

PLAN
OPERATIVO
INSTITUCIONAL



MÓDULO PLANEAMIENTO CONCERTADO E INSTITUCIONAL

MÓDULO
PLANEAMIENTO CONCERTADO E INSTITUCIONAL

Guía específica
Plan operativo institucional
Lima, Perú
Marzo, 2005

Programa Pro Descentralización - PRODES
Av. 28 de Julio 1045, Miraflores, Lima
www.prodes.org.pe

Supervisión de edición y revisión de contenidos:
Programa Pro Descentralización - PRODES
Consejo Nacional de Descentralización, Gerencia de Fortalecimiento Local, CND

Elaboración de contenidos:
Programa Pro Descentralización - PRODES.
Área de Desarrollo y Fortalecimiento de Capacidades

Adecuación didáctica de los contenidos:
Zoila Acuña Castellanos
Sonia Planas Ravenna

Producción gráfica:
duArtes 247 2788

Ilustraciones :
Federico Gutiérrez
Lucia Córdova

@2005

PROGRAMA Pro Descentralización - PRODES, Consejo Nacional de la Descentralización - CND, Ministerio de Economía y Finanzas MEF- DNPP. La información contenida en este módulo puede ser reproducida total y parcialmente, siempre y cuando se mencione la fuente de origen y se envíe un ejemplar a PRODES, CND y MEF.

Hecho el Depósito Legal N° 1501042005-0513, en la Biblioteca Nacional del Perú.

Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo de USAID - PERÚ, bajo los términos del contrato N° 527-C-00-03-00049-00. Las opiniones expresadas por los autores no reflejan necesariamente el punto de vista de la agencia.



¿Qué pretende esta guía específica?

La presente guía específica tiene por finalidad que las autoridades y funcionarios municipales conozcan los fundamentos del plan operativo institucional, así como las pautas metodológicas básicas para su elaboración, de modo que este instrumento de gestión institucional se convierta en una verdadera y efectiva herramienta que contribuya a fortalecer el desempeño municipal para alcanzar el desarrollo local.

PROBLEMATIZANDO



OBSERVA LA SIGUIENTE SITUACIÓN



Actividad

- ▼ ¿Por qué la elaboración de planeamiento de corto plazo es mejor realizarlo en equipo?
- ▼ ¿Tu municipalidad tiene articulados estos instrumentos de planeamiento?



1. ¿QUÉ ES EL PLANEAMIENTO INSTITUCIONAL DE CORTO PLAZO?

Es el proceso a través del cual una municipalidad organiza -con la debida anticipación- su gestión institucional para un determinado año fiscal, teniendo en cuenta las prioridades (políticas institucionales) que se definan para dicho período. La gestión institucional es la capacidad que tiene una municipalidad para lograr los resultados esperados a través de la organización municipal.



El planeamiento de corto plazo debe tener presente el rol específico¹ que le toca desempeñar al gobierno local en el desarrollo de su localidad, pues la gestión institucional debe perseguir objetivos y metas que aporten al proceso de desarrollo local, coadyuvando al fortaleciendo institucional de la municipalidad en el mediano plazo. Es por ello que el planeamiento institucional de corto plazo debe también tener en cuenta las orientaciones estratégicas contempladas en el plan de desarrollo institucional.

Una municipalidad tiene un buen planeamiento institucional de corto plazo

cuando el esfuerzo de su personal y la operatividad de sus dependencias y sus recursos institucionales (sean humanos, financieros o materiales) se concentran y aplican en lograr las prioridades institucionales trazadas para un determinado año.

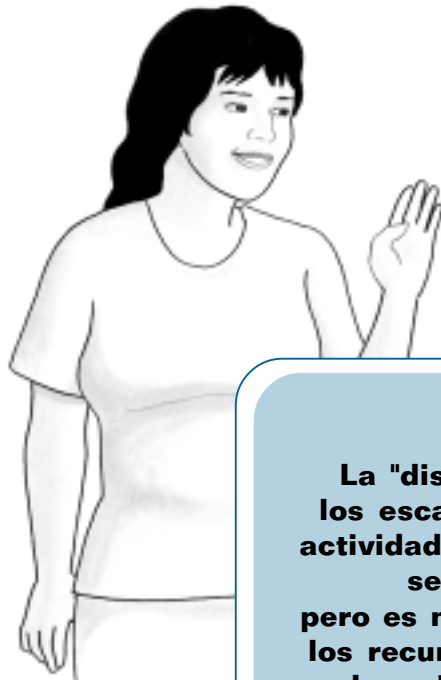
Con un buen planeamiento institucional de corto plazo, podemos evitar:

- El "activismo" institucional,
- La "dispersión" de los escasos recursos disponibles,
- La "superposición" de actividades
- La descoordinación" entre el personal o las dependencias municipales.

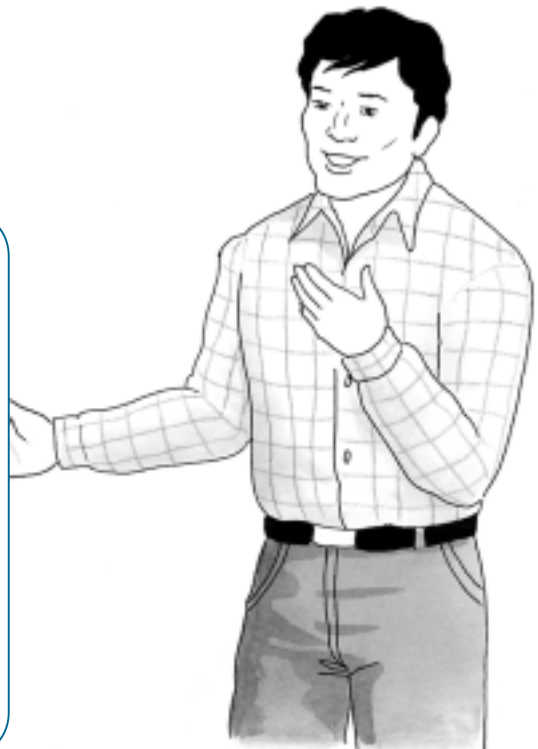
El activismo es aquella actitud de querer "hacer de todo" sin tener presente qué es lo importante y urgente para la organización municipal, según las prioridades establecidas para un determinado año fiscal.



¹ Dicho rol, denominado "misión", es el que está definido en el plan de desarrollo institucional PDI. Por tanto, el PDI es el instrumento de planificación "marco" que orienta la elaboración y gestión de los instrumentos de planificación de corto plazo.



La "dispersión" es la utilización de los escasos recursos municipales en actividades no prioritarias. Todo puede ser importante y urgente, pero es necesario concentrar y aplicar los recursos en aquellas acciones que han sido priorizadas para el año.



A veces se observa que los órganos municipales duplican las mismas actividades o metas, siendo necesario coordinar esfuerzos de modo que el accionar municipal sea lo más eficiente posible.



Hay "descoordinación" cuando se programan metas o adquisiciones que no cuentan con los recursos debidamente previstos, o que requieren de ciertos bienes y servicios que aún no han sido contratados o adquiridos. También hay "descoordinación" cuando los objetivos operativos de las dependencias municipales no guardan relación con las prioridades institucionales.

Principales instrumentos de planeamiento de corto plazo

Los principales instrumentos de planeamiento institucional de corto plazo (PICP) son:

Plan operativo institucional

Presupuesto institucional municipal

Plan anual de adquisiciones y contrataciones

Veamos algunas dificultades que se presentan en el proceso de planeamiento institucional de corto plazo:

1 Estos tres instrumentos se ejecutan en el corto plazo, sin embargo su formulación no siempre parte de la misma información, las programaciones no están sincronizadas entre sí y, por último, se elaboran en distintos momentos, lo que impide una mejor combinación del potencial humano y los recursos materiales y financieros de la municipalidad.

2 A pesar que todos ellos guardan íntima relación, usualmente se elabora primero el presupuesto institucional municipal, luego el plan anual de adquisiciones y contrataciones y, finalmente, el plan operativo institucional.



3 Lo anteriormente citado nos indica que se preveen recursos sin tener claro qué harán las dependencias de la municipalidad, y así se programan adquisiciones y contrataciones sin saber cuándo se requerirán ni a qué metas operativas contribuirán.

- 4** Existen normas muy precisas para la elaboración del presupuesto institucional municipal y del plan anual de adquisiciones y contrataciones. Sin embargo, el planeamiento operativo institucional cuenta con disposiciones técnicas establecidas hace quince años -por lo menos- salvo algunas disposiciones puntuales contempladas en las normas presupuestarias. Esta situación es muy grave dado que el hilo conductor de la planificación de corto plazo es, precisamente, el plan operativo institucional.
- 5** Los instrumentos de planificación constituyen una copia del documento² del año anterior. Persiguen objetivos³ que no se encuentran alineados a las prioridades institucionales y del desarrollo local y, a falta de información institucional, son elaborados en base a datos históricos o determinados "al ojo" por el responsable de su elaboración, dado que no se elaboran con la participación de todo el personal de la municipalidad.
- 6** La visión de "compartimiento estanco" que tienen los sistemas administrativos nacionales, no permite a las municipalidades advertir la relación entre tales instrumentos, ni mucho menos advertir que si bien son tres instrumentos, forman parte de un único proceso, al que hemos denominado planificación institucional de corto plazo.

*Para el Año 2005, PRODES
presenta dos instructivos:*

**Planeamiento operativo
institucional**

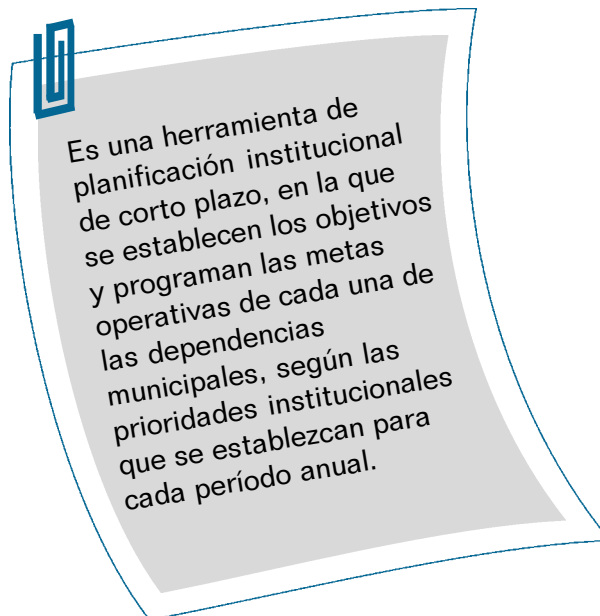
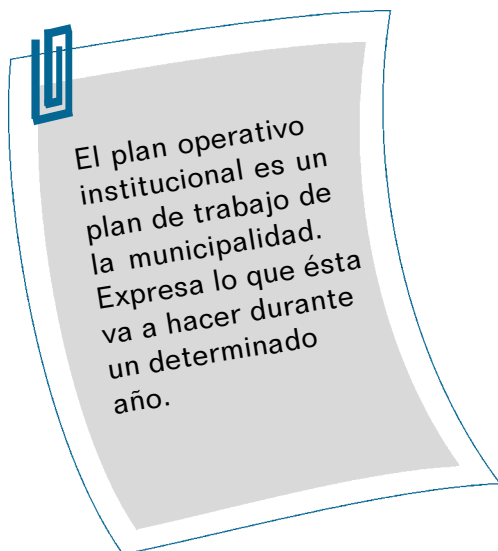
**Presupuesto institucional
municipal**

Su finalidad es que las municipalidades cuenten con mayores alcances conceptuales y metodológicos para transformarlos en efectivas herramientas de gestión institucional que contribuyan al fortalecimiento municipal y al desarrollo local.



² Sólo se producen "ajustes" en montos o en algunas actividades específicas o en nuevas adquisiciones o contrataciones a realizar.
³ En muchos casos, salvo en el presupuesto institucional en el que resulta obligatorio consignarlos, no expresan los objetivos que se persigue lograr.

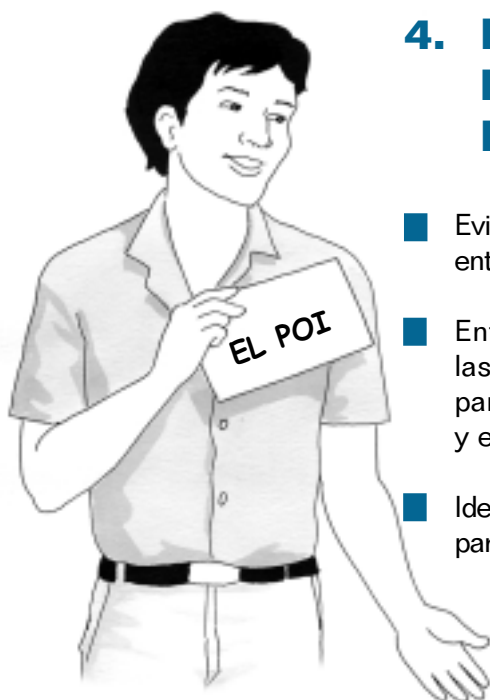
2. ¿QUÉ ES EL PLAN OPERATIVO INSTITUCIONAL?



SU OBJETIVO es priorizar, organizar y programar las acciones de corto plazo de todas las dependencias municipales, teniendo como marco el plan de desarrollo institucional.

3. EL PLAN OPERATIVO ES NECESARIO PORQUE:

- ✓ Permite que la municipalidad cuente con una "lógica de conjunto" para la acción institucional en el corto plazo.
- ✓ Contribuye a lograr la coherencia de la gestión institucional municipal mediante la organización y coordinación de las actividades de las diferentes dependencias municipales, en función de las prioridades institucionales
- ✓ Ayuda a lograr la mejor combinación posible entre el potencial humano de la organización y sus recursos materiales y financieros.



4. LOS OBJETIVOS DEL PLAN OPERATIVO INSTITUCIONAL SON:

- Evitar la superposición (duplicación) de actividades entre las diferentes dependencias municipales.
- Enfocar la gestión institucional en el logro de las prioridades establecidas en el presupuesto participativo, el plan de desarrollo institucional y el plan de desarrollo concertado.
- Identificar el papel de cada dependencia municipal para el mejor desempeño de la misión municipal.



Actividad

- ▼ Según tu parecer, ¿qué mejoras podrían haber en tu municipio con la elaboración del plan operativo institucional?

5. ¿QUÉ CONTIENE EL PLAN OPERATIVO INSTITUCIONAL?

El plan operativo institucional debe contener -como mínimo- la siguiente información:

Prioridades institucionales

Son los lineamientos generales, las políticas públicas locales, que todas las dependencias municipales deberán observar en su gestión operativa durante un determinado año. Estas prioridades se enmarcan dentro de los objetivos estratégicos establecidos en el plan de desarrollo institucional, de modo que la municipalidad pueda contribuir al desarrollo local.

Objetivos operativos de cada dependencia municipal.

Son los propósitos que perseguirá cada dependencia municipal en su gestión operativa. Ellos deben contribuir necesariamente al logro de las prioridades institucionales establecidas para el año.

Programación de metas operativas

Es el ordenamiento en el tiempo de lo que cada dependencia municipal va a producir durante el año. Comprende también el proceso de sincronización entre la programación operativa propuesta por las diferentes dependencias municipales. *Sincronizar es ubicar en el tiempo las metas programadas, de modo que las tareas que deban realizarse para su cumplimiento se coloquen en orden de prioridad.*

Responsables

Son las personas y/o dependencias que se harán cargo del cumplimiento de las metas operativas programadas.

Cuadro de necesidades

Es el documento que contiene los requerimientos para las adquisiciones o contrataciones que serán necesarias realizar para lograr las metas operativas programadas.

6. ¿CÓMO ELABORAMOS EL PLAN OPERATIVO INSTITUCIONAL?

Existen muchas maneras para elaborar el plan operativo institucional, esto depende principalmente de cómo está organizada la municipalidad.

Por ejemplo, en las municipalidades rurales -que no cuentan con muchas dependencias orgánicas-, la preparación del plan operativo institucional significará más bien elaborar un plan de trabajo de todas las personas que integran la organización municipal. Dicho plan operativo institucional precisará entonces los objetivos y metas operativas de cada uno de los responsables, según el cargo que se encuentre desempeñando.

No obstante, las diferencias que pudieran existir entre la realidad institucional de las municipalidades, existen ciertas condiciones que deben observarse de todas maneras para elaborar el plan operativo institucional, a saber:



El plan operativo institucional debe elaborarse participativamente.

En su elaboración se debe propiciar la participación activa de todo el personal de la municipalidad, de esta manera las ideas y propuestas para la construcción del plan operativo se verán enriquecidas por las diferentes maneras de ver la gestión municipal que tienen -en una misma municipalidad- los funcionarios, los servidores, los obreros y el personal contratado.

El plan operativo institucional debe elaborarse teniendo presente las prioridades institucionales de la municipalidad para el año a programar.

No es posible contar con un buen plan operativo institucional si es que las dependencias y el personal no saben cuáles serán las prioridades de la acción municipal para dicho período. Es importante que las autoridades municipales definan y comuniquen oportunamente las políticas públicas locales, de modo que se propongan los objetivos y metas operativas para el ejercicio anual en función de las mismas.

Pasos para elaborar el plan operativo institucional

A continuación presentamos los pasos básicos para elaborar el plan operativo institucional:



¿Quién lo hace?

Corresponde a las autoridades municipales (concejo municipal y alcalde) establecer los lineamientos de política institucional que la municipalidad perseguirá durante un determinado año fiscal.

Es recomendable que dichas prioridades se establezcan teniendo en cuenta los procesos clave que impulsa la organización municipal. Los procesos clave son las líneas principales de acción municipal que aglutinan un conjunto de actividades y que responden directamente a la misión de la municipalidad.

Son procesos clave

- La promoción del desarrollo
- La prestación de servicios públicos locales
- La administración municipal, entre otros.

Es importante que las autoridades municipales comprendan qué implican los procesos clave, dado que cada uno de ellos responde a una manera de hacer las cosas. En un sentido más amplio, el término "proceso" se refiere a cómo se hacen las cosas y no a qué cosas se hacen.

Veamos el siguiente ejemplo:

"Si cruzo una calle, eso es lo que estoy haciendo, pero el proceso es la manera cómo lo hago: caminando, corriendo, esquivando autos, pidiendo a alguien que me ayude, etc."

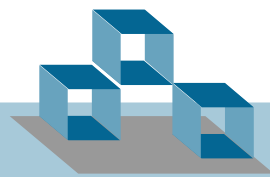


Entonces, al definir las prioridades institucionales, las autoridades municipales deben tener en cuenta:

- ✓ La manera cómo se están desarrollando los procesos clave de la municipalidad.
- ✓ La manera cómo quisieran que dichos procesos clave funcionen.
- ✓ Los objetivos estratégicos del plan de desarrollo institucional y los compromisos asumidos por la municipalidad con respecto al plan de desarrollo local concertado.

Las prioridades institucionales constituyen la base fundamental para cualquier tarea relacionada con el planeamiento operativo.

Por ello, su exposición oportuna resulta un paso crucial para la consistencia del plan operativo institucional y el presupuesto institucional de apertura.



Actividad

- ▼ Reúnete con tus compañeros e identifiquen los procesos clave de tu municipalidad.



**PROPOSICIÓN DE
LOS OBJETIVOS
OPERATIVOS**

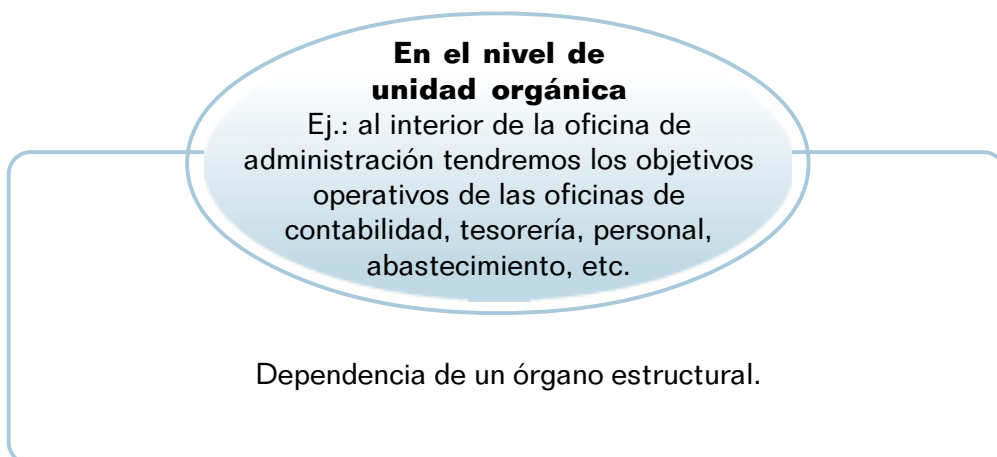
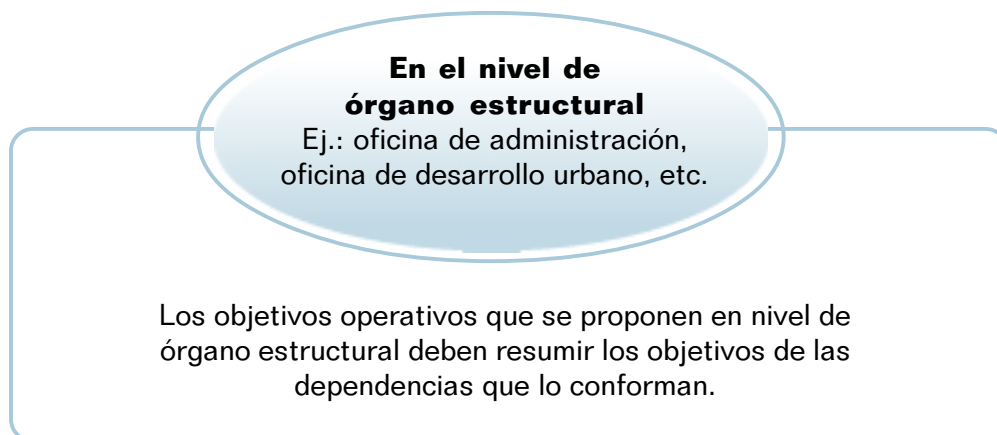
Teniendo en cuenta las prioridades institucionales, cada dependencia municipal propone sus objetivos operativos.

Los objetivos operativos



Son los propósitos fundamentales que persigue un determinado órgano estructural o dependencia. Responden directamente al papel que juega la dependencia en la organización municipal para cumplir con la misión de la municipalidad.

Los objetivos operativos pueden proponerse en **dos niveles**:



Debe advertirse que cada jefatura de órgano estructural también es considerada como una dependencia, razón por la cual -al igual que estas últimas- debe proponer sus objetivos operativos en su calidad de órgano de dirección.

**Tanto los objetivos operativos
propuestos por los órganos estructurales
como por las unidades orgánicas, son el inicio
de los trabajos del planeamiento
operativo institucional que terminarán en la
aprobación del plan operativo institucional.**

Recuerda que:

- ✓ Los objetivos operativos no deben confundirse con los resultados a lograr (en este caso, se trataría de metas operativas).
- ✓ Los objetivos operativos tampoco son los insumos con los que deberá contar la municipalidad para lograr sus metas (comprar equipos, contratar personal, adquirir equipos)
- ✓ Los objetivos operativos no deben confundirse con las funciones previstas en el reglamento de organización y funciones ROF para una determinada dependencia, dado que éstas son responsabilidades que se derivan de su ámbito de competencia funcional.



Actividad

- ▼ Desde el ámbito de tus funciones, ¿qué objetivos operativos considerarías para el plan operativo institucional POI?

3



DETERMINACIÓN DE LAS METAS OPERATIVAS

Al igual que los objetivos operativos, las metas operativas son propuestas por todas las dependencias de la entidad (incluidos sus órganos de dirección).

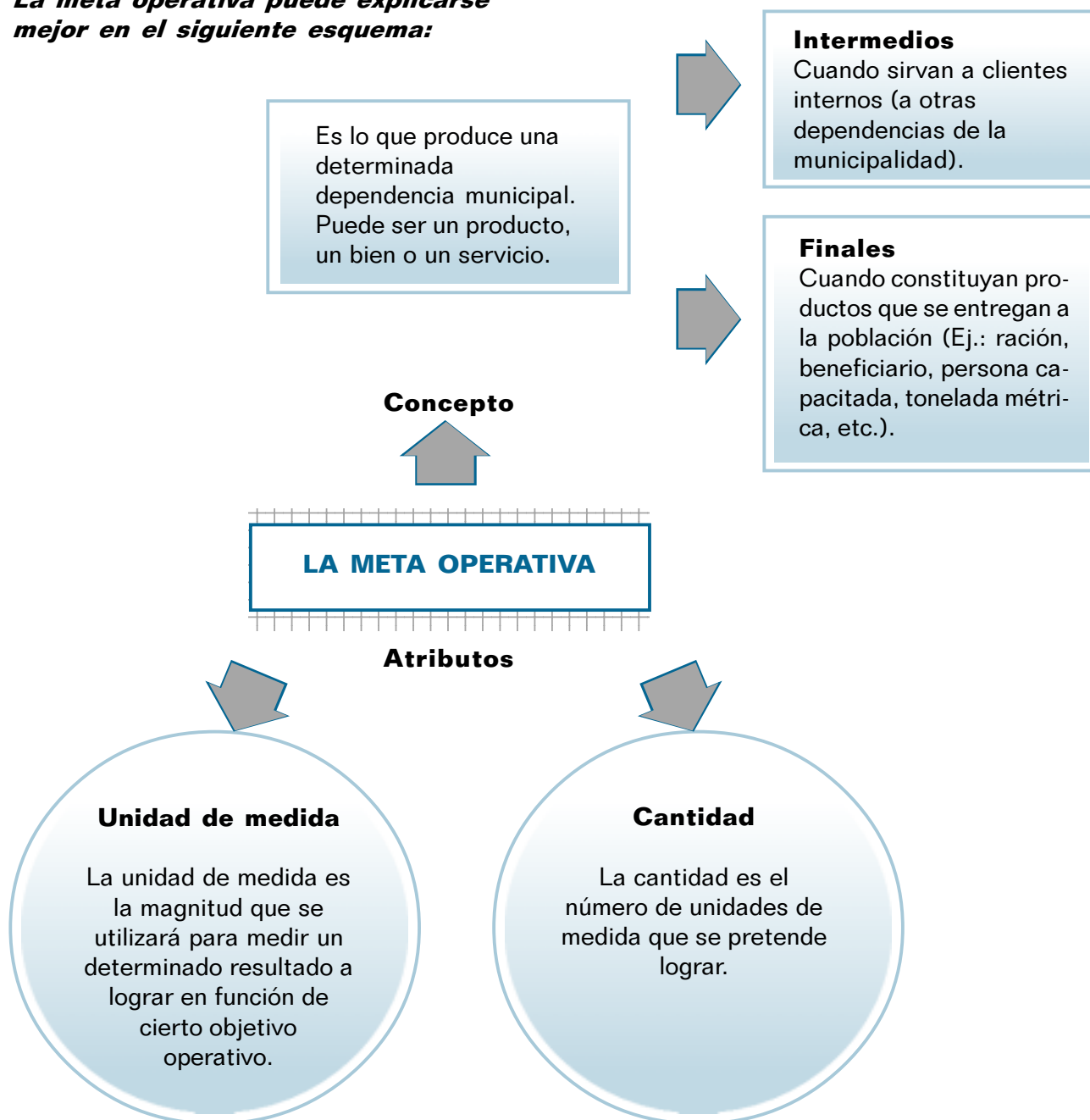
Todo objetivo operativo debe ser expresado en una o varias metas operativas para poder medir su logro. Al cumplir las metas operativas constataremos el cumplimiento de los objetivos.

A partir de las metas operativas así determinadas, podrán proponerse indicadores para medir la gestión operativa de la municipalidad, en términos de eficacia, eficiencia, impacto, cobertura, calidad, rendimiento, entre otros criterios.

Podemos graficar este proceso de la manera siguiente:



La meta operativa puede explicarse mejor en el siguiente esquema:



No confundamos una meta operativa con las tareas o trabajos para llevarla a cabo. Las tareas y los trabajos constituyen las acciones operacionales necesarias para lograr un determinado producto intermedio o final (meta operativa).

Las tareas son las acciones de carácter operacional inscritas en una actividad (categoría presupuestaria). Los trabajos constituyen acciones operacionales inscritas en un proyecto (categoría presupuestaria).



Actividad

- ▼ Según los objetivos operativos que consideraste en la actividad anterior, ¿cuáles serían tus metas?

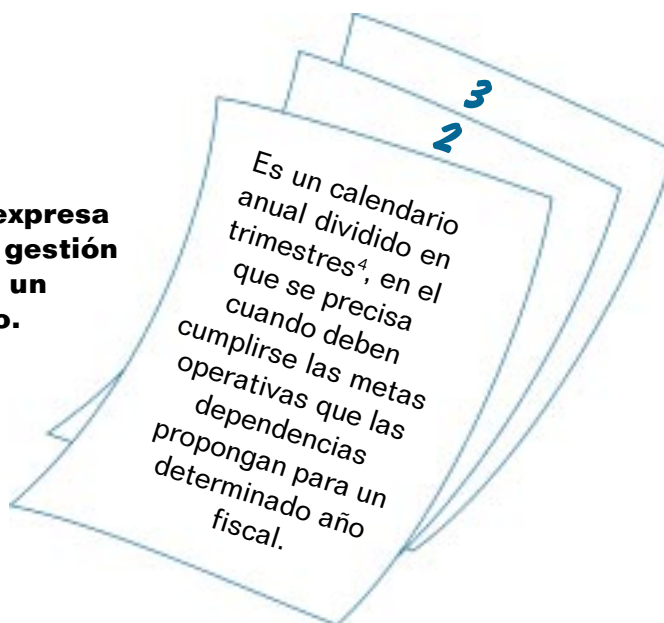
4



ESTABLECER EL CRONOGRAMA DE TRABAJO

El cronograma de trabajo expresa la secuencia en que se irán produciendo las metas operativas propuestas.

En el cronograma se expresa la programación de la gestión institucional para un determinado año.



⁴ Esta división temporal trimestre responde a lo establecido en las normas vigentes sobre la materia.

Es muy importante dar la atención necesaria a la elaboración del cronograma de trabajo porque constituye un insumo importante para la programación presupuestaria de gastos, la cual debe estar articulada con la planificación operativa de la municipalidad. Por tanto, debe tenerse presente que el planeamiento operativo es anterior a la programación presupuestaria.

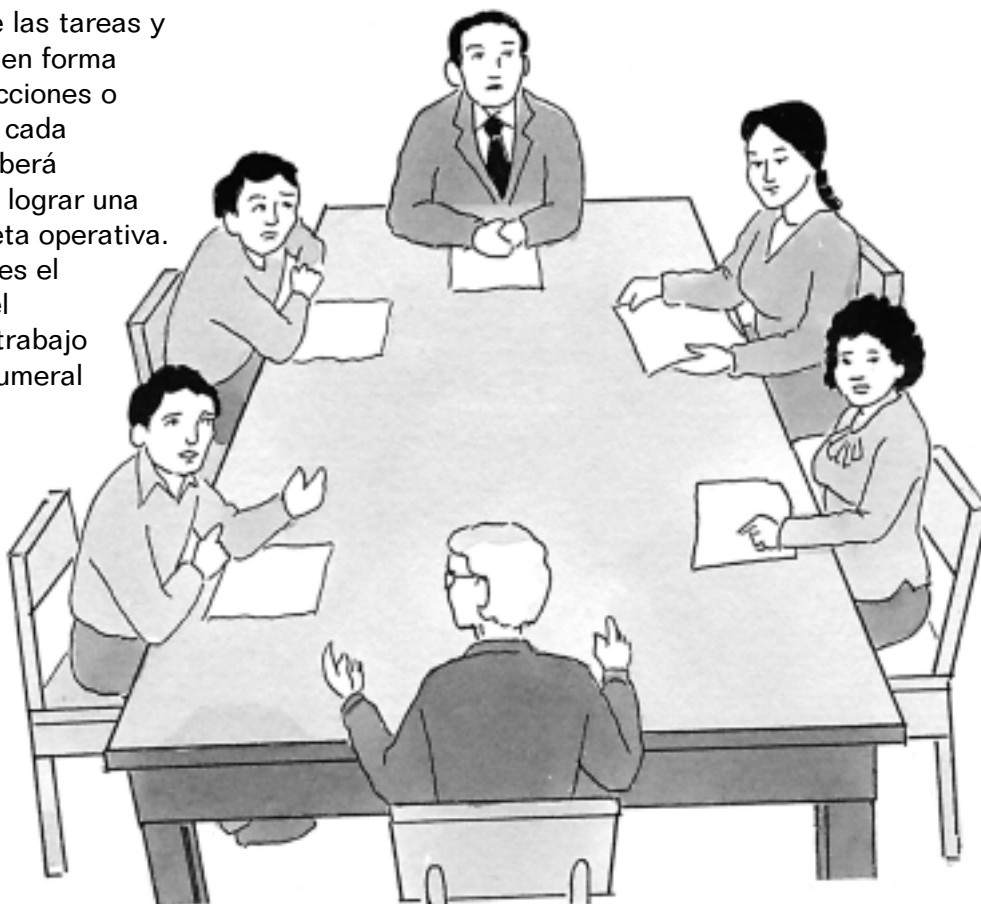
Como resulta evidente, las metas operativas que no se programen, estarán sujetas a la disponibilidad presupuestaria (saldos presupuestarios que se obtengan por ahorros) y/o a la priorización que determine el titular del pliego durante la fase de ejecución presupuestal.

5



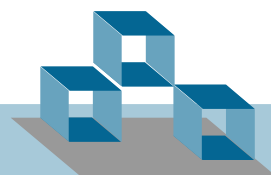
SECUENCIAR LAS ACTIVIDADES EN FUNCIÓN DEL CRONOGRAMA DE TRABAJO

La secuencia de las tareas y trabajos señala en forma específica las acciones o actividades que cada dependencia deberá desarrollar para lograr una determinada meta operativa. Esta secuencia es el desagregado del cronograma de trabajo descrito en el numeral precedente.





- ✓ Las fechas de inicio y fin de las tareas y/o trabajos para lograr una determinada meta operativa.
- ✓ Los periodos en que se producirá un mayor esfuerzo por parte de la municipalidad debido a la realización de múltiples tareas (ruta crítica).
- ✓ Conocimiento oportuno y con anticipación debida de las tareas que implicarán la adquisición y/o contratación de determinados bienes y servicios, necesarios para el logro de las metas operativas.



Actividad

- ▼ En base a las metas diseñadas con anterioridad, ¿cuáles serían las tareas o trabajos que te llevarían a alcanzarlas?

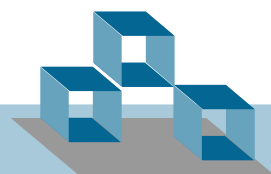
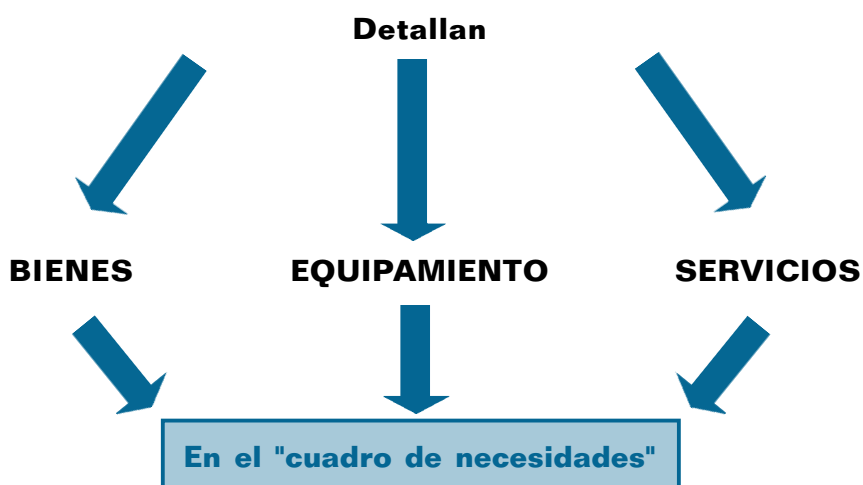
6

PREVISIÓN DE GASTOS

Las dependencias municipales deben detallar todos los bienes y servicios así como el equipamiento necesario que necesitarán para el cumplimiento de sus metas operativas, y para ello, deben llenar un formato denominado cuadro de necesidades. El requerimiento no existe si es que no se precisa a qué meta operativa contribuye. No se trata de pedir por pedir. Se trata de señalar lo que realmente se necesita para cumplir con las metas operativas.



DEPENDENCIAS MUNICIPALES



Actividad

▼ En el cuadro, ordena los pasos para la elaboración del plan operativo institucional:



Paso 1: previsión de gastos.



Paso 2: establecer el cronograma de trabajo.



Paso 3: secuenciar las tareas y trabajos en función del cronograma de trabajo.

Paso 4: establecer las prioridades institucionales.

Paso 5: determinación de las metas operativas.

Paso 6: proposición de los objetivos operativos.