

# Líneas de acción de planificación estratégica como herramienta gerencial en las contralorías municipales

Strategic planning lines of action as a management tool in municipal comptrollerships

**Gloria Rondón<sup>1</sup>**

Escuela Nacional de Administración y Hacienda Pública (ENAH)<sup>1</sup>  
grondon@cenditel.gob.ve<sup>1</sup>

Fecha de recepción: 18/05/2020

Fecha de aceptación: 12/06/2020

Pág: 24- 45

## Resumen

El objetivo general del presente artículo consistió en proponer líneas de acción de planificación estratégica como herramienta gerencial en la Contraloría del Municipio Campo Elías, del estado Bolivariano de Mérida. Metodológicamente se enmarcó como proyecto factible, a través de una investigación de campo de tipo descriptiva, la población estuvo constituida por diez trabajadores, el instrumento utilizado fue el cuestionario contentivo de cuarenta y un preguntas (41) con respuestas dicotómicas de si y no, el estudio a través del diagnóstico demostró que la contraloría municipal cuenta con elementos de la planificación estratégica que no son suficientes para un plan estratégico a largo plazo, pues, carece de objetivos estratégicos. Existe una mínima vinculación entre el plan operativo anual y el presupuesto, debido a que no hay una estructura de costos para la definición del plan en función del presupuesto, no se cuenta con un plan de personal, plan de compras, plan de conservación y mantenimiento de bienes, así mismo los funcionarios de la contraloría consideran que la planificación a largo plazo es una herramienta gerencial positiva debido a que se pueden reducir los riesgos de desempeño. Como resultado, los encuestados manifestaron la necesidad de realizar un análisis del entorno de la contraloría municipal, formular una misión y visión que contenga aspectos referidos a un futuro realista, así como la importancia de establecer objetivos estratégicos que permitan a la institución alcanzar los fines propuestos.

**Palabras Clave:** planificación estratégica, líneas de acción, control fiscal, contraloría municipal.

### Abstract

The purpose of this article is to propose strategic planning lines of action as a management tool in the Comptroller of the Campo Elías Municipality, in the Bolivarian state of Mérida. Methodologically it was framed as a feasible project, through a descriptive field research, the population consisted of ten (10) workers, the instrument used was the questionnaire containing forty-one (41) questions with dichotomous answers of whether and no, the study through the diagnosis showed that the municipal comptroller has elements of strategic planning that are not sufficient for a long-term strategic plan, as it lacks strategic objectives, there is a minimal link between the annual operating plan and the budget, there is no cost structure based on the budget, there is no personnel plan, purchasing plan, conservation and maintenance plan for assets, as well as comptroller officials consider that long-term planning is a tool positive management because performance risks can be reduced, they pointed out as advantages the benefits strategic planning and as disadvantages stated that strategic planning is not considered for the preparation of the annual operating plan. As a result, the respondents expressed the need to carry out an analysis of the environment of the municipal comptroller, formulate a mission and vision that contains aspects related to a realistic future, as well as the importance of establishing strategic objectives that allow the institution to achieve the proposed purposes..

**Keywords:** strategic planning, lines of action, fiscal control, municipal comptroller

## Introducción

Con el crecimiento de las instituciones públicas, la planificación estratégica ha pasado a ser una necesidad fundamental debido a que las organizaciones están creciendo, haciéndose cada vez más complejas, y el mundo en que opera es cada vez más exigente, esta posición implica la necesidad de tomar decisiones sobre un futuro que requiere una investigación detallada y un análisis del entorno.

La gestión pública del Estado, debe enfrentar las responsabilidades inherentes al desarrollo de la sociedad y es a través de los Órganos de Control Fiscal en su lucha por la convivencia económica y social que se enfrenta a situaciones cada vez más complejas. De allí la importancia de la utilización de herramientas modernas de planificación estratégica que mejoren su eficacia y eficiencia para atender y gerenciar la complejidad de las situaciones que se le presenten.

En la búsqueda de esa transparencia y eficiencia en el manejo de los recursos públicos, las contralorías municipales deben plantearse herramientas gerenciales de planificación en el proceso administrativo para ejercer un control fiscal eficiente, la aplicación de nuevas técnicas, modelos de planificación adoptados al control de entidades públicas, constituyen no sólo una necesidad, sino un verdadero reto para los funcionarios de ejercer la función pública de Control

Fiscal. Zambrano (2001), afirma que *es difícil lograr una gerencia eficaz, eficiente y efectiva en el gobierno, sin apalancarse en la reflexión y análisis que establezca una dirección estratégica a la gestión* [Zambrano, 2001, Pág. 26]. Este nuevo esquema de planificación en las contralorías municipales está orientado a verificar en qué medida los resultados mostrados por la entidad fiscalizadora realmente han alcanzado las metas contenidas en sus propios planes operativos y planes estratégicos.

Esta iniciativa de aplicar planificación estratégica está contemplada en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela(2000) [Gaceta Oficial Nro. 5.453] en el artículo 299 con el objeto de lograr una justa distribución de la riqueza mediante una planificación estratégica democrática, participativa y de consulta abierta.

Tomando en consideración lo antes descrito, el objetivo de este trabajo es proponer líneas de acción de planificación estratégica como herramienta gerencial en la Contraloría del Municipio Campo Elías del Estado Mérida, lo cual va a permitir el fortalecimiento de la capacidad del Estado para ejecutar eficazmente su función de gobierno, en búsqueda de la transparencia y la eficiencia en el manejo de los recursos del erario público.

La presente investigación se desarrolló dentro de la modalidad de proyecto factible, a través de una investigación de campo de tipo descriptiva, la población estuvo constituida por diez trabajadores de la Contraloría Municipal de Campo Elías del estado de Mérida, constituido por el personal directivo, profesional, técnico y administrativo, el instrumento utilizado fue el cuestionario contentivo de cuarenta y un preguntas con respuestas dicotómicas de sí y no. Los resultados se presentaron de forma tabulada y gráfica haciéndose un análisis inferencial.

Del diagnóstico realizado a la Contraloría del Municipio Campo Elías del Estado Mérida, con relación a la planificación estratégica, los resultados de la encuesta refleja que la Contraloría no cuenta con una planificación estratégica formalmente establecida, sin embargo, los funcionarios de la contraloría manifestaron conocer la estructura organizativa, la misión, visión y valores institucionales así como las políticas institucionales y los servicios que brinda la Contraloría Municipal, un 40 % de los encuestados manifestaron no conocer los programas de acción del área al cual pertenecen y señalaron que no tienen objetivos estratégicos a largo plazo, así como estrategias que señale como lograr esos objetivos. Así mismo conocen el Plan Operativo Anual (POA), sus objetivos y metas, lo que indica que este organismo ha dado cumplimiento a la ley en lo que respecta a la preparación del plan operativo anual, sin embargo, existe una mínima vinculación entre el poa y el presupuesto de la institución, pues las respuestas de la encuesta reflejan que no se realizan planes de personal para el establecimiento del gasto de personal, plan de compras para las estimaciones de costo de materiales y suministros, ni plan de conservación y mantenimiento de los bienes de la institución; en este sentido el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Reforma de la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular (2014) [Gaceta Oficial Nro. 6.148], (en adelante Ley Orgánica de Planificación pública y Popular), establece en el artículo 54 lo siguiente:

Los planes operativos son aquellos formulados por los órganos y entes del Poder Público y las instancias de participación popular, sujetos a la presente Ley, con la

finalidad de concretar los proyectos, recursos, objetivos y metas, trazados en los planes estratégicos. Dichos planes tendrán vigencia durante el ejercicio fiscal, para el cual fueron formulados.

Con relación a las ventajas y desventajas de la planificación estratégica como herramienta gerencial, existe coherencia en las respuestas emitidas por los encuestados al considerar como ventajas las bondades de la planificación estratégica y como desventajas manifestaron que no se considera la planificación estratégica para la elaboración del plan operativo anual y no se establece un mecanismo para la toma de decisiones en función de la planificación a largo plazo.

Finalmente, al consultar a los funcionarios de la Contraloría del Municipio Campo Elías sobre la importancia de establecer líneas de acción de planificación estratégica, se observa coherencia total de las respuestas emitidas por los funcionarios encuestados, indican la necesidad de que el proceso de planificación estratégica a proponer considere estos elementos descritos en cada ítem como partes fundamentales para diseñar líneas de acción de planificación estratégica como herramienta gerencial en la Contraloría del Municipio Campo Elías del Estado Mérida.

## El problema

La función principal del control fiscal es la de resguardar los recursos públicos, para que éstos sean utilizados conforme a la normativa legal y de acuerdo con prácticas modernas de administración, con el objeto de alcanzar el bienestar general de la sociedad. Si esta tarea se alcanza, se estaría logrando la aplicación de la eficiencia y eficacia en las empresas estatales, en este sentido, para Orlando (2006) el control fiscal es *vigilar la legalidad, la regularidad, sinceridad, la economía, la eficacia y eficiencia de la actividad administrativa en cualquiera de las ramas del Poder Público* [Orlando, 2006, Pág. 13]

En Venezuela el control fiscal ha experimentado cambios significativos a raíz de las modificaciones constitucionales a partir del año 2000, así como en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, estos cambios jurídicos manifiestan que el control fiscal está a cargo de los órganos o integrantes del Sistema Nacional de Control Fiscal, en este sentido a nivel nacional existe la Contraloría General de la República, en el ámbito distrital las Contralorías de los Distritos, en los estados las Contralorías de Estados y en el ámbito municipal la Contraloría de los Municipios, este rango constitucional para las contralorías de los municipios está establecido en el artículo 176 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela [Gaceta Oficial Nro. 5.453], que dispone que corresponde a la Contraloría Municipal el control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes municipales, así como las operaciones relativas a los mismos, sin menoscabo del alcance de las atribuciones de la Contraloría General de la República.

Las competencias de control que se implementan en los municipios, debe tener como objetivo el fortalecimiento de la capacidad del municipio para ejecutar eficazmente su función de gobierno, en búsqueda de la transparencia y la eficiencia en el manejo de los recursos y establecer cuando sea el caso, responsabilidades por la comisión de irregularidades relacionadas

con la gestión de las respectivas entidades y demás entes descentralizados en el ámbito de sus respectivas competencias.

Los planes de desarrollo de los gobiernos municipales, están siendo abordados por la modernización del marco legal y procedimental, en especial lo referido a planificación estratégica, en función del desarrollo económico y social, correspondiéndole la formulación de planes, estrategias y políticas que coadyuven al desarrollo local. En este sentido, Corredor (2004), señala que la *planificación estratégica propone, estudia y conduce las acciones con una perspectiva de cambios sustanciales de la situación* [Corredor, 2004, Pág. 43]

En el caso de la Contraloría del Municipio Campo Elías ésta cumple un papel fundamental al tener la posibilidad de exigirles responsabilidad a los administradores de los fondos y bienes públicos de la Alcaldía del Municipio, así como asegurar la transparencia en la ejecución de los presupuestos de los diferentes entes y organismos sujetos a su control.

La Contraloría del Municipio Campo Elías requiere contar con una planificación estratégica, que se origine del más alto nivel de la gestión contralora, coordinada con los niveles operativos de la actividad fiscalizadora, cuyo propósito sea rediseñar los planes, normas de la organización, sistemas de control, reducción de costos, seguimiento oportuno de los programas de fiscalización y la evaluación periódica y sistemática de los planes operativos.

Para este caso particular de la contraloría se realizó una entrevista preliminar con el Contralor municipal y con los trabajadores de este órgano de control fiscal, observándose dificultades en cuanto a ausencia de planes a largo plazo; desvinculación entre el plan operativo anual y el presupuesto de la contraloría municipal, insuficiencia del presupuesto, debilidades en la evaluación de los planes y medición de los resultados, carencia de estrategias gerenciales que impiden la buena marcha del instituto.

Sobre la base de estas consideraciones se plantea la presente investigación con el fin de proponer líneas de acción de planificación estratégica como herramienta gerencial en la Contraloría del Municipio Campo Elías, y se formulan las siguientes interrogantes:

¿Cuál es la situación actual que presenta la Contraloría del Municipio Campo Elías con relación a la planificación estratégica?

¿Cuál es la vinculación relación entre el plan operativo anual y el presupuesto de Contraloría del Municipio Campo Elías del estado Mérida?

¿Cuáles son las ventajas y desventajas de la aplicación de la planificación estratégica como herramienta gerencial en la Contraloría del Municipio Campo Elías del estado Mérida?

¿Cuáles son las líneas de acción de Planificación Estratégica como herramienta gerencial en la Contraloría del Municipio Campo Elías?

## Objetivos de la Investigación

### Objetivo general

Proponer líneas de acción de planificación estratégica como herramienta gerencial en la Contraloría del Municipio Campo Elías del estado Mérida.

### Objetivos específicos

- Diagnosticar la situación actual que presenta la Contraloría del Municipio Campo Elías del estado Mérida con relación a la planificación estratégica.
- Explicar la vinculación entre el plan operativo anual y el presupuesto de la Contraloría del Municipio Campo Elías del estado Mérida.
- Determinar las ventajas y desventajas de la aplicación de la planificación estratégica como herramienta gerencial en la Contraloría del Municipio Campo Elías del estado Mérida.
- Diseñar líneas de acción de planificación estratégica como herramienta gerencial en la Contraloría del Municipio Campo Elías del estado Mérida.

## Justificación de la Investigación

Las contralorías municipales pueden ver limitada su acción de control institucional, si las decisiones gerenciales se fundamentan en plantear soluciones a corto plazo sin tomar en cuenta el entorno y el futuro a mediano y largo plazo, en este sentido la planificación estratégica brinda una excelente oportunidad al permitir una proyección a un futuro caracterizado por la incertidumbre y la inestabilidad, involucrando la dimensión interna cuyos resultados se puedan controlar permanentemente mediante la revisión y el monitoreo, permitiendo aplicar los correctivos necesarios en el momento oportuno.

La planificación estratégica como herramienta gerencial en el proceso de fiscalización en las contralorías municipales permitirá ajustar las actividades de una organización conforme a los planes y normas establecidas, además contribuirá a que se alcancen las metas y logren los objetivos propuestos.

Como herramienta para responder al mejor desempeño del nivel operativo y estratégico de las organizaciones, será determinante para conocer sus niveles de eficiencia, efectividad, productividad, eficacia y del impacto ante diversos horizontes, por lo tanto, tendrá la capacidad para autoevaluarse crítica y objetivamente y presentar a los ciudadanos los resultados de la gestión, siendo una oportunidad para dar respuesta a la ciudadanía, para el mejoramiento continuo y el cumplimiento legal.

También, este artículo contribuye en el campo académico con un estudio en el área del sector público, específicamente sobre lineamientos de planificación estratégica en el ámbito municipal,

que permitirá a otros investigadores un antecedente sobre el tema y abordar la problemática objeto de la investigación.

## **Referenciales teóricos de la investigación**

El control es una función del proceso administrativo que se ejerce continuamente para no perder el sentido de aplicabilidad, es considerado como un conjunto de actividades que se emprenden para medir el desempeño de una unidad y efectuar las acciones correctivas que sean necesarios, todo ello con el fin de asegurar el cumplimiento eficiente de los objetivos, metas políticas y normas. Otero (2011) explica que el control “es una actividad que consiste en comprobar, inspeccionar y vigilar la administración activa en el manejo de los recursos públicos para propender el alcance de los fines del Estado. Esta función debe estar en coherencia con la planificación, su valor dependerá fundamentalmente de dicha relación” [Otero, 2011, Pág. 70]

El control fiscal, en buena medida, refleja la salud de un régimen constitucional, pues sus actividades deben realizarse con la finalidad de determinar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales, legales, y demás normas reglamentarias aplicables a sus operaciones, así como para determinar el grado de observancia de las políticas prescritas en relación con el patrimonio y salvaguarda de los recursos de tales entidades.

### **El sistema nacional de control fiscal**

En la República Bolivariana de Venezuela se crea el Sistema Nacional de Control Fiscal en atención a lo dispuesto en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (2000)[Gaceta Oficial Nro. 5.453] en adelante CRBV, en el artículo 290 establece: “La ley determinará lo relativo a la organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República y del sistema nacional de control fiscal”. En este sentido, y en atención a lo dispuesto en el precitado artículo, se regula lo concerniente al Sistema Nacional de Control Fiscal en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (2001)[Gaceta Oficial Nro. 37.347] en adelante LOCGRSNCF.

El artículo 4 ejusdem define el Sistema Nacional de Control Fiscal

A los fines de esta Ley, se entiende por Sistema Nacional de Control Fiscal, el conjunto de órganos, estructuras, recursos y procesos que, integrados bajo la rectoría de la Contraloría General de la República, interactúan coordinadamente a fin de lograr la unidad de dirección de los sistemas y procedimientos de control que coadyuven al logro de los objetivos generales de los distintos entes y organismos sujetos a esta Ley, así como también al buen funcionamiento de la Administración Pública.

Este Sistema tiene como objetivo, el fortalecimiento de la capacidad del Estado para ejecutar eficazmente su función de gobierno, lograr la transparencia y la eficiencia en el manejo de los recursos del sector público y establecer la responsabilidad por la comisión de irregularidades relacionadas con la gestión de las entidades que conforman el sector público

Según Cruz y Sierra (2006), el Sistema Nacional de Control Fiscal “*nace de la necesidad de integrar en un sólo cuerpo los diversos órganos, instrumentos y recursos que garanticen el fortalecimiento de la capacidad del Estado para lograr la eficaz ejecución en el manejo de los recursos del Estado* [Cruz y Sierra, 2006, Pág. 19]

En Venezuela los órganos que conforman el Sistema Nacional de Control Fiscal, de conformidad con el artículo 26 de la LOGRSNCF [Gaceta Oficial Nro. 37.347], son los siguientes:

- La Contraloría General de la República.
- La Contraloría de los Estados, de los Distritos, Distritos Metropolitanos y de los Municipios.
- La Contraloría General de la Fuerza Armada Nacional.
- Las Unidades de Auditoría Interna

## El control fiscal municipal

A nivel municipal, la función de control, está encomendada a las Contralorías Municipales, quienes de conformidad con el artículo 176 de la actual Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, la Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2005) [Gaceta Oficial Nro. 38.204] y las respectivas ordenanzas municipales, desarrollan las competencias de estas instituciones de control fiscal externo y les corresponde el control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes del Municipio.

## La planificación

Desde el punto de vista gerencial la planificación constituye la primera fase del proceso administrativo, para Robbins y Coulter (2000) la planificación

(...) implica las tareas de definir los objetivos o metas de la organización, establecer una estrategia general para alcanzar esas metas, y desarrollar una jerarquía completa de planes para integrar y coordinar las actividades. Se refiere a los fines (lo que se va a hacer) como a los medios (cómo se hará). [Robbins y Coulter, 2000, Pág. 12]

Esta definición es aplicable particularmente a la planificación como función administrativa pues involucra la toma de decisiones al escoger la mejor alternativa para el logro de los objetivos y especifica que la planificación es un proceso, pues se materializa por etapas.

## Principales enfoques de la Planificación

### 1. Planificación tradicional – normativa.

Ha sido utilizada desde los comienzos de los sistemas nacionales de planificación, calificándosele inicialmente como planificación del desarrollo. De acuerdo a lo expuesto, Méndez (2002) establece que:

La planificación tradicional o normativa se caracteriza por ser un enfoque que pretende explicar la realidad desde la perspectiva económica y social..., mediante el diseño de esquemas de análisis reductibles al manejo de datos e indicadores sobre ciertos comportamientos sociales” ... “El hilo conductor de su diseño es el “deber ser”, que obvia el “puede ser” y escasamente se conecta al “tiende a ser”. [Méndez, 2002, Pág. 8]

Para este autor, el plan se formula atendiendo a decisiones institucionales de carácter público y se ajusta a las fases secuenciales del diagnóstico, la prognosis, la formulación de objetivos y estrategias, las propuestas de acciones de programación y los procesos y mecanismos de ejecución y control, los cuales estarían ya establecidos, de ahí la afirmación del autor del deber ser.

## 2. Planificación estratégica – situacional.

La planificación estratégica situacional surge por la necesidad de perfeccionar la planificación tradicional, este enfoque se propone nuevos elementos mediante el cual se prevé lograr situaciones, objetivos, determinar el poder y la potencialidad de oponentes que se mueven en escenarios cambiantes con tiempos críticos, siempre bajo condiciones de incertidumbre.

Méndez (2002) la define como: *un proceso de gestión pública, continuo, sistemático y participativo, para seleccionar una dirección que oriente el cambio situacional y facilite producir acciones que le construyan viabilidad, venciendo la resistencia de actores oponentes* [Méndez, 2002, Pág. 68]

Esta concepción parte del principio que planifica quien gobierna, intenta construir una teoría de las situaciones que posibilite el captar la totalidad relevante para la acción de un actor, así como los conflictos entre oponentes cuando estos confrontan sus planes en una realidad que se les constituye como tal sobre la base de problemas.

## 3. Planificación estratégica corporativa.

La concepción estratégica corporativa aborda el problema de la planificación intentando establecer un equilibrio dinámico entre recursos financieros, resultados y opciones estratégicas para las distintas áreas de la organización, bajo el supuesto que la corporación esté en interacción con un ambiente o entorno donde participan competidores. Para Castellano (2000) los enfoques de planificación tradicional y situacional,

Se apoyan mucho en instrumentos analíticos y predictivos afincados en la racionalidad, el estratégico corporativo glorifica lo intuitivo, manejado en discusiones de grupo. Estos instrumentos van de la mano con la preocupación actual, tanto a nivel

gubernamental como empresarial, de mejorar aspectos como la autoestima, el auto análisis y la neurolingüística en sus cuadros directivos. [Castellano, 2000, Pág. 98]

La planificación corporativa permite a la organización ser proactiva en la formulación de su futuro, así mismo busca a través de la formulación y funcionamiento del plan estratégico, integrar de manera sistemática la eficacia en la toma de decisiones con la optimización en la eficiencia organizacional.

## **Antecedentes de la planificación en la República Bolivariana de Venezuela**

En la República Bolivariana de Venezuela comienza a formalizarse el proceso de planificación a través del Decreto No. 492 de fecha 30 de diciembre de 1958, mediante el cual se crea la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN). Según [Asociación Venezolana de Presupuesto Público, 1995] la definición, diseño y elaboración de planes nacionales, planes regionales y operativos, tendieron a consolidarse desde la década de los años 60, como respuesta para atender a la necesidad de tener un instrumento que permita la definición de objetivos de desarrollo, la formulación de metas de crecimiento y la racionalización del proceso de toma de decisiones.

### **La planificación en el sector público venezolano**

La nación venezolana, a través de sus gobiernos, está obligada a definir la orientación para el desarrollo social, económico y moral de sus pobladores, a través del establecimiento de objetivos y metas a corto, mediano y largo plazo contenidos en instrumentos como son las Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, contenidos en los artículos 187 numeral 8 de la CRBV [Gaceta Oficial Nro. 5.453] que establece: *Aprobar las líneas generales del plan de desarrollo económico y social de la Nación, que serán presentadas por el Ejecutivo Nacional en el transcurso del tercer trimestre del primer año de cada período constitucional* y el artículo 236 numeral 18 de la CRBV: *Formular el Plan Nacional de Desarrollo y dirigir su ejecución previa aprobación de la Asamblea Nacional*

En este sentido, se ha asumido la planificación como una política de Estado al servicio del desarrollo integral y sostenible, la CRBV en el artículo 299, establece que “El Estado (...) promoverá el desarrollo armónico de la economía nacional... mediante una planificación estratégica, democrática, participativa y de consulta abierta”. Queda claro en consecuencia, cual enfoque seleccionó el constituyente para cumplir con su fin esencial: la búsqueda del bien común y la satisfacción de las necesidades colectivas, mediante una planificación estratégica.

### **Tipos de planes a nivel nacional y municipal**

El sistema de planes está constituido por diversos instrumentos, cada uno de los cuales cumple una función específica y complementaria con los demás. En la Ley Orgánica de

Planificación Pública y Popular (2014)[[Gaceta Oficial Nro. 6.148](#)] se regulan y organizan los planes de acuerdo a las políticas públicas y a un sistema integrado de planes: espaciales, sectoriales, categorizados en estratégicos y operativos:

1. Planes estratégicos:

- a) Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación.
- b) Planes Sectoriales de las áreas estratégicas del Plan de Desarrollo Regional.
- c) Plan de Desarrollo Regional.
- d) Plan de Desarrollo Subregional.
- e) Plan de Desarrollo Estatal.
- f) Plan Municipal de Desarrollo.
- g) Plan Comunal de Desarrollo.
- h) Plan Comunitario.
- i) Los planes estratégicos de los órganos y entes del Poder Público.
- j) Los demás planes que demande el proceso de planificación estratégica de políticas públicas o los requerimientos para el desarrollo social integral.

2. Planes operativos:

- a) Plan Operativo Anual Nacional.
- b) Plan Operativo Anual Regional.
- c) Plan Operativo Subregional.
- d) Plan Operativo Anual Estatal.
- e) Plan Operativo Anual Municipal.
- f) Plan Operativo Anual Comunal.
- g) Los planes operativos anuales de los órganos y entes del Poder Público.

## Los planes municipales

El plan municipal de desarrollo: expresa las directrices de gobierno de cada uno de los municipios, para el período de cuatro años de gestión. En su formulación debe tomarse en consideración lo dispuesto en las líneas generales del plan de desarrollo económico y social de la nación y a los órganos y entes de la Administración Pública Municipal y las instancias del Poder Popular correspondientes.

## La planificación y su expresión financiera

El plan operativo anual es un documento que contiene las operaciones y proyectos que tiene asignación financiera en un lapso de tiempo determinado que generalmente es un año. La Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (2015)[[Gaceta Oficial Nro. 6.210](#)] hace referencia al plan operativo anual en su artículo 9 único aparte, según el cual: *El Ejecutivo Nacional presentará en la misma oportunidad a la asamblea Nacional el plan operativo anual y el proyecto de Ley de Presupuesto.*

## La planificación estratégica

La planificación estratégica es un proceso continuo y sistemático que asegura el logro de los objetivos a largo plazo de la organización, al establecer un conjunto coherente de acciones estratégicas y acordar la cantidad de recursos necesarios para la consecución de esos objetivos. Para [[Terán y Álvarez, 2010](#)] la planificación estratégica situacional es una herramienta teórica utilizada para generar planes y estrategias orientadas a guiar la acción hacia el futuro, para tratar de disminuir incertidumbre e incrementar la potencialidad para controlar lo realizado y el entorno en el que se da el quehacer, en la medida de lo posible. Estos planes y estrategias pretenden un cierto objetivo, y se dan dentro de ciertas restricciones organizacionales, de acuerdo al objetivo de la organización.

En este caso en particular se comparten las ideas planteadas por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) citada por [[Álvarez, 2017](#)] relacionado con la toma de decisiones a nivel organizacional y con líneas o cursos de acción para alcanzar objetivos a mediano y/o largo plazo. En este caso la definición de misión, visión, objetivos estratégicos, estrategias, indicadores y metas representa el eje medular del proceso de planificación propuesto.

En Venezuela para el sector público los planes estratégicos están regulados por la Ley Orgánica de Planificación (2014)[[Gaceta Oficial Nro. 6.148](#)] en su artículo 24 que establece: Los planes estratégicos son aquellos formulados por los órganos y entes del Poder Público y las instancias del Poder Popular, en atención a los objetivos y metas sectoriales e institucionales que le correspondan de conformidad con el Plan de Desarrollo Económico y social de la Nación.

## Líneas de acción de planificación estratégica

Las líneas de acción o lineamientos estratégicos son definidas por francés (2005), como los *postulados fundamentales que plasman los principales aspectos de la estrategia de una empresa u organización, de acuerdo con las prácticas generalmente establecidas* [Francés, 2005, Pág. 35]. Para este autor los lineamientos constituyen los elementos básicos para desarrollar el pensamiento estratégico acerca de una empresa u organización y comprende lineamientos permanentes, lineamientos semipermanentes y lineamientos temporales.

Para el desarrollo de un plan estratégico es indispensable iniciar con la visión de la organización y contar con sistemas de información oportunos y actualizados, para efectuar un análisis del entorno, de las premisas internas y externas, así como de las fortalezas y debilidades de la empresa, de las oportunidades y amenazas presentes y futuras que pueden afectar el logro de los objetivos, la misión, visión, los objetivos y las políticas estratégicas deben ser definidos por los altos directivos, con un conocimiento pleno de los factores que influyen en la organización.

## El proceso de planeación estratégica

Según Münch (2005), la planeación estratégica comprende una serie de elementos que se conoce como plan de negocios o plan estratégico, el cual comprende:

1. Filosofía
2. Visión
3. Misión
4. Objetivos Estratégicos
5. Estrategias
6. Políticas
7. Presupuesto [Münch, 2005, Pág. 30].

## Ventajas y desventajas de la planificación estratégica

Según Münch (2005), las ventajas de la planificación son:

- La definición del rumbo de la empresa permite encaminar y aprovechar mejor los esfuerzos y los recursos.
- Reduce los niveles de incertidumbre que se pueden presentar en el futuro.
- Establece un sistema racional para la toma de decisiones, evitando la improvisación o corazonadas. Las decisiones se basan en hechos y no en emociones.
- Reduce al mínimo los riesgos, y aprovecha al máximo las oportunidades.
- Al planear se definen las bases a través de las cuales operará la empresa.
- Promueve la eficiencia al eliminar la improvisación.

- Proporciona los elementos para efectuar el control.
- La motivación se eleva sustancialmente, al conocer todos los miembros de la empresa hacia donde se dirigen sus esfuerzos.
- Optimiza el aprovechamiento del tiempo y los recursos, en todos los niveles de la organización [Münch, 2005, Pág. 14]

### **Desventajas de la Planificación Estratégica**

- Está limitada por la poca precisión de la información y por la incertidumbre de los hechos futuros.
- La planificación tiene un alto costo. Requiere de un gran esfuerzo que se traduce en tiempo, lo cual lleva a aumentar los costos en términos de horas hombre.
- La planificación puede ahogar la iniciativa. Puede darse la tendencia a realizar una planificación excesiva, lo cual puede llevar a rigideces en la actuación de los administradores y del personal de la organización general.
- Puede demorar en algunos casos las acciones. Existen situaciones que requieren de respuestas casi instantáneas.
- Puede crear burocracia de planificadores que pueden perder contacto con los productos y clientes de la empresa.
- La planeación en ocasiones tiende a limitar la organización a la opción más racional y exenta de riesgos.
- La planificación tiene barreras psicológicas. Una barrera usual es que las personas tienen más en cuenta el presente que el futuro [Münch, 2005, Pág. 14].

### **Metodología utilizada en el estudio**

En el caso de estudio en referencia se utilizó la modalidad de proyecto factible a través de un diseño de campo. La información se obtuvo directamente del área de estudio. Los datos primarios fueron levantados por el investigador en la Contraloría del Municipio Campo Elías del estado Mérida, la población estuvo constituida por diez trabajadores de la contraloría en estudio. El instrumento utilizado fue el cuestionario contentivo de cuarenta y un preguntas con respuestas dicotómicas de sí y no.

## Resultados de la investigación

De los resultados obtenidos en el diagnóstico de la Contraloría del Municipio Campo Elías relacionados con el diseño de líneas de acción de planificación estratégica se obtuvo que la Contraloría no cuenta con una planificación estratégica, lo que no permite a la organización ser proactiva en la formulación de su futuro con planes a largo plazo, es importante destacar que los funcionarios de la Contraloría Municipal manifestaron conocer los elementos que integran la planificación en cuanto a la estructura organizativa, la misión, la visión y valores institucionales y un 80 % de la población manifestó conocer las políticas institucionales y los servicios que brinda la Contraloría Municipal, sin embargo un 40 % manifestó no conocer los programas de acción de las áreas a las cuales pertenecen. Aunque la Contraloría del Municipio Campo Elías tiene definidos los elementos que conforman la planificación estratégica es de señalar que no tiene determinados objetivos estratégicos a largo plazo, así como estrategias que señale como lograr esos objetivos, siendo estos elementos bases fundamentales para lograr la planificación a largo plazo.

Los resultados de la encuesta demuestran que los funcionarios de la Contraloría del Municipio Campo Elías conocen el plan operativo anual, sus objetivos y metas, lo que indica que este organismo ha dado cumplimiento con la ley en lo que respecta a la preparación del POA y su divulgación. Se pudo observar en las respuestas referente a la vinculación del plan operativo anual con el presupuesto que existe una vinculación mínima entre ellos, pues las respuestas a la encuesta reflejan que no se realizan planes de personal para el establecimiento del gasto de personal, plan de compras para las estimaciones de costo de materiales y suministros, plan de conservación y mantenimiento de los bienes de la institución para las estimaciones de costo de los servicios no personales.

Con relación a las ventajas y desventajas de la planificación estratégica como herramienta gerencial, existe coherencia en las respuestas emitidas por los encuestados al considerar como ventajas las bondades de la planificación estratégica.

Este estudio indica la necesidad de que el proceso de planificación estratégica a proponer considere estos elementos descritos en cada ítem como partes fundamentales para diseñar líneas de acción de planificación estratégica como herramienta gerencial en la Contraloría del Municipio Campo Elías.

Estas líneas de acción de planificación estratégica permiten una rendición de cuentas del Contralor municipal de una manera eficiente y eficaz debido a que su gestión está fundamentada en un plan-presupuesto que orienta la gestión a objetivos concretos. Así mismo, contribuye a fortalecer el proceso del control fiscal al permitir monitorear los resultados en función del plan.

A continuación, se presenta la propuesta de líneas de acción de planificación estratégica las cuales fueron diseñadas de acuerdo a los resultados obtenidos en la aplicación del cuestionario, de manera que permita su fácil comprensión por parte de los funcionarios adscritos a esta institución.

- Realizar un análisis a través de la matriz FODA a los fines de determinar las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas de la Contraloría municipal realizando los siguientes

pasos:

Tabla 1: Matriz FODA realizado a la Contraloría del Municipio Campo Elías

| <b>Fortalezas</b>  | <b>Debilidades</b>   |
|--|--|
| Personal Técnico y Profesional   | Carencia de Planificación a largo plazo                                    |
| Conocimiento de Misión, Visión y Valores                                 | Divorcio entre el plan operativo anual y el Plan Municipal de Desarrollo   |
| Establecimiento de Políticas Institucionales                             | Inexistencia de estructura de costos en función del plan operativo anual   |
| Existencia de programas de acción  | Ausencia de un plan de personal  |
| Conocimiento de los servicios de la Contraloría Municipal                | Ausencia de Plan de compras para las estimaciones de costo                 |
| Existencia de Plan operativo anual                                       | Ausencia de un plan de conservación y mantenimiento de los bienes          |
| Conocimiento de los objetivos y metas del POA                            | Carencia de estructura de costos para la ejecución de actuaciones fiscales |
| <b>Oportunidades</b>   | <b>Amenazas</b>  |
| Crecimiento urbano del municipio   | El Presupuesto es asignado por la Cámara Municipal                         |
| Entes fiscalizados ubicados en áreas cercanas a la Contraloría Municipal | Crisis ocupacional de personal capacitado en control fiscal                |
| Coordinación entre los órganos de control fiscal                         | Reducciones presupuestarias gubernamentales                                |
| Equipos Tecnológicas modernos  | Influencia de ideología política   |
| Buenas relaciones institucionales  | Dificultad de financiamiento para la Contraloría                           |
| Bases Jurídicas actualizadas   |  |

Fuente: evaluación propia

- Realizar una revisión de la misión formal de la contraloría y contrastarla con los hechos, con la realidad y con la organización y que sea compartida por todos los miembros de la organización.

### **Propuesta de Misión:**

Somos un Órgano de control fiscal que contribuye al perfeccionamiento de una gestión pública confiable, a través del examen posterior, objetivo y sistemático para fomentar una cultura administrativa transparente, en beneficio de una mejor calidad de vida de la comunidad del municipio Campo Elías.

### **Propuesta de Visión:**

Ser reconocidos como un órgano de control fiscal eficiente con un talento humano comprometido con altos valores morales destinados a generar confianza en la vigilancia de la gestión pública, promoviendo el progreso integral y sostenible del municipio.

### **Propuesta de Valores:**

Compromiso: actitud proactiva, identificada con la misión y visión de la contraloría municipal, generando valor agregado para el logro de los objetivos institucionales.

- Calidad: actitud de crecimiento y desarrollo profesional, centrados en un enfoque de mejoramiento continuo.
- Confidencialidad: Respetar el valor y la propiedad de la información que se recibe.
- Excelencia: alto nivel de profesionalismo, capacidad técnica, calidad y actualización constante.
- Independencia: trabajo en forma autónoma y libre de cualquier interferencia o condicionamiento interno o externo.
- Respeto: atención, cortesía y trato adecuado a cada persona con la que se relacionan.
- Trabajo en equipo: coordinación, cooperación y comunicación asertiva.

### **Propuesta de objetivos y estrategias para la Contraloría Municipal:**

#### Objetivo 1

Fortalecer la planificación estratégica con el propósito de que los planes y los recursos públicos sean destinados a la generación de bienestar social colectivo, apoyando el

cumplimiento de los fines de la contraloría municipal.

Estrategias:

1. Efectuar actuaciones fiscales en un sector específico que permita determinar la situación del sector en su conjunto en un determinado lapso de tiempo y realizar seguimiento permanente a las actuaciones fiscales de los auditados.
2. Realizar actuaciones fiscales a los procesos de contratación de obras, bienes y servicios a los entes centralizados y descentralizados de la Alcaldía del municipio Campo Elías a fin de conocer el proceso de selección, contratación pago y evaluación del proceso de contrataciones.
3. Promover una cultura de responsabilidad y viabilidad fiscal, alertando sobre situaciones críticas que puedan comprometer su sostenibilidad y su consecuente generación de bienestar social colectivo.

Objetivo 2

Coordinar las acciones necesarias para lograr la compatibilización del presupuesto en función del plan operativo anual, con el fin de que el financiamiento de las operaciones permita la realización de planes y programas de control fiscal.

Estrategias:

1. Establecer una estructura de costos para el plan de actuaciones fiscales, mediante la programación del número de actuaciones fiscales a realizar, cantidad de funcionarios, horas hombre, tipo de actuación fiscal.
2. Elaborar el plan de personal de la contraloría municipal, mediante la programación de un plan de capacitación para los trabajadores, un plan de seguridad social y el plan de remuneraciones.
3. Elaborar el plan de compras, mediante la programación de obras, servicios y adquisiciones de bienes a contratar, necesarios en el ejercicio del fiscal.
4. Diseñar programas de conservación y mantenimiento de bienes, equipos y demás instalaciones adscritos o que sean propios de la Contraloría.

### Objetivo 3

Fortalecer el Sistema de Control Interno mediante la construcción de elementos y estándares que regulen el quehacer institucional y promuevan una cultura organizacional orientada hacia el autocontrol, la transparencia en la gestión pública y el cumplimiento de los principios y objetivos que guían las acciones de la Contraloría.

Estrategias:

1. Diseñar los Manuales de Normas y Procedimientos para las actuaciones fiscales con el fin de establecer los lineamientos generales a los cuales deberán sujetarse los auditores en la realización de las auditorías.
2. Elaborar un Manual para la evaluación y seguimiento de la ejecución del plan operativo anual con el fin de establecer una evaluación periódica y medir el grado de cumplimiento de los objetivos propuestos y su respectiva reprogramación en caso de ser necesario.

### Objetivo 4

Fortalecer el bienestar institucional mediante el fomento y promoción del talento humano como eje fundamental del ejercicio del control fiscal, de tal manera que éste se sienta motivado y entusiasmado a cumplir con las funciones que le competen.

Estrategias:

1. Brindar opciones de capacitación adaptadas a las necesidades institucionales de la contraloría municipal de Campo Elías, tendientes a potenciar tanto las competencias individuales como colectivas que mejoren de manera permanente la productividad y eficiencia en la prestación del servicio y en la vigilancia de la gestión fiscal de los sujetos de control.
2. Proyectar una positiva imagen pública institucional orientada a la generación de confianza ciudadana en el ejercicio del control fiscal mediante el desarrollo de acciones que hagan realidad los principios de transparencia, publicidad y rendición pública de cuentas.

### **Propuesta de políticas**

La posibilidad de implantar con éxito la propuesta, dependerá del interés que se tenga por parte de las máximas autoridades de establecer una planificación basada en objetivos

estratégicos, y la misma es factible pues existen elementos estratégicos en la contraloría municipal los cuales son conocidos por los trabajadores de esa institución

### **Propuesta de presupuesto**

La factibilidad financiera está representada por la disponibilidad presupuestaria que tiene la contraloría municipal para la implantación de la propuesta, pues la misma cuenta con los recursos económicos anualmente para el diseño y ejecución del plan estratégico y el plan operativo anual

### **Reflexiones finales**

Esta investigación permite dar a conocer la situación por la que atraviesan algunas contralorías municipales relacionadas con la planificación estratégica. Del diagnóstico realizado se puede deducir, que la contraloría municipal cuenta con algunos elementos de la planificación estratégica como son misión, visión, valores, políticas institucionales, sin embargo estos elementos no son suficientes para un plan estratégico a largo plazo, pues carece de los elementos fundamentales como lo son los objetivos estratégicos y las estrategias que señale como lograr esos objetivos, siendo estos elementos bases fundamentales para lograr la planificación a largo plazo.

Con relación a la vinculación POA presupuesto, se puede expresar que existe una mínima vinculación entre el plan operativo anual y el presupuesto de la contraloría municipal, debido a que no se cuenta con una estructura de costos en función del presupuesto; no se cuenta con un plan de personal que permita establecer con exactitud el gasto de personal; no se tiene un plan de compras para realizar las estimaciones de costos de materiales y suministros; no se cuenta con un plan de conservación y mantenimiento de los bienes de la institución; no se realizan estimaciones de costos que permitan conocer el valor de las actuaciones fiscales. En cuanto a la ventajas y desventajas de la aplicación de planificación estratégica como herramienta gerencial en la Contraloría del Municipio Campo Elías, se puede expresar que existe coherencia en las respuestas emitidas por los encuestados al considerar como ventajas las bondades de la planificación estratégica,

En este sentido, la planificación estratégica es una herramienta gerencial que puede reducir los riesgos de desempeño, asimismo promueve la eficiencia en el trabajo al eliminar la improvisación en la toma de decisiones, permite que la motivación de los trabajadores se eleve si éstos conocen hacia donde se dirigen sus esfuerzos, optimiza los recursos en todos los niveles de la organización y reduce los niveles de incertidumbre que se pueden presentar en el futuro.

## Bibliografía

- [Álvarez, 2017] Álvarez, J. (2017). Planificación Estratégica Participativa. *Revista Electrónica Conocimiento Libre y Licenciamiento*. 16 (8), pp. 11-24.
- [Asociación Venezolana de Presupuesto Público, 1995] Asociación Venezolana de Presupuesto Público. (1995). *Aspectos conceptuales y metodológicos del presupuesto público venezolano*. (3ra. ed.) Venezuela: Impresos Lobo C.A.
- [Castellano, 2000] Castellano Bohórquez, H. (2000). *Planificación: herramientas para enfrentar la complejidad, la incertidumbre y el cambio*. Colección Jorge Ahumada N° 8. Venezuela: Editorial Melvin, C.A.
- [Gaceta Oficial Nro. 5.453] Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. (2000). Gaceta Oficial 5.453. (Extraordinario).
- [Corredor, 2004] Corredor, J. (2004). *La Planificación. Nuevos enfoques y proposiciones para su aplicación en el siglo XXI*. Venezuela: Va Dell Hermanos.
- [Cruz y Sierra, 2006] Cruz, A. y Sierra J. (2006). *Control Fiscal: Estudio Preliminar Jurisprudencia y Ley. D.J.* Venezuela:Editores C.A.
- [Francés, 2005] Francés, A. (2005). *Estrategia para la empresa en América Latina*. Venezuela: Ediciones IESA.
- [Gaceta Oficial Nro. 6.148] Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Reforma de la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular (2014). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N°. 6.148.
- [Gaceta Oficial Nro. 6.210] Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público. (2015). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.210.
- [Gaceta Oficial Nro. 37.347] Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal. (2001). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.347.
- [Gaceta Oficial Nro. 38.204] Ley Orgánica del Poder Público Municipal. (2005). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N°. 38.204.
- [Méndez, 2002] Méndez, E. (2002). *La planificación del desarrollo: entre ilusiones y frustraciones: Los enfoques tradicional o normativo y estratégico situacional*. Universidad de Los Andes. Instituto de Geografía y Conservación. Venezuela:ULA.
- [Münch, 2005] Münch, L. (2005). *Planeación Estratégica: El rumbo hacia el éxito*.

- [Orlando, 2006] Orlando, F. (2006). *La Potestad Inquisitiva*. Universidad Católica Andrés Bello. Venezuela.
- [Otero, 2011] Otero, C. (2011). *Innovaciones en el Control Fiscal Venezolano*. 5ta. Edición. Venezuela: Editorial Miranda.
- [Robbins y Coulter, 2000] Robbins, S. y Coulter, M. (2000). *Administración*. Sexta Edición. México:Prentice Hall.
- [Terán y Álvarez, 2010] Terán, O y Álvarez, J. (2010) *Planificación Sistémico-Situacional*. Centro Nacional de Desarrollo e Investigación en Tecnologías Libres (CENDITEL) Venezuela: CENDITEL
- [Zambrano, 2001] Zambrano, A. (2001). *Gerencia Estratégica y Gobierno: Modelo de planificación estratégica para gobernaciones y alcaldías*. Ediciones IESA. Venezuela: IESA.