

Alianza por la Solidaridad

GUÍA 4



Cómo elaborar **la planificación estratégica** de una EMMAI



**Alianza por la Solidaridad** es una organización de sociedad civil que promueve la igualdad de derechos y oportunidades de todas las personas sin discriminación y la redistribución de la riqueza, favoreciendo modelos alternativos de desarrollo que sean justos, equitativos y sostenibles, en un marco de ciudadanía global activa, crítica y responsable.

### **Alianza por la Solidaridad en Ecuador**

Quito. Yáñez Pinzón N° 26-21 y Colón, edificio Notaría 18, tercer piso  
Cuenca. Av. Remigio Crespo y Guayas, edificio San José, Oficina 201. Tel: 07 288 6262  
jvidal@aporsolidaridad.org  
www.alianzaporlasolidaridad.org

### **Elaboración**

**Juan José Vidal.** Coordinador de Desarrollo Local Sostenible del Área Andina de APS y responsable del convenio con AECID 10-CO1 - 059

**Johnny Ayora.** Coordinador del área de residuos sólidos en Ecuador de APS

**Jorge Iván Delgado.** Gerente de la EMMAIBCP-EP

**Ramiro Padilla.** Gerente de la EMMAIPC-EP

**César Freire.** Gerente de la EMMAITU-EP

**Diego Montesdeoca.** Gerente de la EMMAICP-EP

**Aurelio Panamá.** Gerente de la EMMAICJ-EP

**José Luis Solano.** Director técnico de la EMMAICJ-EP

**María Augusta Vélez.** Gerente CONEMMAI

Esta guía ha sido elaborada a partir de la experiencia desarrollada por la Empresa Pública Municipal Mancomunada de Aseo Integral de la Cuenca del Jubones (EMMAICJ-EP), en el año 2008, con el apoyo de Fundación IPADE (en la actualidad APS), con el financiamiento de la AECID, en el marco del proyecto Fortalecimiento de los municipios alternativos de Girón y Santa Isabel mediante la creación de una mancomunidad para la gestión de residuos sólidos.

### **Edición**

Otto Zambrano Mendoza

### **Fotografías**

Banco de imágenes de Alianza por la Solidaridad y CONEMMAI-EP

### **Diseño e impresión**

Imprenta Activa 02 255 7458

Cuenca, abril 2014

# Contenido

---

- 5 Introducción
- 7 Diagnóstico estratégico y FODA
- 18 Análisis organizacional
- 25 Planificación estratégica y operativa



EMPRESA PUEBLA  
DE ASEO  
INTEGRAL  
DARAFE Y POLLEO

# Introducción

---

Para administrar una organización pionera e innovadora como una empresa municipal mancomunada de aseo integral (EMMAI), y compensar su naciente experiencia con eficiencia y efectividad, se deben tener a mano las herramientas mejor probadas y ponerse a tono con los tiempos actuales, así logrará gestionar las variables y la incertidumbre de su entorno. Una línea básica para desarrollar su trabajo debe partir de la planificación de sus acciones.

Las acciones son tales si se llevan a efecto y no solo quedan descritas como estrategias en un documento. La manera más coherente de hacerlas posibles es que nazcan de la participación de su población; de esta forma obedecerá a necesidades reales y su cumplimiento será una tarea insoslayable.

La elaboración del plan estratégico debe sostener su éxito en este criterio; al ser participativo, otros méritos vendrán unidos a él: adaptable a las circunstancias, alcanzable en el lapso previsto, con metas realistas, acorde a sus recursos, a la voluntad política que lo secunde y a las expectativas, intereses y necesidades de la población a la que se debe.

Esta cualidad debe seguir un curso definido; para ello es imprescindible que la EMMAI determine una dirección en la que se aúnen las capacidades técnica, de gestión y de participación ciudadana.

Para ir por el camino elegido se requiere diseñar rutas, priorizar las etapas, ajustarlas a una escala de tiempo y compararse con el entorno de competencia, mediante parámetros. Para empezar desde ese conocimiento y reconocer el escenario de actuación, se debe realizar un diagnóstico estratégico. Solo entonces se tendrán los elementos suficientes para elaborar un plan factible.

El plan estratégico marca la diferencia de una buena administración. La integración debe ser el lenguaje común que una las acciones con la población. Un servicio eficiente y de calidad, su mejor traducción.

Al realizar el diagnóstico, que constituye la base primordial del plan estratégico, se debe tomar en cuenta a los actores y factores clave, a través de estos se perciben las debilidades a superar y las fortalezas a aprovechar para que los procesos mejoren.

Los funcionarios de la empresa, los delegados de los gobiernos autónomos descentralizados (GAD), los representantes de la sociedad civil, al participar en el diagnóstico, no solo van a decir cómo está la situación sino, sobre todo, cómo quisieran verla. Ese es el sustento principal del plan: las expectativas de los clientes internos y externos, el consenso de sus necesidades y aspiraciones, el horizonte de planificación hacia donde se dirigirán las acciones, iniciativas y esfuerzos; en suma, el destino que trazará la EMMAI.

Los principales momentos del plan son: el diagnóstico, las líneas estratégicas, los proyectos basados en objetivos y metas factibles.

Para vigilar esta estructura y su funcionamiento dentro de un cuerpo y una estructura en movimiento, que crezca de forma sostenida y dé una imagen sólida, es imprescindible contar con un sistema de monitoreo y evaluación.

Los grandes rasgos y los pormenores de este proceso los recoge esta guía. Tiene como base la experiencia desarrollada por la Empresa Pública Municipal Mancomunada de Aseo Integral de la Cuenca del Jubones (EMMAICJ-EP), en el año 2008, con el apoyo de Fundación IPADE (en la actualidad APS), con el financiamiento de la AECID, en el marco del proyecto Fortalecimiento de los municipios alternativos de Girón y Santa Isabel mediante la creación de una mancomunidad para la gestión de residuos sólidos.

Esta guía ha contado también con los aportes de los representantes de las empresas mancomunadas de aseo integral de Bucay, Cumandá y Pallatanga; del Pueblo Cañari; de Tungurahua y de la Cuenca del Paute.

Una reflexión y una práctica que se nutren de sí mismas para alimentar su camino y los caminos que estén por construirse.



**Diagnóstico  
Estratégico y  
FODA**

## Diagnóstico estratégico

Este examen del entorno de la empresa se hace a partir de la percepción que tienen sobre la gestión de la EMMAI los líderes barriales, representantes de las instituciones públicas y privadas, ciudadanía organizada y no organizada, entre otros actores clave.

### Encuesta de percepciones

Esta herramienta recaba información sobre el conocimiento que tienen los actores acerca de la EMMAI, en tres aspectos principales: 1. Funciones y competencias, 2. Valoración de su trabajo, 3. Mejoras a impulsar y 4. Predisposición a colaborar y contribuir con la empresa.

Una vez procesadas las encuestas se puede concluir:

- Cuánto conocen sobre sus funciones y competencias.
- Cómo valoran el trabajo de la empresa.
- Qué cambios o mejoras debe emprender la empresa.
- Qué disposición existe a colaborar y contribuir con la empresa.

Esta encuesta puede alimentarse o elaborarse al mismo tiempo que la *Encuesta de percepción de la guía 2. Cómo lograr la participación social en la EMMAI*, buena parte de sus respuestas puede reforzarlo.





Esta encuesta de percepción es más apropiada y aplicable si se adapta a cada localidad, a su cultura y particularidades, porque estas pueden cambiar de una zona geográfica a otra. Es preciso ser objetivos: canalizar las preguntas pero no direccionar las respuestas; ni crear expectativas que escapen a la competencia de la empresa.

## **Análisis del contexto de intervención del plan**

### **Matriz de perfil competitivo**

Para elaborar esta matriz se organiza un taller con el equipo técnico y líderes del equipo operativo, con asesoría de un facilitador externo. En el caso de las EMMAI, este rol lo ha cumplido Alianza para la Solidaridad.

La matriz es una herramienta que analiza e identifica a los competidores más importantes de una EMMAI, e informa sobre sus fortalezas y debilidades.

Para construirla se toman dos o tres empresas de gestión de residuos como referencia o punto de partida y se las compara con la EMMAI en la que se desarrolla el plan. Se analizan los méritos de su éxito o sus limitaciones y se asigna un ponderado a cada factor.

#### **Para hacer la matriz:**

a) Identifique en consenso los factores claves de éxito que se analizarán.

b) Asigne un ponderado a cada factor.

Sin importancia	0,01
Muy importante	1,00
La suma debe totalizar	1.

c) Asigne a cada competidor el clasificador de debilidad o fortaleza:

Debilidad importante	1
Debilidad menor	2
Fortaleza menor	3
Fortaleza importante	4

d) Multiplique el ponderado de cada factor por el de clasificación, y obtenga un resultado para cada empresa.

e) Sume la columna de ponderados de cada competidor, y obtenga un resultado para cada empresa.

Esta matriz permite conocer a empresas con competencias similares y sus factores de éxito, que la EMMAI está en capacidad de igualar y, después, superar. Es muy útil como punto de partida, en especial al formular por primera vez el plan estratégico.

Para comparar se deben tomar en cuenta empresas de gestión de residuos sólidos, de las que se conozca su gestión. Los factores de éxito se determinan en consenso con los integrantes del taller. Estos factores se deben describir mediante indicadores.



En la elaboración del diagnóstico y el plan estratégico se pueden usar los siguientes factores e indicadores.

#### Calidad en el servicio:

- Cumplir con horarios, rutas y frecuencias.
- Ampliar la cobertura del servicio en cabeceras cantonales y parroquiales.
- Satisfacer la expectativa de la población sobre la gestión de residuos sólidos.

#### Personal calificado y comprometido:

- Cumplir las tareas con eficiencia.
- Cumplir con las metas y planes trazados.
- Brindar asesoría técnica a otras instituciones públicas.
- Crear un ambiente de trabajo estimulante.
- Dotar al personal de los medios necesarios para cumplir su trabajo.

- Garantizar los derechos laborales de los trabajadores.

#### Capacidad de autogestión:

- Lograr la solvencia técnico-administrativa.
- Generar una política tributaria solidaria y equitativa para lograr la sostenibilidad.
- Contar con socios estratégicos.

#### Participación ciudadana:

- Construir un plan de corresponsabilidad social y ambiental (ver guía 2).
- Vincular un delegado ciudadano al directorio de la empresa con derecho a voz y voto.
- Clasificar los desechos a nivel domiciliario conforme la ordenanza.
- Mejorar los conocimientos, actitudes y prácticas de la población sobre la gestión de residuos sólidos.

- Contar con la colaboración de la ciudadanía para mantener limpio el territorio.
- Pagar oportunamente las tasas por el servicio de recolección y barrido.

Tener el centro de gestión integral de residuos sólidos en pleno funcionamiento.

Optimizar los distintos procesos de la empresa.

Para la elaboración de la matriz de la EMMAICJ-EP, se tomaron como referencia dos empresas públicas encargadas de la gestión de desechos sólidos, cuyo funcionamiento era conocido por el personal de la empresa.

## Tecnología apropiada:

Aplicar el modelo de gestión generado para la empresa.

### Matriz

Factores críticos de éxito	Ponderación	EMMAICJ-EP	Empresa 1	Empresa 2
		Resultado ponderado	Resultado ponderado	Resultado ponderado
Calidad en el servicio	0,4	0,8	1,2	0,8
Personal calificado y comprometido	0,2	0,4	0,6	0,6
Capacidad de autogestión	0,1	0,1	0,2	0,4
Participación ciudadana	0,2	0,2	0,6	0,4
Tecnología apropiada	0,1	0,2	0,3	0,2
Total	1	1,7	2,9	2,4

## ► FODA

Al analizar el entorno de la EMMAI se puede advertir el comportamiento de sus actores internos y externos: sus fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA); y a partir de ellas, buscar las herramientas necesarias para tratarlas.

Este análisis se hace en talleres con la participación del equipo técnico-administrativo y líderes del equipo operativo. Una buena herramienta mejor para hacerlo es el FODA: es simple, fácil de elaborar y un excelente punto de partida. Esta metodología asigna a cada fortaleza, oportunidad, debilidad o amenaza un factor, que las caracteriza de mejor manera.

Identificar las fortalezas y debilidades institucionales, y determinar las oportunidades y amenazas del entorno pueden incidir en el logro de los objetivos institucionales.

## ► Oportunidades y amenazas

Las **oportunidades** son los cambios en el entorno social, económico, político, tecnológico; las expectativas o aspiraciones de la ciudadanía.

Las **amenazas** las componen la resistencia al cambio, la falta de interés, altos riesgos y grandes obstáculos.

Para ello debe realizar lo siguiente:

- a) Elabore una lista de oportunidades y amenazas clave para la EMMAI.
- b) Asigne una ponderación a cada factor; su suma debe totalizar 1.
- c) Asigne un puntaje de 1 a 4 a cada factor:

Amenaza grave	1
Amenaza menor	2
Oportunidad menor	3
Oportunidad importante	4
- d) Multiplique la ponderación de cada factor por su puntaje o clasificación.
- e) Sume los resultados ponderados de cada variable y obtenga el total.

Matriz de factores externos			
Factores externos clave	Ponderación	Puntaje	Resultado ponderado
<b>Oportunidades</b>			
Asistencia técnica y financiera externa	0,3	4	1,2
Apoyo sindicato	0,05	3	0,15
Ubicación geográfica del centro de gestión	0,05	4	0,2
Ser pioneros	0,1	4	0,4
<b>Amenazas</b>			
Retraso de transferencias	0,25	1	0,25
Injerencia política	0,1	2	0,2
Falta de apoyo ciudadano	0,1	2	0,2
Acción de sindicato	0,05	2	0,1

## Fortalezas y debilidades

Las **fortalezas** constituyen las capacidades, ventajas y recursos que distinguen a la organización, son fuerzas impulsoras de su gestión; las **debilidades** representan obstáculos o problemas que impiden un desempeño adecuado; las desventajas, recursos y capacidades limitados de la organización.

Para identificarlas, se debe hacer un **análisis organizacional** de la siguiente manera:

- Identifique las fortalezas y debilidades clave de la empresa.

- Asigne una ponderación a cada factor; cuya suma debe totalizar 1.

- Asigne un puntaje (clasificación) de 1 a 4 a cada factor:

Debilidad grave	1
Debilidad menor	2
Fortaleza menor	3
Fortaleza importante	4

- Multiplique la ponderación de cada factor por su puntaje.

- Sume los resultados ponderados de cada variable y saque el total.

Matriz de factores internos			
Factores externos clave	Ponderación	Puntaje	Resultado ponderado
<b>Fortalezas</b>			
Recurso humano calificado y comprometido	0,15	4	0,6
Empresa mancomunada constituida legalmente	0,15	4	0,6
Capacidad instalada (centro de gestión, equipamiento)	0,15	3	0,45
Gestión administrativa autónoma	0,05	3	0,15
Concepción de gestión integral	0,05	3	0,15
<b>Debilidades</b>			
Comunicación interna y externa débil	0,1	1	0,1
Falta de infraestructura propia	0,05	2	0,1
Falta de movilización propia	0,05	2	0,1
Falta de una política de recuperación del costo	0,2	1	0,2
Personal administrativo y de servicio insuficiente	0,05	2	0,1

### ► Cruce de matrices de factores externos e internos

Luego del análisis FODA, se realiza un cruce de matrices. Esta metodología combina los distintos factores (fortaleza, oportunidad, debilidad, amenaza), para diseñar una estrategia que aproveche las fortalezas de la empresa con las oportunidades del entorno, enfrentando sus debilidades y

amenazas. Así, de cada cruce sale una estrategia o una acción a seguir.

Este cruce y sus resultados permiten entender cómo está la empresa y hacia dónde quiere ir; es una buena radiografía para apreciar los vacíos y las brechas que deben superarse. En cada punto se definen indicadores para apreciar en qué momento de desarrollo se encuentra.

Matriz de oportunidades y fortalezas	Recurso humano calificado y comprometido	Empresa mancomunada constituida	Capacidad instalada	Gestión administrativa autónoma	Concepción de gestión integral
Asistencia técnica financiera externa					
Apoyo sindicato					
Ubicación del centro de gestión					
Ser pioneros					

En el diagnóstico de la EMMAICJ-EP, al cruzar las **oportunidades** con las **fortalezas** se obtuvieron algunas de las siguientes **estrategias**:

Gestión del talento humano.

Análisis y mejoramiento de procesos.

Transferencia de metodología y tecnología (gestión del conocimiento).

Matriz de oportunidades y debilidades	Comunicación interna y externa débil	Falta de infraestructura propia	Falta de movilización propia	Falta de política de recuperación del costo	Personal administrativo y de servicio insuficiente
Asistencia técnica financiera externa					
Apoyo sindicato					
Ubicación del centro de gestión					
Ser pioneros					

Al cruzar las **debilidades** con las **oportunidades**:

Centro de interpretación en Centro de Gestión Integral.

Elaboración, aprobación e implementación de ordenanza.

Promoción del Centro de Gestión para contar con recursos.

Matriz de debilidades y fortalezas	Recurso humano calificado y comprometido	Empresa mancomunada constituida	Capacidad instalada	Gestión administrativa autónoma	Concepción de gestión integral
Comunicación interna y externa débil					
Falta de infraestructura propia					
Falta de movilización propia					
Falta de política de recuperación del costo					
Personal administrativo y de servicio insuficiente					

Al cruzar las **debilidades** con las **fortalezas**:

Fomento de trabajo en equipo, eficiencia, calidad, compromiso.  
 Proceso de formación e información a la ciudadanía.  
 Sistema de gestión de la calidad.



Matriz de debilidades y amenazas	Retraso de transferencias	Injerencia política	Falta de apoyo ciudadano	Acción de sindicato
Comunicación interna y externa débil				
Falta de infraestructura propia				
Falta de movilización propia				
Falta de política de recuperación del costo				
Personal administrativo y de servicio insuficiente				

Al cruzar las **debilidades** con las **amenazas**:

- Diseño e implementación de plan de comunicación.
- Implementación de política para la recuperación de costos.
- Optimización y mejoramiento de procesos.



# **Análisis Organizacional**



## Análisis Organizacional

**E**l objetivo es hacer un diagnóstico de las capacidades de la EMMAI, para elaborar un plan e implementar procesos de fortalecimiento institucional.

### ► Áreas de evaluación

El modelo de análisis organizacional contiene ocho indicadores y ha sido adoptado del análisis factorial-causal.

1. Gestión estratégica
2. Estructura organizativa y sistemas administrativos
3. Gestión de recursos humanos

4. Cultura organizacional y talento humano
5. Gestión de información
6. Capacidad técnica y tecnológica
7. Capacidad financiera
8. Imagen institucional

Y debe contemplar los ejes de desarrollo de la empresa: político, organizacional, social, económico-financiero, técnico y ambiental (Ver guía 1). Se podrían incluir los aspectos con que debe contar una empresa pública: gestión de riesgos, gestión del talento humano, entre otros.

Las áreas clave son valoradas de acuerdo a su nivel de crecimiento, en una escala de 0 a 3, de acuerdo a los siguientes criterios:

Nivel de desarrollo	Descripción de la situación	Ubicación del factor
1. Etapa de diseño	No existe o estrategia de intervención en diseño.	Puntaje 0
2. Etapa inicial	Procesos en inicio, en fase de arranque, o no ha logrado un nivel aceptable.	Puntaje 1
3. Etapa de crecimiento	Procesos en implementación o nivel en proceso o aceptable.	Puntaje 2
4. Etapa de madurez	Procesos en desarrollo, expansión exitosa de programas y servicios o funcionamiento de alta calidad.	Puntaje 3

## ► Evaluación

Los funcionarios de la EMMAI deben mantener una reunión de trabajo para evaluar las capacidades institucionales de la empresa, de acuerdo al siguiente detalle.

- Gestión estratégica:** Evalúa el interés por promover planes estratégicos de largo plazo, planes de fortalecimiento institucional, planes operativos anuales.

Factores a evaluar	Puntaje (de 0 a 3)
Plan estratégico de largo plazo	
Plan de fortalecimiento institucional	
Planes operativos anuales	

- 2. Estructura organizativa y sistemas administrativos:** Evalúa si la estructura orgánica funcional permite coordinar las actividades, ofrecer servicios de calidad y garantizar la toma de decisiones consensuadas.

Factores a evaluar	Puntaje (de 0 a 3)
Organigrama institucional: estructura orgánica funcional	
Manual orgánico funcional	
Reglamento interno: políticas y normas	
Manual de procedimientos	

- 3. Gestión de recursos humanos:** Evalúa la suficiencia de recursos humanos, los procesos de selección, inducción, contratación, evaluación, capacitación, estímulos y estabilidad del personal.

Factores a evaluar	Puntaje (de 0 a 3)
Suficiencia de recursos humanos	
Contratación	
Procesos de selección e inducción del personal	
Planes de carrera	
Sistemas de evaluación del desempeño del personal	
Plan de estímulos	
Planes de capacitación	
Estabilidad laboral	

- 4. Cultura organizacional y talento humano:** Evalúa la percepción de la calidad de los servicios que tienen los usuarios y las habilidades gerenciales para desarrollar la capacidad operativa de la organización.

Factores a evaluar	Puntaje (de 0 a 3)
Percepción respecto a la calidad de servicio	
Trabajo en equipo	
Liderazgo	
Formación gerencial	
Capacidad de negociación	
Solución de conflictos	
Gestión del cambio	
Toma de decisiones	
Relación con directorio de la empresa	

- 5. Gestión de información:** Evalúa si existen líneas claras de comunicación para coordinar las actividades, producir y compartir la información necesaria para todas las funciones y decisiones.

Factores a evaluarse	Puntaje (de 0 a 3)
Gestión de información	
Comunicación interna	
Comunicación externa	

**6. Capacidad técnica y tecnológica:** Evalúa la infraestructura física e instalaciones del lugar de trabajo y el acceso a nuevas tecnologías.

Factores a evaluar	Puntaje (de 0 a 3)
Infraestructura	
Actualidad tecnológica	
Mantenimiento de equipos	

**7. Capacidad financiera:** Evalúa la capacidad de la organización para desarrollar mecanismos financieros que garanticen su sostenibilidad.

Factores a evaluar	Puntaje (de 0 a 3)
Sistema tributario	
Sistemas contables financieros	
Administración de presupuestos	
Sistemas de control y auditoría	
Composición del presupuesto	

- 8. Imagen institucional:** Evalúa si la organización cuenta con mecanismos para conocer la percepción de la calidad de los servicios por parte de los usuarios, si cuenta con un plan de promoción de los servicios que ofrece, la gestión de convenios instituciones para apoyar la gestión de la empresa y la construcción de alianzas institucionales para tener mayores impactos en su tarea.

Factores a evaluar	Puntaje (de 0 a 3)
Percepción de la calidad de los servicios	
Plan de promoción de los servicios	
Plan de comunicación	
Convenios institucionales	
Alianzas estratégicas, coordinación interinstitucional y sectorial	

## ► Resultados generales

Luego de la asignación, se realiza un análisis colectivo de cada indicador y se formulan recomendaciones que deben formar parte del Plan de fortalecimiento institucional.

El análisis de estos resultados mostrará las áreas críticas de las que hay que ocuparse y en qué nivel está el desarrollo organizativo de los procesos.

El análisis de indicadores económicos, técnicos y ambientales de la gestión de una EMMAI, que evidencia la eficiencia y la eficacia del servicio, será abordado en una guía dedicada a este tema y complementará esta sección.





**Planificación  
estratégica y  
operativa**



## Plan Estratégico

La formulación del plan estratégico y la posterior elaboración del plan operativo anual (POA) en el que se concreta deben estar ancladas a los planes nacionales y a los convenios internacionales vigentes.

Al igual que el diagnóstico estratégico, el diseño del plan debe ser participativo, a fin de rescatar las experiencias y capacidades técnicas de los

distintos actores, que aportarán con sus talentos y expectativas para que estos sean recogidos y expresados en la **visión** y la **misión**.

### Visión

Es el escenario futuro ideal: cómo se quiere ver a la institución en el largo plazo. Hay que tener una **visión** amplia que guíe las actividades por venir y fijar en qué tiempo se aspira alcanzar.

Por ejemplo, la visión de la EMMAICJ-EP, formulado en el año 2008, recoge tres aspectos clave: 1. Ser referentes como empresa mancomunada a nivel nacional. 2. Consolidar a la empresa desde el punto de vista ambiental y 3. Aporte de la participación ciudadana.

**Ejemplo:** En el año 2012, la EMMAICJ será un referente para el país en la gestión integral de residuos sólidos, por su contribución efectiva a un medioambiente libre de contaminación, gracias a un servicio eficiente y de calidad, tecnología apropiada y compromiso ciudadano.

### Misión

Son los medios con que se pretende alcanzar la visión: los propósitos o enunciados que destacan a la institución. La misión debe fijar la naturaleza y el campo de acción del plan: ¿En qué servicio está? ¿Cuáles son sus usuarios? ¿Cuáles son sus principios, valores, su razón de ser?

**Ejemplo:** Somos la primera empresa municipal mancomunada de aseo del país, creada para resolver los problemas ambientales y sociales derivados del mal manejo de los desechos sólidos, mediante un sistema de gestión integral y de calidad, en los cantones Girón y Santa Isabel, con la participación activa de la ciudadanía.

### Valores

Es el conjunto de principios, creencias, reglas que regulan la gestión de la organización, que debe ser definido, divulgado y compartido por quienes la conforman.

**Ejemplo:**

**Transparencia:** Fomentamos la transparencia en la gestión de la empresa, tanto en los compromisos y deberes asumidos como en nuestro accionar frente a la ciudadanía.

**Conductas observables:** En todos los actos somos claros, abiertos, rendimos cuentas, facilitamos información.

**Responsabilidad:** Cumplimos el trabajo encomendado, somos responsables de nuestro accionar y rendimos cuentas de nuestras acciones y del comportamiento propio y de grupo.

**Conductas observables:** Planificamos y ejecutamos; cumplimos el cronograma con puntualidad.



## ► Líneas estratégicas

Constituyen las distintas acciones, ideas o productos descritos en la visión, son la base para establecer los objetivos y representan los ejes principales del desarrollo institucional.

La EMMAICJ definió las siguientes líneas estratégicas.

**Sistema de gestión integral:** Recolección selectiva domiciliaria; reciclaje de la materia orgánica e inorgánica; tratamiento adecuado de los residuos tóxicos y peligrosos; disposición final en el centro de gestión.

**Participación de la ciudadanía:** Promoción de la participación ciudadana para el desarrollo organizacional.

**Gestión ambiental:** Creación de condiciones óptimas de respeto, capacitación y fomento de un medioambiente sano.

**Fortalecimiento institucional:** Impulso del desarrollo interno de la empresa y la promoción de mejores prácticas administrativas.

## ► Objetivos institucionales

Describen los resultados que la empresa desea alcanzar en un período determinado. Los objetivos deben ser factibles, estimulantes, conocidos, en-

tendidos y aceptados por todos, y consistentes con la misión y la visión de la EMMAI.

Además de estos atributos, deben ser cuantificables, medibles y evaluables, que definan el qué y para qué. Esos objetivos se deben reforzar con indicadores de gestión (a desarrollar en las siguientes guías).

Ejemplos de objetivo en cada línea estratégica de la EMMAICJ-EP

### I. Sistema de gestión integral

Lograr que el Centro de Gestión Integral opere al 100% hasta finales de 2009.

### II. Participación de la ciudadanía

Lograr que al menos el 80% de la población beneficiaria clasifique la basura hasta diciembre de 2012.

### III. Gestión ambiental

Minimizar los impactos ambientales negativos generados por el mal manejo de los desechos sólidos.

### IV. Fortalecimiento institucional

Mejorar la eficiencia y la calidad de los servicios que presta la empresa.

Al concluir este proceso de planificación estratégica es importante:

- Implementar lo aprobado en el plan estratégico.
- Elevar a ordenanza los productos obtenidos en el plan estratégico.
- Involucrar al Directorio en las actividades previstas para cada línea estratégica.

## Plan operativo anual (POA)

El plan estratégico contempla el diseño de un POA, que se desprende del análisis del entorno en cuanto a satisfacer a usuarios internos y externos. El POA contempla: operaciones por objetivo, diseño de acciones, asignación de recursos y delimitación de responsabilidades en el tiempo.

El POA traduce los objetivos formulados en la planificación estratégica y constituye la directriz a seguir por parte del personal de la empresa en su trabajo. El plan operativo anual presenta los detalles sobre cómo conseguir lo formulado en el plan estratégico.

Las estrategias constituyen las grandes acciones o caminos a seguir para el logro de los objetivos, que permiten concretar y ejecutar los objetivos. Las estrategias se formulan respondiendo a la pregunta: ¿Qué debo hacer para alcanzar el objetivo?

Es necesario establecer escenarios que contemplen al menos tres etapas: iniciación o arranque del plan, concertación e inversión y retroalimentación. Estos escenarios deben admitir la implementación de proyectos urgentes, priorizados por los distintos actores.

Para que un plan operativo tenga éxito, el personal de la EMMAI debe guiarse por cinco principios



de actuación: ser efectivos, ser eficientes, ser responsables, ser oportunos y ser eficaces. El POA debe permitir el seguimiento de sus acciones para evaluar su eficacia (ver más adelante la sección Monitoreo y evaluación).

### ► **Identificación de proyectos institucionales**

Se identifican de forma participativa. Una vez obtenidos, los proyectos se seleccionan en función de los diferentes factores.

En el caso de la EMMAICJ-EP se utilizaron los siguientes:

**Impacto en la sociedad:** ¿Resuelve los problemas relacionados con la inadecuada disposición de residuos, para lograr un medioambiente limpio y sano para los habitantes de la región?

**Factibilidad de ejecución:** ¿Es factible de ejecutarse con los recursos y capacidades disponibles? ¿Qué implicaciones legales, técnicas y financieras tiene su puesta en marcha?

**Contribución a la visión y misión de la empresa:** ¿De qué manera contribuye a la visión y misión de la empresa? ¿Qué pasaría si el proyecto no se ejecutara?

**Sostenibilidad:** ¿Cómo logrará mantenerse en el tiempo? ¿Cuáles son los compromisos e implicaciones técnicas, económicas, políticas, sociales y ambientales para sostenerlo?

Una vez determinados los factores, se elabora una matriz para priorizar los proyectos del plan operativo, que deben tener un alto impacto en la sociedad, que la empresa sea capaz de ejecutarlos, que contribuyan a lograr la visión y que tengan posibilidades de sostenerse en el tiempo.

## Ejemplo por líneas estratégicas, objetivo institucional y proyecto

<b>Línea estratégica 1. Sistema de gestión integral</b>	
<b>Objetivo:</b> Lograr que el Centro de Gestión Integral opere al 100% hasta finales de 2009.	<b>Proyecto:</b> Estructuración e implementación del Centro de Gestión Integral.
<b>Línea estratégica 2. Participación de la ciudadanía</b>	
<b>Objetivo:</b> Lograr que al menos el 80% de la población beneficiaria clasifique la basura hasta diciembre de 2012.	<b>Proyecto:</b> Plan de capacitación y comunicación, Capacitación a población en gestión de residuos sólidos (campañas, ordenanza, convenios).
<b>Línea estratégica 3. Gestión ambiental</b>	
<b>Objetivo:</b> Minimizar los impactos ambientales negativos generados por el mal manejo de los desechos sólidos.	<b>Proyecto:</b> Programa de educación ambiental (campañas de difusión y concienciación en centros educativos y comunidades).
<b>Línea estratégica 4. Fortalecimiento institucional</b>	
<b>Objetivo:</b> Mejorar la eficiencia y la calidad de los servicios que presta la empresa.	<b>Proyectos:</b> Gestión del talento humano. Análisis y mejoramiento de procesos. Plan de comunicación institucional.



## Matriz: Priorización de proyectos

La matriz de priorización permite la selección de opciones a partir de la ponderación y aplicación de criterios, sobre un grupo de alternativas, para facilitar la toma de decisiones.

La aplicación de la matriz implica definir el objetivo, identificar las opciones, elaborar los criterios de decisión, ponderar los criterios, comparar las opciones y seleccionar la mejor opción.

En síntesis, la matriz de priorización constituye un instrumento ideal para la toma de decisiones.

### Para su diseño:

- Elabore una lista de proyectos por línea estratégica.
- Asigne una ponderación a cada factor, en función de cada línea estratégica. La suma de las ponderaciones debe totalizar 1.
- Asigne una clasificación de 1 a 10 a cada proyecto en virtud de cada factor:
 

Proyecto fuerte en factor =	10
Proyecto medio en factor =	5
Proyecto débil en factor =	1
- Multiplique la ponderación de cada factor por su clasificación.
- Sume los resultados ponderados con el fin de determinar el resultado total.

### Matriz de selección de proyectos: Ejemplo de la EMMAICJ-EP

FACTORES	Impacto en la sociedad		Factibilidad técnica y financiera		Contribución a misión y visión		Sostenibilidad técnica, económica, política, social, ambiental		TOTAL
	0,3		0,3		0,1		0,3		
<b>PROYECTOS</b>									
Implementación del plan director de gestión de los desechos sólidos	10	3	10	3	10	1	10	3	10
Estructuración e implementación del Centro de Gestión Integral	10	3	5	1,5	10	1	10	3	8,5
Programa de educación ambiental	10	3	5	1,5	10	1	10	3	8,5
Plan de capacitación y comunicación	10	3	5	1,5	10	1	10	3	8,5
Gestión del conocimiento	5	1,5	5	1,5	10	1	10	3	7



## ► Recomendaciones

El proceso de planificación estratégica debe orientar la gestión de la empresa. Por ello debe enfatizarse en la implementación y concreción de lo formulado en el plan. De ahí la necesidad de incorporar a los actores políticos en la propuesta.

Definir una guía para la gestión de la empresa permite que los procedimientos logren una estructura lógica: la percepción de los actores internos y externos reconoce las limitantes (factores) que impiden el desarrollo sostenido de la empresa. Al detectarlas, se determinan los objetivos estratégicos que se traducen en acciones.

En la elaboración del plan la participación de la sociedad civil debe precisarse en momentos muy marcados y con espacios para concretarla, eso le da sostenibilidad a la propuesta. Si está empoderada la ciudadanía, va a respaldar el trabajo de la empresa.

Una primera forma de involucrar a la ciudadanía en el diagnóstico y planificación estratégica es a través de una encuesta de percepción de la EMMAI (qué conocen, cómo ven su labor y qué esperan de ella). Otra forma es socializar el plan estratégico con líderes y representantes de la sociedad civil, para que puedan aportar sobre algo construido. La tercera, fortalecer la participación de la ciudadanía mediante acciones que formen parte de una línea estratégica específica.

Es importante crear y capacitar a un equipo de fortalecimiento institucional, para que lidere y aliente la implementación del plan estratégico. La voluntad política puede marcar la diferencia en este propósito.

Se debe poner énfasis en la gestión para conseguir recursos para implementar el plan estratégico que se traduce en los planes operativos anuales.

La primera planificación estratégica de la empresa podría ser conducida por los actores institucionales, con una persona externa que facilite el proceso, de este modo, los actores institucionales pueden realizar un ejercicio de análisis y proyección a partir de su conocimiento y expectativas sobre la empresa.

En el segundo ejercicio planificación, se puede contar con un asesor externo, que oriente en el tema y, al mismo tiempo, evalúe el nivel de cumplimiento de la planificación estratégica y los nuevos retos como empresa.

El proceso de diseño y planificación estratégica, como momento privilegiado, puede alimentar otros procesos impulsados por la EMMAI o nutrirse de ellos: plan comunicacional, mapa de riesgos, código de ética, construcción de indicadores.

Se debe diseñar un sistema de seguimiento y evaluación del plan (qué y cómo se mide, cada cuánto), para apreciar cómo la EMMAI cumple los objetivos estratégicos, en función de los indicadores.

Una vez formulada la planificación estratégica y el plan operativo anual se debe asignar un presupuesto, de otro modo el esfuerzo desplegado no tiene sentido. El plan estratégico encuentra su concreción en el plan operativo anual, que puede ser un espacio para implementar el sistema de monitoreo y evaluación. El monitoreo se debe enfocar al plan operativo anual, y las evaluaciones intermedia y final al plan estratégico, antes de formular un nuevo plan estratégico. De esta forma la evaluación tiene como insumo el monitoreo del plan operativo.

## Monitoreo y evaluación

Son dos herramientas imprescindibles de un plan estratégico, y para funcionar con él deben ser parte de un sistema que analice y valore los principales resultados de la empresa como un mecanismo que permita constatar los cambios logrados en la gestión integral de residuos sólidos. La información que proporciona el monitoreo y la evaluación también sirve para ofrecer a los diversos actores, usuarios y socios una rendición de cuentas prolija y verificable.



El monitoreo y la evaluación consisten, sobre todo, en:

- Analizar y valorar los principales resultados y el desempeño de la empresa.
- Indicar los cambios y dar insumos a la rendición de cuentas.
- Ofrecer buena información para la toma de decisiones estratégicas.

### ¿Qué es monitoreo?

Es la recolección continua de datos dentro de indicadores específicos: de progreso, logro de objetivos y ejecución presupuestaria, que direccionan la gestión.

Permite acumular información para saber *dónde está* un proyecto institucional y sus resultados en un lapso definido en el plan; de esta manera se puede enfocar en los procesos y el desempeño.

Para ello se puede guiar por algunas de estas preguntas:

- ¿Qué grado nivel de logro está con respecto a lo establecido en el plan estratégico?
- ¿Qué contribuye o limita el cumplimiento de los resultados esperados?
- ¿Qué tan efectivos son los recursos utilizados, para lograr la calidad y los resultados esperados?

### ¿Qué es evaluación?

Es la herramienta que complementa al monitoreo: al monitorear se pueden encontrar eviden-

cias de problemas y deficiencias en el logro de los resultados. La evaluación dirá la razón.

La evaluación posibilita valorar de forma objetiva un proyecto en marcha o concluido: su diseño, implementación y resultados, para comprobar si se han cumplido sus objetivos; si ha sido eficiente y efectivo, y medir su impacto y sostenibilidad. Esta información permitirá incorporar las lecciones aprendidas y orientar la toma de decisiones.

Mientras el monitoreo permite saber *dónde está* el proceso; la evaluación responde los *porqué*. Así se podrá entender si se alcanzaron o no los objetivos y resultados previstos.

Para llegar a esas conclusiones, el sistema de evaluación debe analizar los puntos establecidos en la planificación estratégica y compararlos con los resultados obtenidos, con respecto a la matriz de perfil competitivo.

Para ello se pueden formular las siguientes preguntas:

- ¿Qué diferencias existen entre los resultados previstos en el plan estratégico y los obtenidos hasta el momento?
- ¿Cómo se encuentra la gestión de residuos sólidos comparada con la situación anterior a la intervención de la empresa?
- ¿Cuáles son los resultados inesperados?
- ¿Qué tan efectivas, relevantes y sostenibles

han sido las estrategias e intervenciones propuestas para generar cambios en la gestión?

¿Cómo percibe la ciudadanía la forma de gestionar los residuos sólidos?

¿Cuál ha sido su impacto en el medioambiente?

¿Cuán satisfecha está la población con la intervención de la empresa en la gestión de los residuos?

¿Cuáles son las principales lecciones aprendidas de esta intervención?

¿Qué nivel de cumplimiento tienen las metas y objetivos del plan de corresponsabilidad social y ambiental?

La implementación de un sistema de monitoreo y evaluación enfocado en resultados permite entender cómo se han logrado estos o por qué no, comparando el punto de partida con las expectativas y directivas del plan estratégico.

El monitoreo y la evaluación deben medir el desempeño y proponer los cambios que sean necesarios para lograr más efectividad y resultados en la gestión de residuos sólidos y su impacto en el medioambiente y en la satisfacción ciudadana. De otra manera, no se podrá determinar si el trabajo de la empresa sigue la dirección correcta, si su éxito está próximo y cómo mejorar las acciones futuras.

## ► Ventajas concretas para la EMMAI

- Al medir resultados, puede diferenciar el éxito del fracaso.
- Al observar el éxito, puede replicarlo y aprender de él.
- Al reconocer las fallas, puede corregirlas.
- Al demostrar resultados, puede lograr el apoyo de la ciudadanía.

## ► Cómo formular indicadores efectivos

Los indicadores deben nacer de los objetivos, para que el seguimiento pueda informar sobre su efectividad: las actividades de la empresa alcanzan los productos deseables, los resultados son obtenidos y reflejan cambios positivos en la gestión.

Estas son las cualidades que deben reunir unos buenos indicadores:

- Específicos para que puedan medir el progreso en la consecución de resultados.
- Precisos, confiables y medibles.
- Apropriados para el tema de interés.
- Económicos con un costo adecuado en dinero y tiempo, con relación al presupuesto de la EMMAI.



Esta guía se terminó de imprimir en Quito, Ecuador,  
a los treinta días de abril de dos mil catorce.

Se permite su reproducción total o parcial citando la fuente.



Esta publicación se enmarca en el convenio 10-CO1-059 financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo AECID. El contenido de dicha publicación es responsabilidad exclusiva de Alianza por la Solidaridad (APS) y no refleja necesariamente la opinión de la AECID.

[www.alianzaporlasolidaridad.org](http://www.alianzaporlasolidaridad.org)