la incorporación de todas las áreas en la Planificación, pero se ha alcanzado en forma directa el pronunciamiento de un 80% de las áreas y en forma indirecta se llega a un 95% de todas las áreas e instancias que conforman la institución; en contraste de este primer año en que aparecen con un 15% de las áreas responsables en forma directa e indirectamente se tiene el 20% de participación.

Conforme transcurre el tiempo, al realizar la formulación de la Planificación Operativa, van creciendo los enunciados en número y en estos aparece otro fenómeno de la planificación que es la inclusión de varias actividades del quehacer diario descritas como acciones pero que en sus enunciados se formulan como actividades integrantes de procesos y por ende se especifica también el área responsable para cada enunciado.

Para la planificación del año 2011, se alcanza una participación en esta formulación del 60% de las áreas, avanzando en una planificación por procesos hasta un 34,5% de la misma, se ha alcanzado este porcentaje agrupando las actividades planificadas por las áreas en sus procesos pertinentes; mas, continúa la presencia de enunciados que no hacen referencia a algún proceso institucional o que perfila cierta subjetividad en su contexto, como por ejemplo “Curul Electrónico” en Tecnológico o “Contar con medios tecnológicos adecuados”.

Avanzando en la planificación, ya para el año 2012, se presenta una estructura más elaborada en la que se prevé y agrupa por objetivos, programas y proyectos; se establecen las áreas responsables, indicadores por acciones y las acciones (constan aún

como acciones) se detallan en mayor número las que se describen en lugar de actividades y que adicionalmente hacen mayor referencia a sus procesos hablando departamentalmente. Se mantiene, respecto del año anterior, la participación del 60% de las áreas como responsables, continúa también otro fenómeno de coparticipación de responsabilidades entre dos y hasta tres áreas en algunas acciones, esto lógicamente denota una responsabilidad compartida, lo que acrecienta el riesgo de no alcanzar las metas propuestas.

Al realizar un análisis de esta planificación, en donde se presenta ya una estructura organizacional departamental atando las acciones a un área responsable, aunque como se mencionó, en algunos casos con ciertas coparticipaciones de responsables, lo que ocasiona que la responsabilidad se diluya; no obstante, al analizar las acciones compartidas se puede observar que estas son realmente actividades pertenecientes a procesos o a proyectos de una de las áreas enunciadas.

Posteriormente al analizar su evaluación se examina que las actividades planteadas que pertenecen a proyectos, indistintamente del área que se responsabilice, fueron alcanzadas; mas, las que eran parte de procesos de una de esas áreas, no corrieron con la misma suerte. Como ejemplo de esto se puede mencionar a Secretaría General y Talento Humano descritos como responsables de una actividad señalada como “Proyecto de creación de Escuela Legislativa”, proyecto en la actualidad alcanzado; y, dentro de esta misma corresponsabilidad la actividad de “Capacitar a los Asambleístas, funcionarios y funcionarias de la Asamblea Nacional” actividad perteneciente al proceso de Capacitación del área de Talento Humano; actividad que no logró alcanzar su meta propuesta por varias razones entre ellas la no correspondencia del proceso a

una de esas áreas, la subjetividad al establecer el indicador o la generalidad del enunciado sin sustentarlo operativamente.

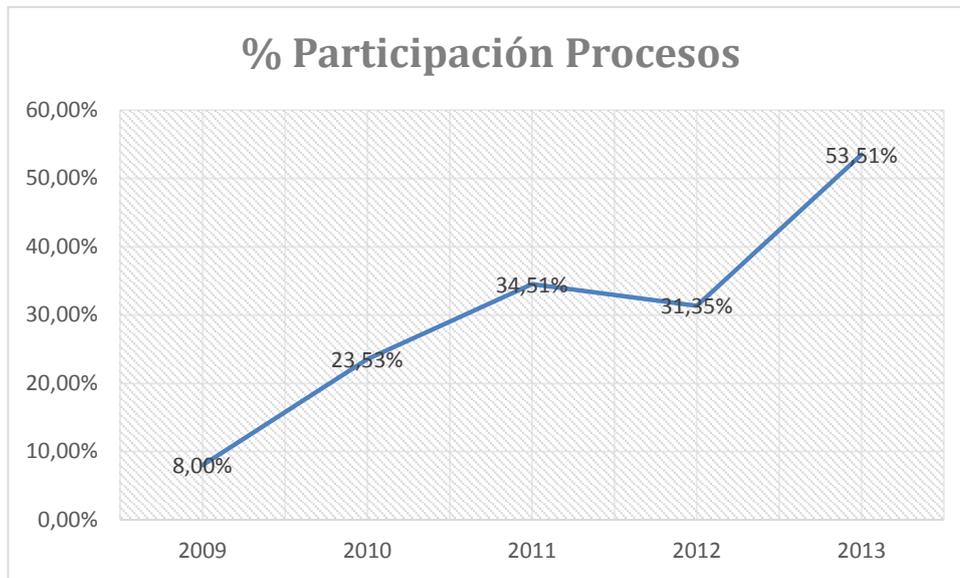
Como se ha expresado a partir de este año se incursiona en una planificación que ha incluido inconscientemente algunos procesos o actividades pertenecientes a estos, por lo que a partir de esta se evalúan factores de pertenencia del proceso a un área o si está correctamente definido, al menos tomando en cuenta tres factores con el fin de evitar caer en subjetividades para el efecto.

Otro de los datos observados en esta planificación es que el porcentaje de procesos planificados presenta una ligera baja respecto del año anterior, del 34,5% al 31%; esto se debe a que las acciones enunciadas crecieron en un 30% pero algunas de estas pertenecían a un mismo proceso, a pesar de ello se observa un crecimiento bruto del 18% en número de procesos planificados.

Previo el análisis de la Planificación del año 2013, se presenta una gráfica en la que constan los porcentajes de participación de los procesos en cada una de las planificaciones y su crecimiento en el transcurso de estos años.

Valga recalcar que en las planificaciones de los tres primeros años, sus enunciados se describen como acciones que no denotan actividades de procesos; no obstante, a los enunciados que se describen con ciertas actividades correspondientes a algún proceso se lo señala en forma positiva para este análisis.

Gráfica 5: Porcentaje de participación de procesos en la Planificación



Fuente: Coordinación de Planificación de la Asamblea Nacional
Elaborado por: Rodmin Echeverría

Como se aprecia en la gráfica, el primer año de planificación luego de haber asumido la estrategia de estructura por procesos y de establecerse como Asamblea Nacional, presenta un bajo porcentaje de actividades relacionadas a procesos en su Planificación Operativa, participación que conforme transcurre el tiempo, va teniendo mayor relevancia en la Planificación, pero esta relevancia fue inconsciente respecto de su proceso de elaboración, lo que refuerza más aún la hipótesis de este estudio.

Hacia el año 2012; si bien, se presenta una baja en la participación de los procesos en la Planificación respecto del año inmediato anterior, por las razones anteriormente explicadas, aparece la Planificación mucho más estructurada y sus enunciados son descritos como actividades que forman parte de procesos propios de cada área responsable.

Para el año 2013, el porcentaje de participación de procesos en la planificación sobrepasa la mitad de los enunciados, pues estos, cada vez más se apegan a las verdaderas actividades ocupacionales de sus áreas. Otro fenómeno que aparece en este año es que a las “acciones” denominadas así hasta el año anterior, ahora se denominan “actividades”, también se continúa registrando a las unidades responsables, indicadores, metas, etc.

La participación para este año es del 70% de las áreas y todas en forma directa, por lo que se logra una descripción de los procesos en la planificación del 53,5%, a pesar de que para este porcentaje no se ha tomado en cuenta, más que una vez, actividades que correspondan a un mismo procedimiento; es decir, si varias actividades hacen referencia a un mismo procedimiento, se ha tomado en cuenta una sola vez.

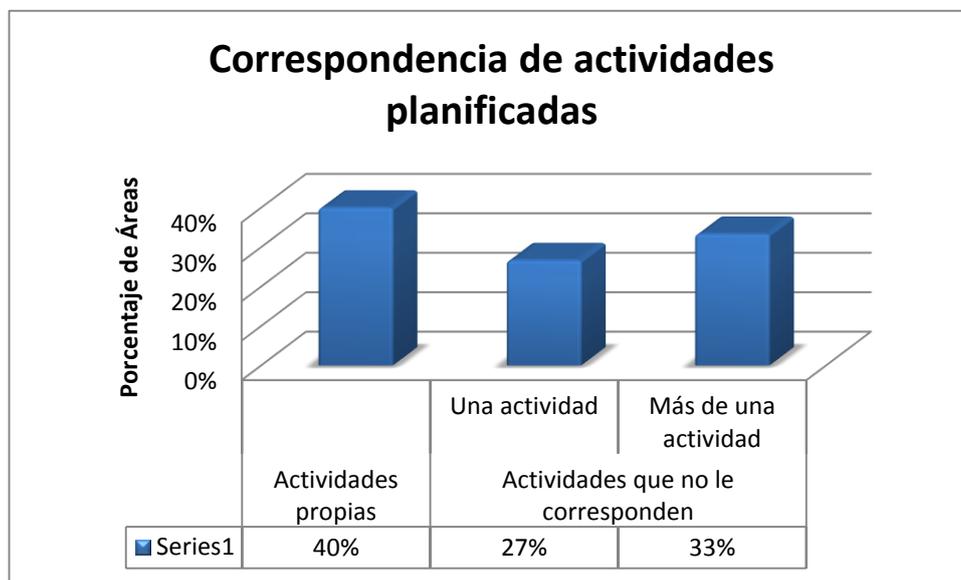
Al tomar en cuenta las actividades enunciadas y analizando su participación en los procesos de cada área, se establece que el 92% de las actividades planificadas corresponden a la ejecución de sus procesos y procedimientos, mientras que el porcentaje restante son actividades que salen de su competencia.

Al respecto se puede mencionar la planificación de una de las actividades del área de Comunicación en la que se menciona: “Realizar foros y encuentros ciudadanos con sectores organizados de rendición de cuentas”, actividad que sugiere contener un procedimiento propio del área de Participación Ciudadana. Otro ejemplo se encuentra precisamente en el área de Participación Ciudadana, donde se menciona la siguiente actividad: “Realizar Campañas informativas de las actividades legislativas”, esta actividad tendría por detrás un proceso del área de Comunicación. Estos son dos ejemplos de varios que se presentan en el 60% de las áreas de la Institución,

estableciéndose además que el 44% de estas áreas presentan una sola actividad planificada que no corresponde a la ejecución de sus procesos.

En la gráfica siguiente, se puede observar la planificación de actividades en una relación de correspondencia de las mismas con los procesos o procedimientos del área que las planificó.

Gráfica 6: Porcentajes de correspondencia de actividades planificadas



Fuente: Coordinación de Planificación de la Asamblea Nacional
Elaborado por: Rodmin Echeverría

En la gráfica, se muestra la relación de pertenencia de las actividades planificadas respecto de los procedimientos propios de cada área, en un porcentaje de áreas. Como se observa, el 40% de las áreas han planificado actividades que corresponden a sus procedimientos; un 27% de las áreas dentro de su planificación han enunciado una sola actividad que requiere de un procedimiento de otra área, como fue el caso del ejemplo del área de Comunicación, que se encuentra en este grupo; finalmente, el 33% de las

áreas, dentro de sus actividades planificadas, manifestaron al menos dos actividades que no corresponden a sus procedimientos.

Otro dato revelador es que del total de las actividades planificadas, un 55% se encuentran correctamente determinadas y que corresponden a la gestión de sus respectivas áreas; es decir, con metas claramente definidas, medibles, cuantificables y que se generan conforme a los productos o servicios resultantes de sus procesos y procedimientos.

Dentro del 45% restante de esta clasificación de actividades planificadas, se puede mencionar algunas que en ciertos casos, por su no correspondencia (lógicamente), no precisan una meta clara, como en el caso de Secretaría General que en su planificación mencionan: “Capacitar a los Asambleístas, funcionarias y funcionarios de la Asamblea Nacional” cuya meta es del 50%, dentro de un programa de capacitación legislativa; como se puede observar este procedimiento debería constar dentro del área de Talento Humano, por ende, aquí se describe una meta de capacitación del 50% del personal.

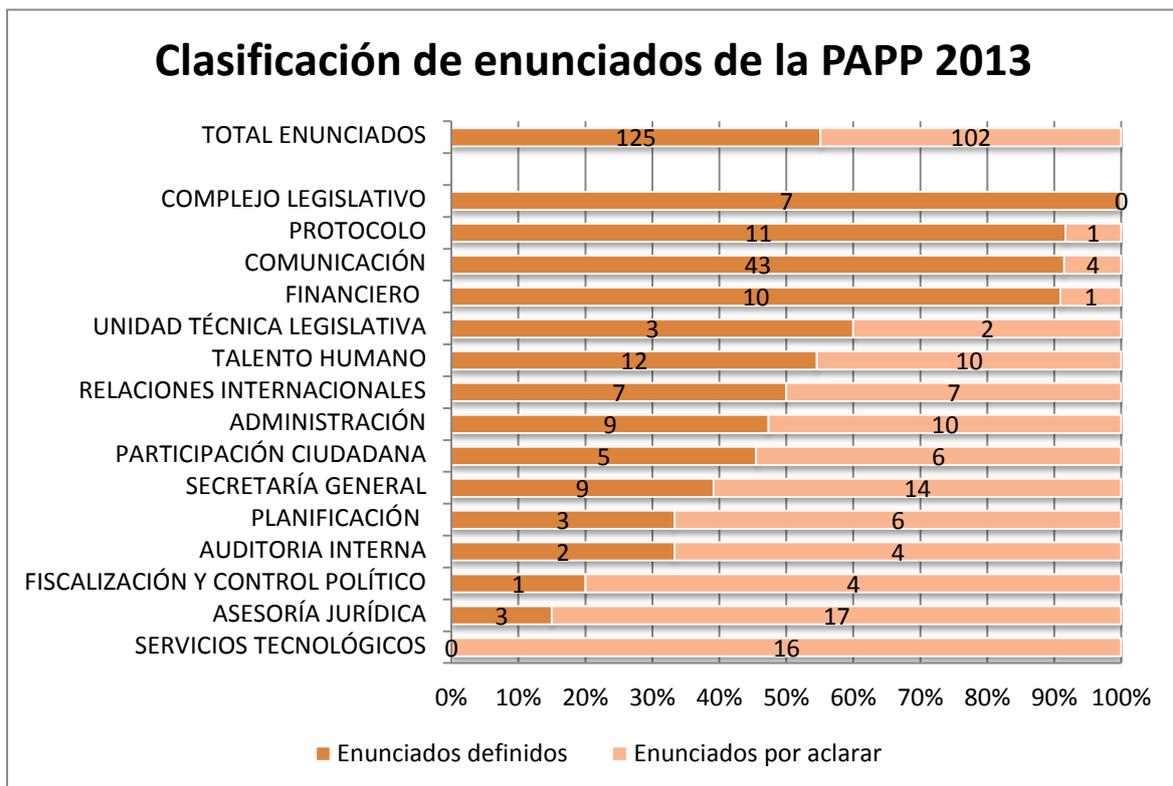
Es necesario precisar que al mencionar estos ejemplos no se está desconociendo la necesidad que pueda existir de este tipo de actividades, como en este ejemplo de capacitación de Asambleístas y funcionario(as) de la institución; sino más bien, la no pertenencia del proceso con el área descrita como responsable, lo que no permite alcanzar su total cumplimiento y lógicamente el procedimiento correcto a seguir.

Otro ejemplo que se puede mencionar de este gran grupo, este sí con pertenencia correcta pero de definición incompleta, es uno de los establecidos por el área de Servicios Tecnológicos, que en su descripción indica: “Innovar las soluciones

tecnológicas del Pleno y Comisiones Legislativas” cuya meta es alcanzar el 100% (50% en cada semestre); como se observa esta descripción es ambigua, no se podría precisar cuántas innovaciones se darán, mucho menos la cantidad de personal que se necesitará para este cumplimiento o que materiales serán necesarios adquirir.

En la siguiente gráfica, se observa de la planificación realizada para el año 2013, los enunciados segmentados por área y clasificados en dos tipos: “enunciados definidos” a los enunciados cuyos objetivos al menos presenten características medibles y cuantificables, sin necesidad de cualificar otras características; y, por “enunciados por aclarar” a los que no cumplen al menos este par de características mencionadas.

Gráfica 7: Clasificación de los enunciados 2013



Fuente: Coordinación de Planificación de la Asamblea Nacional
Elaborado por: Rodmin Echeverría

Como se observa en la gráfica el 45% de los objetivos de las actividades enunciadas en la planificación no cumplen al menos con las dos características establecidas para esta clasificación (medible y cuantificable), por ende no se establecen indicadores de gestión precisos para poder realizar el seguimiento y evaluación de esta planificación.

Sin embargo, de este escenario la institución ha logrado alcanzar porcentajes muy significativos de cumplimiento presupuestario, lo que propone investigar si realmente existe alguna relación o incidencia de los procesos para con la planificación y el presupuesto.

Al realizar la investigación se identificó un alto número de reformas presupuestarias realizadas en este año, lo que condujo a revisar la ejecución de la planificación observándose la inexistencia de registros de reformas a esta, por lo que al contrastarse las reformas presupuestarias se confirmó que estos cambios se los realizaba directamente en la planificación apegándose a la reforma presupuestaria. Este hecho indicó un mal funcionamiento del proceso de Reforma, el mismo que tenía un gran número de ejecuciones.

2.3.PROPUESTA DE MODELO DE PLANIFICACIÓN OPERATIVA POR PROCESOS PARA LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA INTERNA DE LA ASAMBLEA NACIONAL

Al investigar los fenómenos suscitados en la gestión administrativa interna de la Asamblea Nacional del Ecuador, revisar las demoras de algunas gestiones en diversas

áreas de la institución, investigar sus causas, revisar sus procesos, descubrir nuevos fenómenos y verificar que estos estaban interrelacionados entre sí por ciertos patrones repetitivos, los que apuntaban a un desorden en su operación, conllevó a proponer un nuevo modelo de planificación operativa, el mismo que debería atender las causas que originan los fenómenos presentados.

La identificación de procedimientos operativos y los responsables de su ejecución son necesarios para la operatividad de toda institución, por lo que la presente propuesta empieza precisamente con esta actividad de levantamiento de procesos y procedimientos institucionales.

Al observarse que la Asamblea Nacional del Ecuador mantiene un modelo de estructura organizacional funcional, es necesario que al levantar los procesos y procedimientos de la institución sean agrupados por sus áreas responsables o gestoras para de esta manera evitar un colapso organizacional respecto de una estructura por procesos y adicionalmente para que al momento de elaborar la planificación cada área conozca las acciones o actividades que corresponden a sus procesos.

Lo primero que se plantea es el desarrollo e implementación del proceso de “Elaboración del Plan Anual de la Política Pública y Presupuesto” con la participación de las áreas Financiera y de Planificación; si bien y a pesar de que estos procedimientos se encuentran estrechamente ligados, es necesario establecer que desde su origen se conciban como un solo proceso. Seguido de este, de la misma manera y con los mismos intervinientes se deberá establecer el procedimiento de “Reforma Presupuestaria y de Planificación”; con ellos se especificará el marco operacional necesario para el establecimiento del modelo de planificación.

Valga aclarar que la descripción de los dos procedimientos mencionados será acorde a las normas y operatividad de la institución, por lo que no precisan de ninguna actividad en especial para la aplicación del modelo propuesto, puntualizando únicamente que deberán ser parte de esta ejecución todas las áreas de la institución.

En esta institución, así como en todas las instituciones públicas, la planificación operativa, en este caso el Plan Anual de la Política Pública y su Presupuesto, al elaborarlos contemplan en su estructura dos segmentos que son el de inversión y el de gasto corriente. Se deberá tomar en cuenta que para el segmento de inversión, se planificará programas o proyectos que cumplan con esta característica (inversión), los que incluyen en su definición, objetivos, duración, recursos necesarios, procedimiento a ejecutarse, entre otros, por lo que será necesario determinar el responsable general para el cumplimiento de cada programa o proyecto, sin que el presente modelo propuesto intervenga o afecte su desenvolvimiento ya sea en su elaboración o en su ejecución. Lo propio ocurrirá para los programas y proyectos que se planifiquen en el segmento de gasto corriente.

Por otro lado, en el segmento de gasto corriente, se realiza el plan operacional y habitual de las actividades que ejecutan las áreas de la institución; es decir, *la planificación se elabora detallando las acciones y actividades que realizan o piensan realizar las áreas responsables*, situación que ha evidenciado este estudio.

Es preciso resaltar en este punto, que al planificar acciones o actividades en un área determinada y que si esta actividad no es parte de sus procesos propios de área o si se comparte responsabilidad de una actividad entre dos áreas, esta planificación no se

llegará a ejecutar en su totalidad y sus niveles de cumplimiento serán inferiores al resto de actividades que sí correspondan a la ejecución de sus procesos.

Las acciones y tareas conforman las actividades; por lo que al planificar acciones o tareas en sí, se estaría planificando parte de alguna actividad, en este sentido se ha constatado que la planificación de la Asamblea Nacional ha ido evolucionando hacia una planificación de actividades, en las que están inmersas varias acciones que se las detallan dentro de las mismas.

Se ha establecido también que “una actividad o un conjunto de actividades que utiliza recursos, y que se gestiona con el fin de permitir que los elementos de entrada se transformen en resultados, se puede considerar como un proceso.” (International Organization for Standardization, 2008)¹⁵. Entonces, ***una actividad o conjunto de actividades conforman un Proceso.***

Al evidenciarse que el Plan Anual de la Política Pública se lo realiza enunciando acciones e inclusive tareas y que éstas son parte integrante de actividades que realizan las áreas, así como también, la planificación de la Asamblea Nacional ha evolucionado a una descripción de actividades, las mismas que a su vez y en conjunto integran sus Procesos; se puede deducir por lo tanto que, se podrá realizar una ***Planificación detallando sus Procesos; es decir, una Planificación por Procesos***, en la cual se enunciarán todos y cada uno de los procesos integrantes y que son responsabilidad de las áreas respectivas.

¹⁵ International Organization for Standardization. (2008). Normas Internacionales ISO 9001 / Sistemas de gestión de la calidad – Requisitos (pp.vi). Ginebra. Suiza: Edición Secretaría Central ISO.

Al pasar de un modelo de Gestión funcional departamental, a un modelo de Gestión por Procesos, la primera actividad a realizar es el levantamiento de los procesos y en el mismo la designación del responsable de su ejecución. En este sentido se procedió a finales del año 2013 a realizar el levantamiento de todos los procesos y procedimientos de la institución, obteniendo de este procedimiento dos productos que son el “Catálogo de Procesos” (*Anexo 1*) y el “Mapa de procesos” (*Anexo 2*) el que permite tener una visión gráfica de los procesos que se ejecutan en la institución.

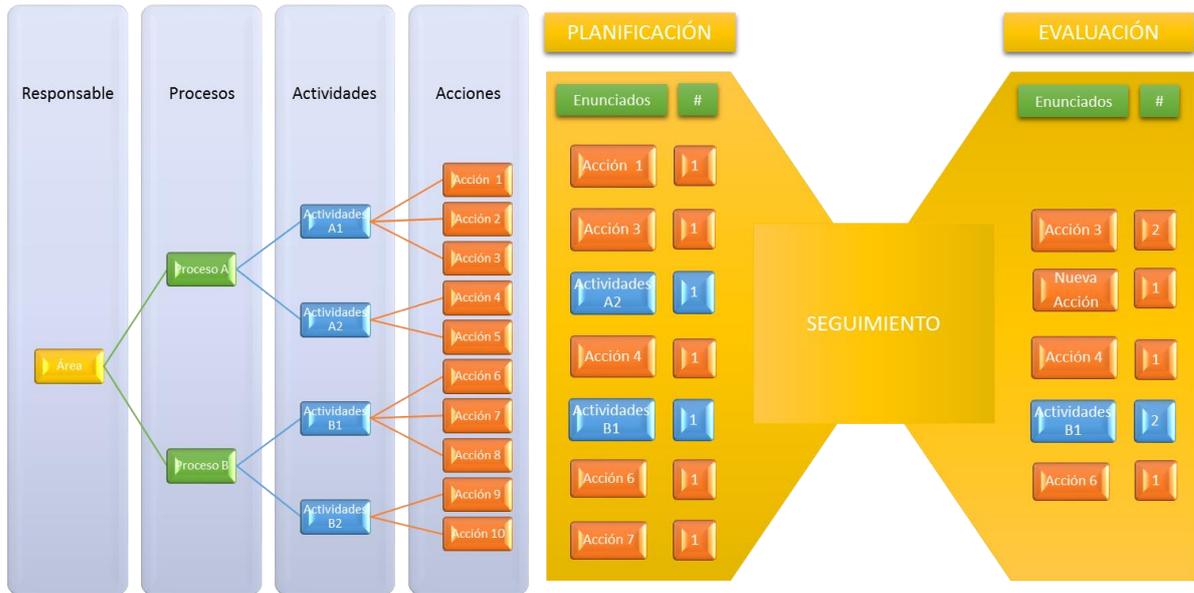
Los procesos, tanto en el Catálogo como en el Mapa de Procesos se presentan en una división por áreas responsables y estas a su vez en una clasificación primaria de los procesos determinada en: Estratégicos, Agregadores de Valor y de Apoyo.

Una vez que se cuenta con estos insumos y al exponer la deducción desde la Planificación realiza por acciones, tareas o actividades; luego, al inferir que las acciones y tareas son parte de las actividades y estas últimas son parte de los procesos; se deduce entonces, la Planificación por Procesos.

Antes de exponer gráficamente el modelo propuesto de Planificación por Procesos y la metodología a utilizarse para este fin, se presentará y explicará la gráfica del modelo actual de elaboración del Plan Anual de la Política Pública.

2.3.1. GRÁFICA DEL MODELO ACTUAL DE PLANIFICACIÓN ANUAL DE LA POLÍTICA PÚBLICA

Gráfica 8: Modelo de Planificación Actual



Fuente: Rodmin Echeverría
Elaborado por: Rodmin Echeverría

Para interpretar esta gráfica se la ha dividido en dos segmentos, el primero presentado en las cuatro columnas a la izquierda del gráfico (columnas celestes), en las que se describe al área responsable, sus procesos, actividades y acciones necesarias para ejecutar cada proceso descrito; a manera de ejemplo se ha detallado dos procesos con dos actividades por cada uno de ellos y de estas se presentan dos o tres acciones por actividad.

El segmento derecho (las figuras color naranja) está compuesto por tres partes, donde la primera ejemplifica el procedimiento de Planificación, la parte intermedia sugiere un procedimiento de Seguimiento a la Planificación y finalmente la tercera ilustra el procedimiento de Evaluación de la Planificación.

En la primera parte de este segmento, elaboración de la planificación, se ha graficado lo que sucede al formular la misma conforme el modelo actual, en esta se detallan algunas acciones y ciertas actividades de las áreas en particular, no todas, tal como ocurre realmente, pues existe un sinnúmero de actividades y acciones por cada proceso que las mismas personas que las ejecutan suelen obviarlas en la planificación.

Este tipo de planificación desde su concepción se la elabora incompleta por la razón anteriormente expuesta y también porque al describir a un nivel de acciones o tareas, estas resultan ser tan particular (e inclusive la actividad) que el planificador se obliga a describirlas en unidades; es decir, se describen acciones tan particulares como la compra de un producto o servicio determinado, enunciado que se encuentra implícitamente condicionado a la ejecución de un procedimiento, en el que se considera esa compra, que si se llega a ejecutar será necesaria dicha adquisición, caso contrario, la misma posiblemente no se la realice o si se la consigue será infructuosa porque no se ejecutará el proceso y no se obtendrá ningún resultado de esta.

En cuanto a la segunda fase, la de Seguimiento de la Planificación, esta se realiza solicitando la manifestación expresa de las áreas que planificaron respecto del avance o cumplimiento de los enunciados descritos en el plan y que de obtener respuesta se podrá registrar esta información para la evaluación respectiva, caso contrario se contrastará con la ejecución presupuestaria. Esta forma de seguimiento se efectúa por el mismo hecho del nivel y cantidad de los datos planificados, lo que ocasiona una dispersión de acciones que resultan sin seguimiento ni ejecución.

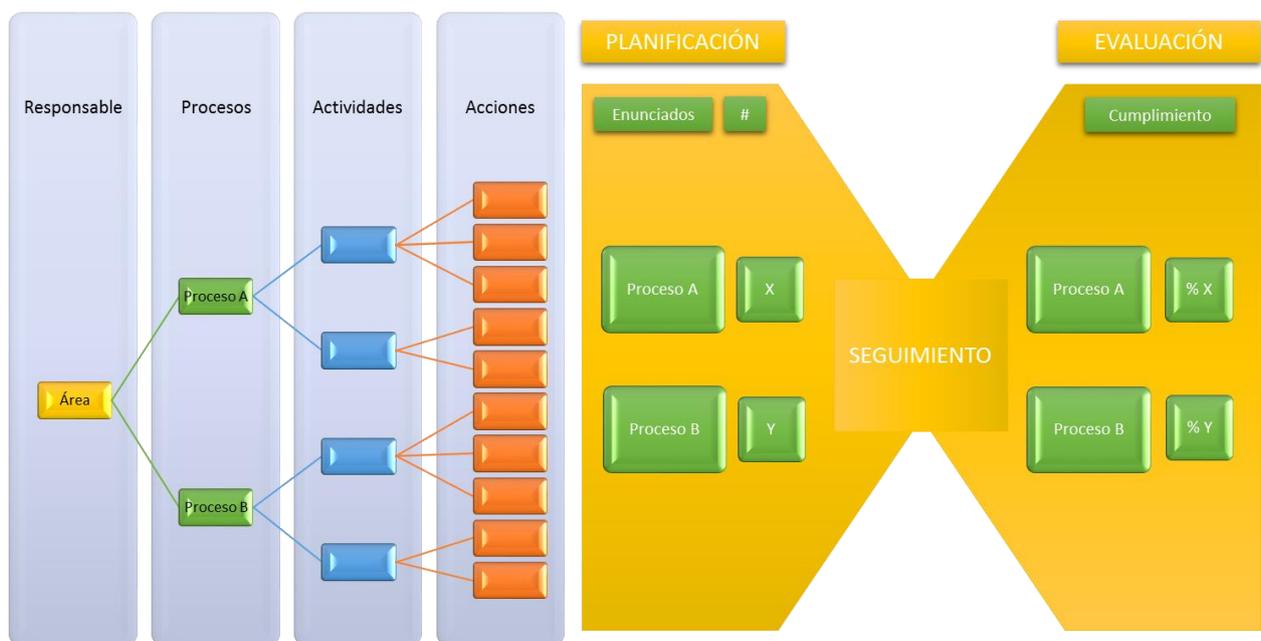
La tercera fase es de Evaluación de la Planificación, en la que se puede observar los efectos de los procedimientos precedentes, por un lado la planificación incompleta que

se realizó por la gran cantidad de actividades o acciones a describir y por otro la falta de hitos para realizar el seguimiento de la ejecución de esas acciones o actividades; como resultado de ello en esta fase se registran las actividades o acciones que lograron ejecutarse y otras acciones que al realizar el contraste con la ejecución presupuestaria aparecieron y que se verifica su ejecución, lo que conlleva a realizar una gran cantidad de reformas y ajustes a la planificación que se antecedieron con el mismo número de reformas al presupuesto institucional.

Una vez descrito el modelo actual de planificación, a continuación se expone la gráfica y descripción del modelo propuesto de Planificación por Procesos.

2.3.2. GRÁFICA DEL MODELO DE PLANIFICACIÓN OPERATIVA POR PROCESOS

Gráfica 9: Modelo de Planificación Operativa por Procesos



Fuente: Rodmin Echeverría
Elaborado por: Rodmin Echeverría

Para efectos comparativos, se mantiene la estructura explicada en la gráfica del “Modelo de Planificación Actual” (gráfica 8), presentándose en el segmento izquierdo, las cuatro columnas que en su orden contienen información de las áreas responsables, sus procesos, actividades y acciones que se realizan para cumplir todas estas.

En el segmento derecho, igualmente se mantiene la estructura que ilustra los procedimientos de Planificación, Seguimiento y Evaluación de la Planificación.

Al mantener la estructura del gráfico, se puede distinguir en su interior la diferencia del modelo actual respecto de este modelo propuesto, el cual se lo describe a continuación.

2.3.3. DESCRIPCIÓN DEL MODELO DE PLANIFICACIÓN OPERATIVA POR PROCESOS

En la gráfica del Modelo de Planificación Operativa por Procesos propuesto, se observa que se mantiene la estructura presentada del gráfico del modelo actual, como se mencionó por efectos comparativos. Se observa además que en este gráfico se mantienen las columnas de actividades y acciones, con la intención de constatar que los procesos siguen constituidos por estos mismos segmentos.

La gestión de los Directores o Coordinadores recaerá en el nivel de consecución de los objetivos planificados y de las decisiones que tomen para conseguirlos, estas incluso se las tomará en la forma de hacer las cosas; es decir, en sus procesos.

Lo primero a realizarse es el levantamiento de procesos y procedimientos clasificados por áreas y socializados a su personal incluyendo Directores o Coordinadores quienes realizarán la planificación, con el propósito de que conozcan de las actividades, acciones y tareas que constituyen cada uno de sus procesos, para de esta manera minimizar el riesgo de planificar inadecuadamente por actividades o acciones.

Más allá de determinar la forma de hacer las cosas, que es lo que se consigue levantando los procesos de una institución que por sí solo ya es un buen paso para obtener los primeros datos y poder determinar su capacidad; será preferible ir construyendo la mejor forma de hacerlos, cuidando y estableciendo su verdadero alcance, identificar sus entradas y sus verdaderas salidas, al igual que sus procesos relacionados.

A la par de la identificación de los procesos y procedimientos propios de cada área y antes de empezar la elaboración de la Planificación, es necesario revisar e inclusive replantear el proceso de Presupuesto y Planificación, tal como se lo mencionó en un solo procedimiento unificado con la participación del área Financiera y de Planificación, de la misma forma se deberá hacer con el procedimiento de Reforma a la Planificación y Presupuesto.

Una vez determinados los Procesos institucionales y replanteados los procedimientos de Planificación y Reforma, es preciso definir la metodología del levantamiento de la Planificación, para este fin y considerando que se va a efectuar una Planificación por Procesos se debe tener en cuenta que los mismos son parte del desenvolvimiento de la

gestión operativa, lo que da la pauta para la aplicación de la metodología expuesta por Heizer & Render en su obra “Dirección de la producción y operaciones: Decisiones tácticas”; en la que presentan una metodología de “Planificación Agregada”, expuesta en el capítulo anterior.

Según esta metodología el primer paso para realizar una Planificación Agregada es la determinación del volumen; por lo que, al considerar en la planificación los procesos y sus procedimientos, se define implícito que cada uno de estos genera un producto o servicio, del cual se establecerá su volumen; es decir, se establecerá la cantidad que de ese producto o servicio se producirá o entregará en el próximo año fiscal, sin necesidad de establecer tamaños, formas, duración u otras características de los mismos; para lo cual cada planificador deberá tomar en cuenta la demanda que tienen sus productos o servicios, la capacidad instalada de operación que posee lo que incluye al personal, niveles de inventario, entre otros; esto conllevará al planificador a diseñar estrategias para la determinación y cumplimiento del volumen de producción que establezca.

Con la determinación del volumen considerando los factores mencionados, recalándose que se debe considerar solo volumen (cantidad), seguidamente se considerará la o las estrategias para alcanzar el volumen deseado, para lo cual se plantean varias opciones, que deberán ser utilizadas dependiendo del área y de los productos o servicios que generen sus procesos, apuntándose las “opciones de capacidad” que puede considerar el ajustar la planificación a su capacidad o el ajustar la planificación a la demanda, para las cuales se podrá variar el tamaño de la plantilla del personal (ocasional, fijo), subcontratar el servicio o productos, adquirir nuevos insumos o variar volúmenes de producción (horas extras).

También se podrían apuntar estrategias para influir en la demanda, expresadas como “opciones de demanda”, que por la naturaleza de la institución no son recomendables hacerlas; de hecho no se las sugiere para su aplicación, pues estas opciones consideran diferir, retener e inclusive modificar la demanda, por lo tanto estas afectarán directamente a los usuarios de estos procedimientos, lo que desencadenará una afectación usuario – proveedor – usuario, hasta llegar al usuario final que es la ciudadanía, quienes se podrán ver afectados; adicionalmente, al afectar al usuario se está contraponiendo uno de los principios de la determinación de procesos y calidad, que es el enfoque en el cliente.

La utilización de todas las opciones sugeridas (opciones de capacidad), por si solas o su utilización combinada, originarán los subsecuentes datos necesarios para la planificación.

Realizando un recuento de lo que se ha planificado hasta el momento se tiene a los Procesos y su volumen; en el paso anterior se ha descrito las opciones para determinar una estrategia, al escoger una o varias opciones se ha escogido la forma de cumplir con el volumen, lo que conlleva a haberse determinado, de una forma indirecta, las necesidades para cumplir con la planificación; es decir, se acaba de enunciar los recursos que se necesita para ejecutar ese plan, este es el tercer componente de esta planificación: cuánto personal será necesario, cuántas subcontrataciones se realizarán, qué cantidad de insumos se necesitará, entre otros. Una vez determinado estos componentes en los que se deberá incluir los valores estimados respectivos, se procede a definir el cronograma de aplicación de los mismos para el cumplimiento del volumen planificado.

Al establecer el cronograma de ejecución, se ha realizado la distribución de los recursos en el período de tiempo establecido, con ello se ha determinado una Planificación Agregada por Procesos, en donde se ha tomado en cuenta la demanda, capacidad, recursos y estrategias a seguir.

Es necesario resaltar que al tener en cuenta y realizar el análisis de la capacidad productiva de cada proceso, se deberá apuntar en forma separada pero a la par la necesidad del personal; es decir, se estará realizando una Planificación del Talento Humano, la misma que deberá estar patrocinada por su área responsable, la cual al final del ejercicio y al igual que el resto de áreas, entregará la planificación del Talento Humano institucional consolidada para su unificación en el Plan Anual de la Política Pública (PAPP) y su gestión posterior.

Al igual que esta planificación independiente (de Talento Humano), en algunas instituciones se realiza también la de equipos electrónicos o de computación, que si bien el área responsable en este caso Tecnológico la podrá realizar como el modelo explicado o como un proyecto dentro de su planificación.

Es necesario tener en cuenta que los Proyectos y Programas, deberán ser planificados como tales a continuación de la planificación de los procesos pero considerándolos parte de la misma área responsable asignada. Como todo proyecto, estos deben constar de estudios previos, sus resultados a obtener, su cronograma, plazo, planificación, recursos, valores, cronograma, entre otros datos que los constituyen; estos proyectos formarán parte de la planificación de las áreas, pero enunciados separadamente de los procesos.

Existen proyectos que una vez finalizada su ejecución se institucionalizan transformándose en procesos y que deberán ser tomados en cuenta ya como tales en el área designada como responsable para las siguientes planificaciones. Este es el caso de un nuevo servicio que se plantee, inicialmente saldrá como proyecto, pero es posible que por su acogida o demanda se tenga que reproducir o ejecutar nuevamente, llegando a institucionalizarse como un nuevo procedimiento.

Una vez realizada la Planificación por Procesos con sus respectivos números de ejecuciones, recursos, valores y cronograma, se procederá a asignar cuentas a esos valores e inclusive códigos de productos o servicios de ser el caso¹⁶, para obtener el Presupuesto Institucional que posteriormente deberá ser aprobado por las autoridades e instancias correspondientes.

Es posible que se tenga que realizar varios ajustes presupuestarios dependiendo las instancias de aprobación, si esto ocurriese, se deberá definir primero una estrategia de procedimiento de ajuste (prioritaria, igualitaria, mixta, entre otras) y con la directriz de las autoridades de la institución se procederá a ajustar el presupuesto y la planificación, aplicándola a todos y cada uno de los procesos y proyectos planificados.

Con la planificación y presupuesto aprobados, se comienza la ejecución de los procedimientos planificados en el año fiscal por ende la del presupuesto y con la ayuda de los indicadores de gestión que se obtendrán de la ejecución de los procesos se procederá a realizar su seguimiento y evaluación.

¹⁶ Al asignar códigos (CPC) a los productos o servicios, se está determinando el Plan Anual de Contrataciones (PAC), partiendo del mismo proceso de Planificación. Práctica aconsejable.

Otro de los procedimientos a replantear, inmerso en este modelo de planificación, es el de Seguimiento y Evaluación de la Planificación; los mismos que se los concibe en un solo procedimiento. Al enunciar en la elaboración de la planificación, los procesos y sus volúmenes, la planificación operativa toma las características de una planificación cuantificada, que facilitará realizar su seguimiento y evaluación.

El procedimiento de Seguimiento y Evaluación de la Planificación, en su estructura deberá considerar hitos para poder realizar el seguimiento de cada enunciado; igualmente, deberá contar con el seguimiento presupuestario que se convierte en otra herramienta de control para este procedimiento y no en una de ajuste como se había transformado.

De esta manera se logrará mayor control en la ejecución de la planificación, así como también de la disponibilidad de fondos, para realizar reformas presupuestarias y de planificación de ser requeridas; se tendrá conocimiento de la activación o uso de los procesos, demoras en su ejecución u otros fenómenos que puedan aparecer deteniendo la operación planificada, todo esto en un tiempo relativamente corto, luego de lo cual se podrá realizar los ajustes necesarios a los procedimientos para retomar su curso planificado.

Al haber Planificado por Procesos, determinando el dueño o área responsable de los mismos, se ha generado varios indicadores de control y ejecución:

Por una parte está el dueño del proceso, quien es el primer interesado de la ejecución y cumplimiento de los mismos y de su cronograma; por otra, se tiene los indicadores de Procesos, de cuyo monitoreo se podrá lanzar alertas por demoras o paralización de un

procedimiento, respecto del uso de su capacidad o ejecución; igualmente, se tiene el procedimiento de Seguimiento de la Planificación de cuya ejecución se preverá la demora o cumplimiento de la ejecución del plan, dado que esta cuenta con sus propios hitos; e inclusive, se tiene los informes de ejecución presupuestaria que contrastados con el cronograma de la planificación (con sus valores) proporcionan información para poder tomar decisiones oportunas.

Se ha construido un marco operacional interconectado, en donde un retraso de un procedimiento incidirá en otro, lo que podrá ser reportado por su usuario o por su propio ejecutor quien podrá tomar los correctivos necesarios para su normal desenvolvimiento.

En el marco operacional se han establecido cuatro entes de control que son:

- a) El responsable del proceso, área y Coordinador o director de la misma.
- b) El área de Procesos, el usuario y procedimientos relacionados.
- c) Financiero, con sus procesos de reforma presupuestaria y de planificación, reprogramaciones presupuestarias, proforma y aprobación presupuestaria, y, su informe de ejecución presupuestaria.
- d) Planificación, con sus procedimientos de seguimiento y evaluación de la planificación; y, de reforma presupuestaria y de planificación, adicional del informe de ejecución presupuestaria que le sirve de herramienta.

Esto permitirá una rápida respuesta o en el peor de los casos una rectificación oportuna, que sería en cada período de ejecución del procedimiento de seguimiento y evaluación de la planificación

2.4. VALORACIÓN DE LA PROPUESTA DE MODELO DE PLANIFICACIÓN OPERATIVA POR PROCESOS SEGÚN EL CRITERIO DE ESPECIALISTAS

Con el “Modelo de Planificación operativa por procesos para la gestión administrativa interna de la Asamblea Nacional del Ecuador” definido, el autor del presente estudio recurrió a la valoración de esta propuesta por especialistas, para ello aplicó el método Delphi que no es sino, el recolectar los juicios de varios expertos para obtener un compendio de opiniones respecto del estudio.

Para el efecto se elaboró y aplicó una encuesta (*Anexo 3*), en la que se recogió el criterio a tres especialistas que cumplieron con las siguientes características mínimas:

- Mínimo doce años de experiencia profesional.
- Formación de cuarto nivel en áreas del conocimiento afines al tema consultado
- Ejercer o haber ejercido docencia universitaria (de preferencia)

Quedando conformados sus perfiles de la siguiente manera:

- Todos con un mínimo de doce años de experiencia
- Todos con formación de cuarto nivel en áreas del conocimiento afines.
- Uno especialista ejerce la docencia universitaria

Las siete preguntas de valoración que conformaron la encuesta y sus respuestas obtenidas fueron las siguientes:

1. ¿Piensa usted que la Planificación Operativa por Procesos es factible de aplicarse?
✓ Si. Ya que es un modelo que ordena toda una estructura

- ✓ Si.
 - ✓ Si. Es factible, no obstante es necesario considerar la necesidad de reorganizar los procesos institucionales a partir de una evaluación realista del estado de la institución y la comprensión de la cultura institucional, que marcan las dinámicas predominantes dentro del sistema
2. ¿Estima usted que el método de Planificación Agregada escogido, es el óptimo para aplicarse en este modelo de Planificación por Procesos propuesto?
- ✓ El método propuesto es interesante y en términos teóricos se podría aplicar adecuadamente en el contexto de la Asamblea Nacional.
 - ✓ La propuesta de Planificación por procesos se adapta a la Planificación agregada por lo que es óptima la implementación ya que se determina los volúmenes a solicitar de manera eficiente por medio de las tareas.
 - ✓ Si.
3. ¿Cree usted que el método de Planificación Agregada, facilita la interrelación entre los factores operativos y su desenlace en la formulación de la planificación Anual de la Política Pública y del Presupuesto institucional?
- ✓ Si.
 - ✓ Al considerar variables, la planificación agregada permite que se transversalicen elementos sustanciales para la planificación, por lo tanto está implícita la interrelación.
 - ✓ Si. La planificación planteada permitiría la flexibilidad necesaria para adaptarse a las cambiantes realidades y necesidades institucionales. Se debe considerar, sin embargo, que es necesario mirar la eficacia de los mecanismos de control con el fin de asegurar que la planificación no pierda su naturaleza ordenadora.

4. ¿Considera usted que este modelo de Planificación por Procesos, facilita el seguimiento y evaluación de la Planificación institucional y su Presupuesto.
- ✓ Simplifica los criterios de dosificación y por lo tanto racionaliza los mecanismos de seguimiento. Sin embargo, se debe considerar que la compleja estructura de la Asamblea Nacional y la flexibilidad requerida para recoger las cambiantes necesidades de la institución.
 - ✓ Si.
 - ✓ Efectivamente lo facilita, pero es necesario que dichos procesos generen herramientas de medición para complementar el seguimiento, tal como son los indicadores y otros.
5. ¿Qué tan factible, cree usted que sea la aplicación del modelo que acaba de revisar?
- ✓ Muy efectiva y factible de aplicar ya que el modelo institucional así lo requiere, además la coyuntura actual lo permite.
 - ✓ Es factible siempre y cuando se cuente con el apoyo de las autoridades para su implementación, caso contrario quedaría como un simple estudio.
 - ✓ Es viable, pero se deben considerar las dificultades derivadas de la cultura institucional, las dinámicas inciertas de la institución atadas a prioridades políticas, la necesidad de establecer mecanismos eficientes de evaluación.
6. ¿Estima usted que el modelo de Planificación por Procesos propuesto es extrapolable a otras instituciones?
- ✓ Si, dado que provee un marco general de reflexión y procedimientos razonablemente aplicables en otros contextos.

- ✓ Si debido a que casi todas las instituciones mantienen una estructura organizacional funcional, es decir el mismo modelo de la entidad caso de estudio.
 - ✓ Este modelo se lo puede aplicar a otras instituciones para concluir y deducir su efectividad.
7. Algún comentario que estime conveniente realizar respecto del presente estudio.
- ✓ La difusión y mejora del trabajo es fundamental para fortalecer trabajos institucionales que aportan valiosamente a su desempeño.
 - ✓ Se requiere detallar el mecanismo de evaluación y definir las formas más eficientes de adaptarlo a la cultura institucional.
 - ✓ Sería importante difundir a los servidores que se encargan de los referidos procesos o relacionados al estudio con el fin de que la implementación sea más rápida, para lo cual se debería desarrollar una propuesta de procedimiento a seguir.

Los especialistas en general han considerado que el Modelo de planificación operativa por procesos propuesto en el presente estudio reúne los requisitos para su aplicación en cualquier institución que haya desarrollado un enfoque por procesos y distingue además que la metodología de planificación agregada es óptima para este modelo.

CONCLUSIONES

El presente estudio permitió identificar las causas del descenso del porcentaje de cumplimiento de la planificación institucional y del incremento de las reformas presupuestarias, al detectarse un desorden operacional presentado por demoras en la ejecución de varias actividades, la realización de actividades no planificadas, la ejecución de procedimientos emergentes, actividades realizadas por áreas que no les corresponde, afectando la gestión administrativa interna de la Asamblea Nacional.

La falta de definición de los procesos, la ejecución en forma independiente o la falta de ejecución de procedimientos de seguimiento y control, la planificación y eventualmente la ejecución de actividades que no corresponde a ciertas áreas, entre otras, se evidencian como causas de los fenómenos presentados.

El modelo de Planificación operativa por procesos se deduce como consecuencia de la evolución de las planificaciones de varios años y de las estrategias tomadas respecto de los modelos de gestión institucional.

La Planificación Agregada utilizada en los departamentos de producción de algunas empresas comerciales, brinda los elementos óptimos para aplicarla como metodología para la formulación de la Planificación operativa por procesos.

A opinión de los especialistas, el modelo de planificación por procesos y su metodología, es acertado para la aplicación en instituciones cuya gestión se base en sus procesos, pues facilita su seguimiento, es idóneo para realizar el control y brinda ordenamiento operacional a la institución.

RECOMENDACIONES

Se recomienda poner en conocimiento de la máxima autoridad o su delegado los fenómenos operativos que se suscitan en la gestión administrativa interna de la Asamblea Nacional al igual que su diagnóstico, con el fin de concientizar sobre su funcionamiento y las causas que los originan.

Una vez que las autoridades estén en conocimiento de las causas, se recomienda exponer el planteamiento del Modelo de Planificación operativa por procesos para la gestión interna de la Asamblea Nacional, sus requerimientos de implementación y su ejecución, valiéndose de este como herramienta para controlar y mitigar las causas que originan los fenómenos operativos presentes.

Si bien el presente modelo puede operar y controlar a partir de los indicadores y los entes de control expresados, es necesario impulsar el mejoramiento de manera prioritaria de algunos procedimientos relacionados a la planificación y de los de más alta ejecutoriedad, tales como los de presupuesto, compras públicas, comisiones de servicio, con el propósito de realizar una recuperación operativa en el menor tiempo posible.

BIBLIOGRAFÍA

Aránguez Iglesias, A. (2001). *Gestiopolis.com*. Recuperado el 08 de 2014, de <http://www.gestiopolis.com/canales6/eco/metodo-delphi-estdistica-de-investigacion-cientifica.htm>

Armijo, M. (06 de 2011). *Cepal*. Recuperado el 01 de 06 de 2014, de <http://www.cepal.org/ilpes/publicaciones/>

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (31 de Oct. de 2008). *Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública*. Recuperado el 06 de 2014, de <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/carta-iberoamericana-de-calidad-en-la-gestion-publica/view>

Certo, S. &. (1996). *Dirección Estratégica*. Madrid: División Irwin.

Eppen, G. D. (2000). *Investigación de Operaciones en la Ciencia Administrativa* (Quinta ed.). México: Prentice - Hall.

Heizer, J. &. (2001). *Dirección de la Producción: Decisiones Estratégicas*. Madrid: Pearson Educación.

Heizer, J. &. (2008). *Dirección de la Producción y de Operaciones: Decisiones Tácticas*. Madrid: Pearson Educación.

Hitz Sanchez, A. &. (1997). *Rumbo al éxito*. Miami: Publicaciones América Verde.

International Organization for Standardization. (2008). *Norma Internacional ISO 9001* (Cuarta ed.). Ginebra: Secretaría Central de ISO.

Martner, G. (1967). *Planificación y Presupuesto por programas*. México: Siglo XXI Editores, S.A.

Martner, G. (2004). <http://books.google.com.ec>. Recuperado el 27 de 05 de 2014, de http://books.google.com.ec/books?id=UiedefaK9_4C&pg=PA77&lpg=PA77&dq=presupuesto+por+programas+y+actividades+en+ecuador&source=bl&ots=9XaRnZGVEP&sig=YwIH_fFsItqd55ppjQdgVmyC5mk&hl=es-419&sa=X&ei=uxqFU8bjA5WhsAS_8IDwAg&ved=0CDQQ6AEwAg#v=onepage&q=presupues

Mize, J. W. (1973). *Planificación y Control de Operaciones*. New York: Prentice-Hall Internacional.

Ogliastri, E. (1992). *Manual de Planeación Estratégica. Teoría , aplicaciones y casos* (Séptima ed.). Bogotá, Colombia: Tercer Mundo.

Paredes, A. &. (1994). *Planificación estratégica de Organizaciones No Gubernamentales*. Argentina: FICONG.

Redacción, A. G. (06 de 04 de 2013). *Apuntes Gestión*. Recuperado el 20 de 05 de 2015, de <http://www.apuntesgestion.com/concepto-planificacion/>

Senplades. (05 de 2014). *Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo*. Recuperado el 29 de 05 de 2014, de <http://www.planificacion.gob.ec>

Serna, H. (1994). *Planeación y Gestión Estratégica*. Bogotá, Colombia: Legis Editores.

ANEXOS

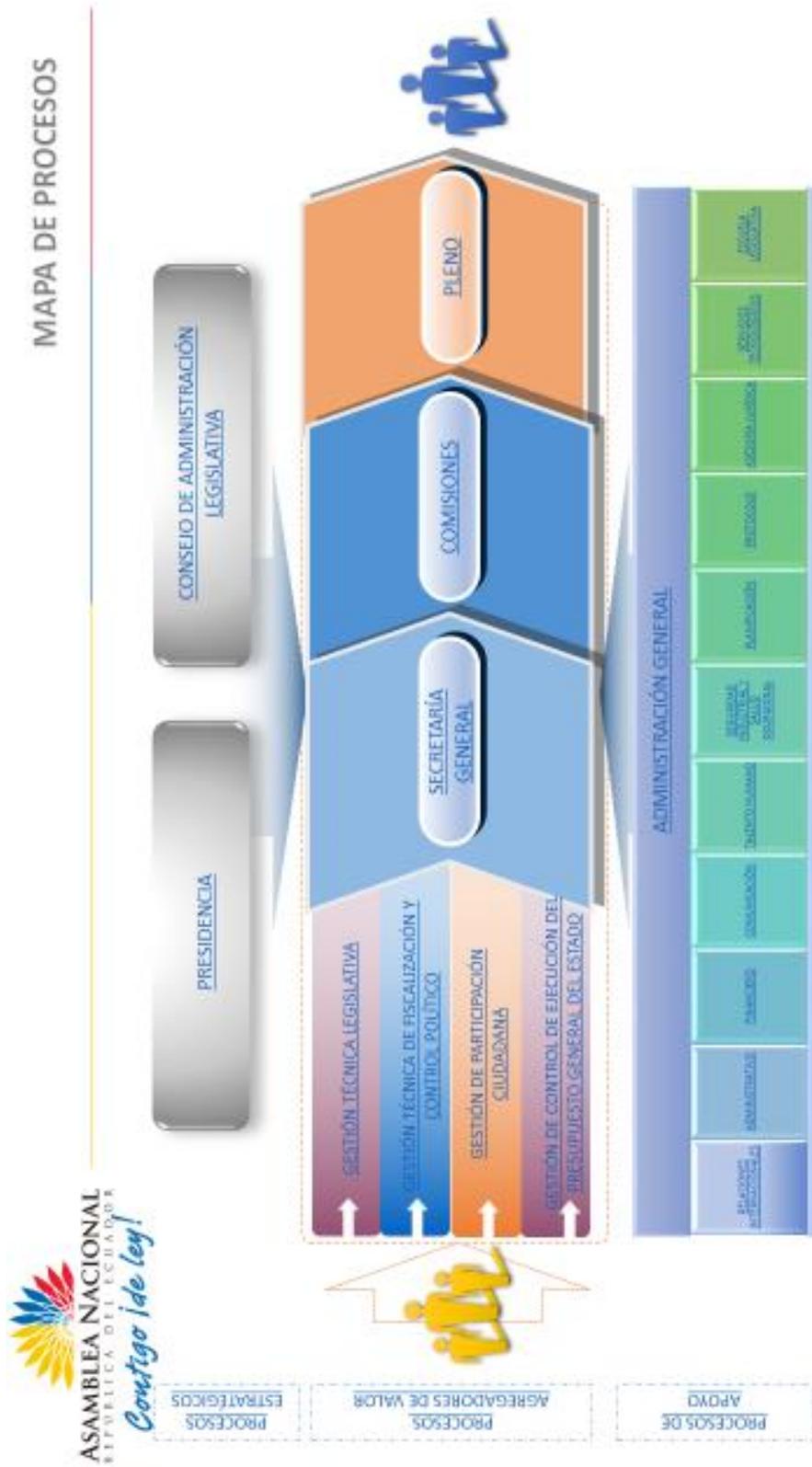
ANEXO 1: CATÁLOGO DE PROCESOS

		ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR CATÁLOGO DE PROCESOS Y PROCEDIMIENTOS										
Tipo	RESPONSABLES	#	PROCESO	Código	#	PROCEDIMIENTO	Código	No.				
ESTRATÉGICOS	PRESIDENCIA	1	Despacho Presidencial	NST - PRES - DES	1	Tratamiento de la Documentación	NST - PRES - DES - 001.	1				
					2	Elaboración de Oficios, Memorandos o solicitudes de Presidencia	NST - PRES - DES - 002.	2				
					3	Coordinación estratégica de Agenda de la Presidencia	NST - PRES - DES - 003.	3				
ESTRATÉGICOS	C.A.L.	2	Resoluciones	NST - CAL - RES	1	Emisión de Resoluciones	NST - CAL - RES - 001.	4				
					2	Sanciones a Asambleístas	NST - CAL - RES - 002.	5				
AGREGADORES DE VALOR	PLENO DE LA ASAMBLEA	3	Sesión del Pleno	NAV - PLE - SES	1	Instalación del Pleno	NAV - PLE - SES - 001.	6				
					2	Creación de Ley	NAV - PLE - SES - 002.	7				
					3	Proforma presupuestaria	NAV - PLE - SES - 003.	8				
					4	Tratados internacionales	NAV - PLE - SES - 004.	9				
					5	Indultos y Amnistías	NAV - PLE - SES - 005.	10				
					6	Enjuiciamiento político	NAV - PLE - SES - 006.	11				
					7	Elecciones legislativas	NAV - PLE - SES - 007.	12				
					8	Resoluciones	NAV - PLE - SES - 008.	13				
					COMISIONES ESPECIALIZADAS PERMANENTES Y OCASIONALES	4	Informes para Pleno	NAV - COM - INF	1	Instalación de sesiones	NAV - COM - INF - 001.	14
	2	Asistencia de Asambleístas	NAV - COM - INF - 002.	15								
	3	Elaboración de informes	NAV - COM - INF - 003.	16								
	UNIDAD TÉCNICA LEGISLATIVA	5	Análisis técnico legislativo	NAV - UTL - ATL	1	Informes no vinculantes	NAV - UTL - ATL - 001.	17				
					2	Informe Técnico Legislativo	NAV - UTL - ATL - 002.	18				
					3	Análisis Técnico Legislativo	NAV - UTL - ATL - 003.	19				
	UNIDAD TÉCNICA DE FISCALIZACIÓN Y CONTROL POLÍTICO	6	Investigación Técnica Legislativa	NAV - UTL - ITL	4	Aseoría Especializada	NAV - UTL - ITL - 001.	20				
					5	Documentos de investigación legislativa	NAV - UTL - ITL - 002.	21				
					7	Gestión de información pública	NAV - UTF - GIP	1	Solicitud de información	NAV - UTF - GIP - 001.	22	
	COORDINACIÓN DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	8	Gestión de asistencia técnica e investigación	NAV - UTF - GAI	2	Asistencia Técnica e investigación	NAV - UTF - GAI - 002.	23				
					9	Gestión de la participación ciudadana en la formulación de leyes y fiscalización	NAV - CGPC - GPC	1	Acompañamiento en la construcción de leyes por iniciativa de la Asamblea o de la Ciudadanía	NAV - CGPC - GPC - 001.	24	
								2	Socialización de Leyes aprobadas por iniciativa de la ciudadanía	NAV - CGPC - GPC - 002.	25	
	SECRETARÍA GENERAL	10	Gestión de difusión parlamentaria	NAV - CGPC - GDP	3	Difusión Parlamentaria	NAV - CGPC - GDP - 001.	26				
					11	Despacho Secretaría General	NAV - SG - DSG	1	Elaboración de comunicaciones	NAV - SG - DSG - 001.	27	
	2	Elaboración de Acuerdos Legislativos y Concesión de condecoraciones	NAV - SG - DSG - 002.	28								
3	Elaboración de Actas	NAV - SG - ACT - 001.	29									
4	Recepción, procesamiento y entrega de documentos	NAV - SG - GD - 001.	30									
5	Envío de documentos	NAV - SG - GD - 002.	31									
6	Brindar la referencia histórica, jurídica, política a usuarios internos o externos	NAV - SG - AAL - 001.	32									
7	Clave índice de legislación ecuatoriana	NAV - SG - AAL - 002.	33									
SECRETARÍA GENERAL	14	Archivo Biblioteca - Análisis Legal	NAV - SG - AAL	8	Ingreso de información al MIM / BANIGAD	NAV - SG - AAL - 003.	34					
				15	Archivo Biblioteca - Archivo histórico	NAV - SG - ARH	9	Administrar y custodiar el Archivo histórico	NAV - SG - ARH - 001.	35		
							10	Proporcionar acceso a los fondos bibliográficos	NAV - SG - BIB - 001.	36		
				16	Archivo Biblioteca - Biblioteca	NAV - SG - BIB	11	Adquisición, catalogación y difusión del fondo bibliográfico y hemerográfico	NAV - SG - BIB - 002.	37		
							12	Asistencia de Asambleístas	NAV - SG - AAS - 001.	38		
				APOYO	ADMINISTRACIÓN GENERAL	18	Conocer y resolver asuntos administrativos	NAP - ADG - CRA	1	Conocer y resolver asuntos administrativos	NAP - ADG - CRA - 001.	39
									2	Elaboración de Reglamentos Internos	NAP - ADG - ERI - 001.	40
3	Reporte de asistencia de Asambleístas	NAP - ADG - AAS - 001.	41									
21	Capacitación y formación	NAP - CGTH - CAP	1						Planificación de la capacitación	NAP - CGTH - CAP - 001.	42	
COORDINACIÓN GENERAL DE TALENTO HUMANO	22	Vinculación y desvinculación del Talento Humano	NAP - CGTH - VD		2	Ejecución y evaluación de la capacitación	NAP - CGTH - CAP - 002.	43				
					3	Selección y contratación del personal	NAP - CGTH - VD - 001.	44				
					4	Inducción	NAP - CGTH - VD - 002.	45				
					5	Desvinculación	NAP - CGTH - VD - 003.	46				
					6	Emisión y activación de credenciales identificación y acceso	NAP - CGTH - VD - 004.	47				
					7	Concursos de Méritos y Oposición	NAP - CGTH - VD - 005.	48				
					8	Clasificación de puestos	NAP - CGTH - PTH - 001.	49				
					9	Planificación del Talento Humano	NAP - CGTH - PTH - 002.	50				
					10	Seguimiento a la Planificación del Talento Humano	NAP - CGTH - PTH - 003.	51				
					11	Evaluación del Desempeño	NAP - CGTH - PTH - 004.	52				
					12	Control de asistencia	NAP - CGTH - ADN - 001.	53				
					24	Administración de la Nómina	NAP - CGTH - ADN	13	Registro y procesamiento de horas extras	NAP - CGTH - ADN - 002.	54	
								14	Registro y procesamiento de permisos y vacaciones	NAP - CGTH - ADN - 003.	55	
15	Movimientos de Personal	NAP - CGTH - ADN - 004.	56									
16	Actualización del distributivo del personal	NAP - CGTH - ADN - 005.	57									
17	Certificación Laboral	NAP - CGTH - ADN - 006.	58									
25	Régimen Disciplinario	NAP - CGTH - RD	18		Régimen Disciplinario	NAP - CGTH - RD - 001.	59					
			19		Sumario Administrativo	NAP - CGTH - RD - 002.	60					
26	Reglamentación Interna	NAP - CGTH - RI	20		Elaboración de propuestas y proyectos de Reglamentos Internos	NAP - CGTH - RI - 001.	61					
			21		Prestación de servicios médicos	NAP - CGTH - APM - 001.	62					
			22		Planificación, ejecución y seguimiento de programas y campañas médicas	NAP - CGTH - APM - 002.	63					
27	Atención, programas médicos y trabajo social	NAP - CGTH - APM	23		Ejecución y seguimiento del trabajo social	NAP - CGTH - APM - 003.	64					

UNIDAD DE SEGURIDAD Y SALUD OCUPACIONAL	28	Gestión de Riesgos del Trabajo	NAP - USSO - GRT	1	Análisis y evaluación de puestos y áreas de trabajo	NAP - USSO - GRT - 001.	65	
				2	Investigación de accidentes e incidentes de trabajo	NAP - USSO - GRT - 002	66	
				3	Investigación de sospecha de enfermedades ocupacionales	NAP - USSO - GRT - 003.	67	
				4	Análisis y evaluación de condiciones inseguras en la infraestructura y servicios	NAP - USSO - GRT - 004.	68	
				5	Análisis, evaluación y control de exposición a factores de riesgos	NAP - USSO - GRT - 005.	69	
				6	Apoyo al Comité de Seguridad y Salud Ocupacional	NAP - USSO - GRT - 006.	70	
				7	Estadísticas de morbilidad laboral y accidentabilidad laboral	NAP - USSO - GRT - 007.	71	
				8	Programas de salud ocupacional	NAP - USSO - GRT - 008.	72	
				9	Capacitación técnica de riesgos de trabajo	NAP - USSO - GRT - 009.	73	
	29	Gestión de riesgos mayores y emergencias	NAP - USSO - GRM	10	Análisis y evaluación de vulnerabilidades y amenazas de la Institución	NAP - USSO - GRM - 001.	74	
				11	Planes de autoprotección y contingencia	NAP - USSO - GRM - 002.	75	
				12	Formación y capacitación de brigadas de emergencia	NAP - USSO - GRM - 003.	76	
				13	Análisis de riesgos mayores	NAP - USSO - GRM - 004.	77	
				14	Coordinación de simulacros	NAP - USSO - GRM - 005.	78	
				15	Auditoría de sistemas contra-incendios	NAP - USSO - GRM - 006.	79	
				16	Seguridad física mediante CCTV	NAP - USSO - GRM - 007.	80	
COORDINACIÓN ADMINISTRATIVA	30	Administración de Infraestructura física	NAP - CGA - INF	1	Adecuaciones y distribución de espacios físicos	NAP - CGA - INF - 001.	81	
				2	Mantenimiento de estructura de edificios Asamblea Nacional	NAP - CGA - INF - 002.	82	
				3	Contratación de Bienes Inmuebles	NAP - CGA - INF - 003.	83	
	31	Movilización Nacional e Internacional	NAP - CGA - MOV	4	Comisión de servicios nacional	NAP - CGA - MOV - 001.	84	
				5	Comisión de servicios al exterior	NAP - CGA - MOV - 002.	85	
				6	Movilización al lugar de origen de Asambleístas y Funcionarios	NAP - CGA - MOV - 003.	86	
				7	Control de tarjetas VIP	NAP - CGA - MOV - 004.	87	
	32	Servicios Generales	NAP - CGA - SGN	8	Servicio central telefónica	NAP - CGA - SGN - 001.	88	
				9	Servicio de telefonía celular	NAP - CGA - SGN - 002.	89	
				10	Logística y distribución de insumos y servicios para autoridades y comisiones	NAP - CGA - SGN - 003.	90	
				11	Logística administrativa y operativa de eventos	NAP - CGA - SGN - 004.	91	
	33	Compras públicas	NAP - CGA - CP	12	Reembolso de Gastos	NAP - CGA - SGN - 005.	92	
				13	Ínfima cuantía	NAP - CGA - CP - 001.	93	
				14	Contratación	NAP - CGA - CP - 002.	94	
				15	Administración de Contratos	NAP - CGA - CP - 003.	95	
				16	Monitoreo Administración de Contratos	NAP - CGA - CP - 004.	96	
				17	Compras por catálogo	NAP - CGA - CP - 005.	97	
				18	Reforma al PAC	NAP - CGA - CP - 006.	98	
				19	Elaboración del PAC	NAP - CGA - CP - 007.	99	
				20	Seguimiento y evaluación del PAC	NAP - CGA - CP - 008.	100	
				21	Administración de existencias	NAP - CGA - PRV - 001.	101	
	34	Proveeduría	NAP - CGA - PRV	22	Baja de existencias	NAP - CGA - PRV - 002.	102	
				23	Registro de activos fijos	NAP - CGA - AAF - 001.	103	
	35	Administración de Activos Fijos	NAP - CGA - AAF	24	Constatación física de bienes	NAP - CGA - AAF - 002.	104	
				25	Baja de bienes de larga duración	NAP - CGA - AAF - 003.	105	
				26	Administración de flota de vehículos institucionales	NAP - CGA - TRA - 001.	106	
	36	Transportes	NAP - CGA - TRA	27	Mantenimiento de flota de vehículos institucionales	NAP - CGA - TRA - 002.	107	
				28	Control de uso de parqueaderos	NAP - CGA - TRA - 003.	108	
				29	Mantenimiento de equipos mecánicos, eléctricos y sanitarios	NAP - CGA - MNT - 001.	109	
	37	Mantenimiento	NAP - CGA - MNT	30	Control y seguimiento a los servicios de limpieza y desinfección	NAP - CGA - MNT - 002.	110	
				31	Diseño y elaboración de publicación institucional (imprenta)	NAP - CGA - PBL - 001.	111	
	38	Publicaciones	NAP - CGA - PBL	32	Mantenimiento y suministros para equipos de imprenta	NAP - CGA - PBL - 002.	112	
				33	Servicio de fotocopiado y anillado	NAP - CGA - COP - 001.	113	
	39	Centro de copiado	NAP - CGA - COP	34	Administración de Seguros	NAP - CGA - ADS - 001.	114	
	40	Administración de Seguros	NAP - CGA - ADS	1	Elaboración y pago de Nómina	NAP - CGF - PAG - 001.	115	
	COORDINACIÓN FINANCIERA	41	Pagos de bienes, servicios y nómina	NAP - CGF - PAG	2	Liquidación de personal	NAP - CGF - PAG - 002.	116
					3	Pago de Bienes y Servicios / Viáticos / Caja Chica	NAP - CGF - PAG - 003.	117
					4	Justificación de viáticos	NAP - CGF - PAG - 004.	118
					5	Anticipo de remuneraciones del personal	NAP - CGF - PAG - 005.	119
					6	Proforma y aprobación presupuestaria	NAP - CGF - PRE - 001.	120
42		Gestión Presupuestaria	NAP - CGF - PRE	7	Certificación de fondos	NAP - CGF - PRE - 002.	121	
				8	Reprogramaciones financieras cuatrimestrales	NAP - CGF - PRE - 003.	122	
				9	Elaboración y entrega de retenciones IR, IVA	NAP - CGF - CNT - 001.	123	
43		Gestión contable	NAP - CGF - CNT	10	Declaraciones	NAP - CGF - CNT - 002.	124	
				11	Ajustes y reclasificaciones contables	NAP - CGF - CNT - 003.	125	
				12	Control de Contratos y Garantías de Proveedores	NAP - CGF - RYC - 001.	126	
44		Registros y certificaciones	NAP - CGF - RYC	13	Actualización de historia laboral al IESS	NAP - CGF - RYC - 002.	127	
	14			Certificación de Ingresos del personal	NAP - CGF - RYC - 003.	128		
	1			Formulación del PEI	NAP - CGP - PEI - 001.	129		
	2			Seguimiento y evaluación del PEI	NAP - CGP - PEI - 002.	130		
45	Planificación Estratégica Institucional	NAP - CGP - PEI	3	Aprobación de la PAPP	NAP - CGP - PAPP - 001.	131		
			4	Seguimiento y Evaluación de la PAPP	NAP - CGP - PAPP - 002.	132		
			5	Reforma Presupuestaria y Planificación	NAP - CGP - PAPP - 003.	133		
46	Programación anual de la Política Pública	NAP - CGP - PAPP	6	Levantamiento e Identificación de Procedimientos	NAP - CGP - GP - 001.	134		
			7	Mejora de Procedimientos	NAP - CGP - GP - 002.	135		
			8	Control de Calidad	NAP - CGP - GP - 003.	136		
47	Gestión de Procesos	NAP - CGP - GP	1	Planificar, organizar y coordinar sesiones solemnes, eventos, actos y ceremonias oficiales y/o sociales	NAP - UP - AP - 001.	137		
			2	Asesoría protocolaria	NAP - UP - AP - 002.	138		
			3	Apoyo logístico y protocolario	NAP - UP - AP - 003.	139		
COORDINACIÓN GENERAL DE SERVICIOS TECNOLÓGICOS	49	Servicio de infraestructura tecnológica	NAP - CGT - INF	1	Monitoreo de Infraestructura	NAP - CGT - INF - 001.	140	
				2	Mantenimiento de Infraestructura	NAP - CGT - INF - 002.	141	
				3	Seguridad Tecnológica	NAP - CGT - INF - 003.	142	
				4	Back up's	NAP - CGT - INF - 004.	143	
				5	Cableado estructurado	NAP - CGT - INF - 005.	144	
	50	Soporte tecnológico a usuarios	NAP - CGT - SP	6	Soporte Técnico	NAP - CGT - SP - 001.	145	
				7	Control de inventario tecnológicos	NAP - CGT - SP - 002.	146	
				8	Desarrollo de nuevas aplicaciones	NAP - CGT - DES - 001.	147	
	51	Desarrollo de soluciones tecnológicas	NAP - CGT - DES	9	Despliegue de aplicaciones	NAP - CGT - DES - 002.	148	
				10	Mantenimiento de aplicaciones	NAP - CGT - DES - 003.	149	
				11	Administración de aplicaciones	NAP - CGT - DES - 004.	150	
	52	Audivisual y voto electrónico	NAP - CGT - AVE	12	Administración de voto electrónico	NAP - CGT - AVE - 001.	151	
				13	Edición de Audio y video	NAP - CGT - AVE - 002.	152	
	53	Administración de proyectos y contratos tecnológico	NAP - CGT - CON	14	Seguimiento de contratos	NAP - CGT - CON - 001.	153	
				15	Proyectos de innovación tecnológica	NAP - CGT - CON - 002.	154	

APOYO	RELACIONES INTERNACIONALES	54 Relaciones con Organismos Internacionales y Parlamentos del Mundo	NAP - URI - ROI	1 Participación en reuniones y eventos de Organismos Internacionales	NAP - URI - ROI - 001.	155
				2 Coordinar y Organizar eventos internacionales que se realizan en el país	NAP - URI - ROI - 002.	156
				3 Creación y apoyo a los Grupos de Amistad Parlamentarios	NAP - URI - ROI - 003.	157
				4 Coordinación de viajes Internacionales	NAP - URI - ROI - 004.	158
	COORDINACIÓN DE COMUNICACIÓN	55 Gestión radial	NAP - CGC - GRD	1 Producción radial	NAP - CGC - GRD - 001	159
				2 Programación radial	NAP - CGC - GRD - 002.	160
				3 Producción de noticias radial	NAP - CGC - GRD - 003.	161
		56 Gestión televisiva	NAP - CGC - GTV	4 Producción televisiva	NAP - CGC - GTV - 001.	162
				5 Programación televisiva	NAP - CGC - GTV - 002.	163
				6 Producción de noticias televisiva	NAP - CGC - GTV - 003.	164
		57 Gestión de redes sociales	NAP - CGC - GRS	7 Administración página web	NAP - CGC - GRS - 001.	165
				8 Publicidad virtual	NAP - CGC - GRS - 002.	166
		58 Gestión de sala de prensa	NAP - CGC - CSP	9 Administración de cuentas virtuales institucional	NAP - CGC - GRS - 003.	167
				10 Cobertura de sesiones y eventos en vivo	NAP - CGC - CSP - 001.	168
		59 Ingeniería y soporte técnico a medios legislativos	NAP - CGC - STM	11 Monitoreo de medios de comunicación	NAP - CGC - CSP - 002.	169
				12 Estudios de factibilidad para señal de radio y televisión	NAP - CGC - STM - 001.	170
		60 Publicaciones	NAP - CGC - PBL	13 Soporte técnico al área de radio y televisión	NAP - CGC - STM - 002.	171
				14 Publicación legislativa	NAP - CGC - PBL - 001.	172
		61 Publicidad legislativa	NAP - CGC - PCD	15 Campañas Publicitarias	NAP - CGC - PCD - 001.	173
				16 Entrenamiento de voceros	NAP - CGC - GRP - 001.	174
62 Gestión de Relaciones Públicas		NAP - CGC - GRP	17 Eventos	NAP - CGC - GRP - 002.	175	
	1 Emisión de informes de asesoría jurídica		NAP - CGI - ASE - 001.	176		
COORDINACIÓN GENERAL JURÍDICA	63 Asesoría Jurídica General	NAP - CGI - ASE	2 Elaboración de instrumentos legales	NAP - CGI - ASE - 002.	177	
			3 Procuración judicial	NAP - CGI - PAT - 001.	178	
	64 Patronio Institucional	NAP - CGI - PAT	4 Contractual	NAP - CGI - IJCP - 001.	179	
5 Post contractual			NAP - CGI - IJCP - 002.	180		
COORDINACIÓN GENERAL ESCUELA LEGISLATIVA	66 Gestión Escuela Legislativa	NAV - CGEL - GEL	1 Capacitación especializada legislativa	NAP - CGEL - GEL - 001.	181	
			2 Investigación de temas legislativos y de fiscalización	NAP - CGEL - GEL - 003.	182	

ANEXO 2: MAPA DE PROCESOS



ANEXO 3: ENCUESTA CRITERIO DE EXPERTOS

CRITERIO DE EXPERTOS

Estimado Colega;

Solicito a continuación su valoración al trabajo presentado.

1. ¿Piensa usted que la Planificación Operativa por Procesos es factible de aplicarse?

2. ¿Estima usted que el método de Planificación Agregada escogido, es el óptimo para aplicarse en este modelo de Planificación por Procesos propuesto?

3. ¿Considera usted que este modelo de Planificación por Procesos, facilita el seguimiento y evaluación de la Planificación institucional y su Presupuesto?

4. ¿Considera usted que este modelo de Planificación por Procesos, facilita el seguimiento y evaluación de la Planificación institucional y su Presupuesto?

--

5. ¿Qué tan factible, cree usted que sea la aplicación del modelo que acaba de revisar?

--

6. ¿Estima usted que el modelo de Planificación por Procesos propuesto es extrapolable a otras instituciones?

--

7. Algún comentario que estime conveniente realizar respecto del presente estudio.

--

Agradezco nuevamente su valiosa participación en este proceso.