



**MODELO DE GESTIÓN PARA LA ARTICULACIÓN DE LA PLANEACIÓN EN LA
CONTRALORÍA MUNICIPAL DE VILLAVICENCIO**

JENNY ALEXANDRA TRIANA CASALLAS

UNIVERSIDAD NACIONAL ABIERTA Y A DISTANCIA

ESCUELA DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS

ESPECIALIZACION EN GESTIÓN PÚBLICA

BOGOTÁ D.C.

AGOSTO DE 2018

**MODELO DE GESTIÓN PARA LA ARTICULACIÓN DE LA PLANEACIÓN EN LA
CONTRALORÍA MUNICIPAL DE VILLAVICENCIO**

JENNY ALEXANDRA TRIANA CASALLAS

Monografía para optar por el título de Especialista en Gestión Pública

Asesora: Abog. Margarita Díaz Orjuela

Línea de investigación: Gestión y políticas públicas

UNIVERSIDAD NACIONAL ABIERTA Y A DISTANCIA

ESCUELA DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS

ESPECIALIZACION EN GESTIÓN PÚBLICA

BOGOTÁ D.C.

AGOSTO DE 2018

Dedicatoria:

A Dios. Por haberme permitido llegar a esta etapa de mi proyecto de vida, por su infinita bondad y amor.

A mi madre y a mi abuela. Por su apoyo, estímulo y confianza. Por enseñarme que la perseverancia, el esfuerzo y la disciplina son el camino para conquistar metas.

A mi compañero de vida, mi coequipero. Quien de forma incondicional, entendió las ausencias y en los malos momentos, fue mi aliciente.

Agradecimientos:

A la *Contraloría Municipal de Villavicencio y a sus directivos*, por permitirme proponer modelos diferentes a los existentes en la entidad, para el ejercicio de la planificación institucional.

A la *Abogada Margarita Díaz*, asesora de esta monografía, por brindarme su capacidad y experiencia para orientar el desarrollo y concreción de este documento.

Un agradecimiento muy especial merece la paciencia, el ánimo y la desinteresada ayuda de *mis amigos y compañeros* de la Contraloría Municipal de Villavicencio.

Resumen

El sistema de gestión de la Contraloría Municipal de Villavicencio, no ha posibilitado el cumplimiento de los objetivos estratégicos formulados en su Plan Estratégico 2016-2019. La falta de articulación de la estrategia definida, con las actividades que desarrollan las dependencias, requiere reformular un sistema que permita su ejecución y la valoración de resultados misionales. La implementación del Sistema de Gestión *Hoshin Kanri* fundamentado en el ciclo Deming: planear, hacer, verificar y actuar, garantizará que a partir del plan a largo plazo se articulen objetivos de alta dirección con los de menor jerarquía en un proceso de despliegue en cascada, de modo que las acciones converjan con la estrategia y su resultado consolidará un ente de Control territorial con mejores resultados en el ejercicio de la gestión fiscal del municipio de Villavicencio –Meta.

Palabras clave: Modelo de Gestión, Plan Estratégico, Modelo de Planeación, Planeación Estratégica Hoshin Kanri.

Abstract

The management system of the “*Contraloría Municipal de Villavicencio*” has enabled the achievement of the strategic objectives outlined in the Strategic Plan 2016-2019. The lack of articulation between the strategy and the activities developed by the departments, requires reformulating a system that allows the implementation and evaluation of mission results. The implementation of Hoshin Kanri based on the Deming cycle: plan, do, check and act, ensure that

based on a long-term plan, senior management objectives articulate with lower management objectives, through an unfolding cascade process. Thereby, activities will converge with the strategy and will develop an entity of territorial control with better results in the exercise of the fiscal management of Villavicencio city.

Keywords: Management Model, Strategic Plan, Planning Model, Hoshin Kanri Strategic Planning.

Tabla de contenido

Resumen	V
Abstract	V
Lista de Tablas	9
Lista de Figuras	10
Introducción	11
1. Definición del problema	14
1.1. Descripción del problema	14
1.2. Formulación del problema	16
2. Cobertura y alcance de la monografía	17
3. Justificación	18
4. Objetivos	20
4.1. Objetivo General	20
4.2. Objetivos Específicos	20
5. Marco Teórico	21
5.1. Planeación	21
5.2. Planeación Estratégica	22
5.3. Hoshin Kanri	23
5.3.1. Contexto histórico.	¡Error! Marcador no definido.
5.3.2. Generalidades de Hoshin Kanri	26
6. Estudio comparativo de los diferentes sistemas de planeación de Contralorías Territoriales en aspectos misionales, administrativos y financieros	30
6.1. Contraloría Municipal de Villavicencio -CMV	35
6.2. Municipal de Barrancabermeja (CMB)	42
6.3. Contraloría Municipal de Itagüí (CMI)	49
6.4. Análisis comparativo	53
7. Propuesta de Sistema de Planeación para la Contraloría Municipal de Villavicencio	57
7.1. Metodología para aplicación de Hoshin Kanri	58

7.2. Constituyentes principales.	61
7.3. Elementos de Articulación.	63
7.3.1. Formulación.	64
7.3.2. Implementación.	64
7.3.3. Verificación.	65
7.4. Sistema propuesto	67
7.4.1. Etapa de Implementación.	68
7.4.2. Etapa de Evaluación.	69
7.4.3. Herramientas clave del modelo.	70
8. Conclusiones	72
9. Recomendaciones	74
10. Referencias.	75
11. Bibliografía	¡Error! Marcador no definido.

Lista de Tablas

Tabla 1. Criterios de selección de Contralorías para comparar e identificar tendencias.....	33
---	----

Lista de Figuras

Figura 1. Sistema de Planeación Contraloría Municipal de Villavicencio	40
Figura 2. Organigrama de la Contraloría Municipal de Villavicencio.....	41
Figura 3. Sistema de Planeación Contraloría Municipal de Barrancabermeja.....	47
Figura 4. Organigrama Contraloría Municipal de Barrancabermeja.....	49
Figura 5. Organigrama Contraloría Municipal de Itagüí	53
Figura 6. Formulación de los Hoshin y los planes de acción anual	59
Figura 7. Proceso de Planeación Hoshin Kanri.....	61
Figura 8. Etapa de formulación planeación actual CMV vs. Hoshin Kanri.....	64
Figura 9. Etapa de implementación actual CMV vs. Hoshin Kanri.....	65
Figura 10. Etapa de verificación planeación actual CMV vs. Hoshin Kanri	66
Figura 11. Propuesta de Sistema de planeación	68
Figura 12. Esquema diagrama Matrix.....	71

Introducción

El presupuesto de un ente de control territorial, es el controlador individual de actividades más poderoso que tienen; sin embargo Contralorías Territoriales, aunque vivieron un periodo de certeza, debieron entrar en la dinámica de la planeación estratégica y en el desarrollo de su horizonte institucional a través de la elaboración de los planes estratégicos entre otras razones, para romper esa limitación. Sin embargo, no todas han tenido una experiencia exitosa con el proceso; es el caso de la Contraloría Municipal de Villavicencio (CMV), que preocupada por enfrentar los nuevos de la vigilancia fiscal en la gestión pública, elaboró el Plan Estratégico 2016-2019: “*Control Fiscal Efectivo, Gestión Pública Transparente.*”

La falta de articulación de la estrategia definida en el plan, con las actividades programadas y ejecutadas por las dependencias, ha sido el mayor obstáculo para una valoración de los resultados misionales y el desarrollo mismo de su horizonte institucional, esto es, cuatro (4) años. Es decir, al final de cada período la gestión da cuenta de unos resultados alcanzados distintos a los objetivos estratégicos.

Las consecuencias afectan directamente la alineación estratégica, puesto que desintegra las áreas y los procesos de tal forma que el trabajo, las acciones y decisiones en todos los niveles, desligan el apoyo a los fines y propósitos, fragmentando la visión de la entidad.

Grandes empresas en el mundo atravesaron situaciones similares, y en aras de resolver esta desarticulación, después de diferentes transformaciones, surge el sistema de Gestión *Hoshin Kanri* fundamentado en el ciclo Deming (planear, hacer, verificar y actuar), con el cual se

articulan los objetivos de la alta dirección con los de menor jerarquía en un proceso de despliegue en cascada, de modo que las acciones converjan con la estrategia y su resultado.

Justamente este trabajo propone el “*Modelo de Gestión para la Articulación de la Planeación de la Contraloría Municipal de Villavicencio*”, el cual se desarrollará con el propósito de consolidar un órgano de Control Fiscal territorial, con mejores resultados en el ejercicio de la vigilancia de la gestión fiscal del Municipio de Villavicencio -Meta.

Es así como en esta monografía se presenta una propuesta de modelo de Gestión para la articulación de la planeación en la CMV, tema elegido no solamente por lo expuesto en los anteriores párrafos, sino también debido a que desde una evaluación objetiva, desde los mismos informes de auditoría realizados por la Auditoría General de la República (AGR) y desde la inexistencia de un Índice de Desempeño Institucional asignado por el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), indican que, no hay alineación entre las actividades de las áreas, los objetivos de los procesos y lo que se planificó estratégicamente para un horizonte de cuatro (4) años.

Lo anterior pese a que la Entidad cuenta con un sistema de planeación, sin embargo este no logra que se articulen las estrategias, con la gestión, obteniéndose resultados pero desde el enfoque meramente operativo y diferente a lo planeado.

Todo lo expuesto, da origen a la pregunta: ¿es posible proponer un Modelo de Gestión para la CMV, que responda coherentemente con su horizonte institucional?, y este interrogante tiene respuesta luego de realizar una revisión y análisis comparativo con otros entes de control que gozan de características similares, acto seguido, se plantea un modelo que armonice la

planeación con la gestión institucional que permita mantener alineados los objetivos a las estrategias.

1. Definición del problema

Ante la situación que se viene describiendo es importante identificar, delimitar y especificar el problema en sí que se busca resolver en el presente trabajo.

1.1. Descripción del problema

A través de este trabajo se caracterizan, identifican y proponen soluciones adecuadas a la situación problema que consiste en la incompatibilidad existente entre el Horizonte Institucional de la Contraloría Municipal de Villavicencio -CMV y la ejecución de sus planes.

Lo anterior indica que la articulación de la estrategia definida en el día a día de la Entidad es inexistente, es decir, no hay alineación entre las actividades de las áreas, los objetivos de los procesos y lo que se requiere a futuro. Esto se evidencia en el Informe Final Auditoría Regular presentado por la AGR, que reporta el pronunciamiento acerca de la gestión de la CMV durante 2016:

Analizado el plan estratégico 2016 -2019 se observó que este documento definió líneas estratégicas, objetivos estratégicos y las estrategias, sin embargo, no establecieron las metas cuantificables y medibles para el cumplimiento del mismo. Igualmente, el plan de acción registra actividades pero no determina metas claras, precisas y cuantificables de manera que garantice el cumplimiento de las mismas y así construir los indicadores para

evaluar el resultado obtenido y de esta manera articular las 2 herramientas que direccionan la Entidad (AGR, 2017, p. 68)

Por ello nace la dificultad en la ejecución de actividades y valoración de resultados tanto misionales como de apoyo y de las acciones establecidas para orientarlas. En consecuencia, los resultados muestran que en los últimos años los avances de la CMV en sus objetivos estratégicos son mínimos con relación a lo proyectado inicialmente; pese a que la Entidad elabora cada año un plan de acción que facilita definir tácticas y realizar seguimiento y control para cerrar la brecha entre la planeación estratégica y la operatividad del plan.

Si bien la Entidad cuenta con un sistema de planeación, este no proporciona elementos que articulen la estrategia, la gestión y los ajustes necesarios, generando resultados diferentes a lo planeado, así como lo establece el informe de la AGR:

Revisado el plan estratégico se concluye que su gestión es Regular, dado que establece líneas estratégicas, objetivos y estrategias sin embargo, no estableció metas que permitan medir el resultado de las actividades en el plan estratégico y el plan de acción que son las herramientas que direccionan la Entidad (2017, p 9.).

Con la implementación del sistema propuesto se espera una mayor eficiencia en el cumplimiento y control del Plan Estratégico, desplegándolo en planes de acción que den cuenta del desarrollo del primero, una vez alineados los objetivos a las estrategias.

Esta propuesta hace una contribución al conocimiento profesional en términos del desarrollo de una de las etapas más importantes del proceso de desarrollo administrativo en la gestión pública, la planeación. Cobra importancia ya que la caracterización de esta institución como ente

de control, ha sido muy cuestionada debido a los sonados escándalos de corrupción en la región y en el país.

1.2. Formulación del problema

La aplicación de los planes en relación con el Marco Institucional de la CMV conlleva a plantearse la siguiente pregunta problema: ¿es posible proponer un Modelo de Gestión para la CMV, que responda coherentemente con su horizonte institucional?

2. Cobertura y alcance de la monografía

La respuesta a la pregunta problema planteada implica la aplicación y desarrollo de la tipología de la investigación la cual es explicativa y busca indagar desde las causas, el devenir y las consecuencias que ha tenido, para la CMV, la ejecución del Plan Estratégico 2016 -2019, “¡Control fiscal efectivo, gestión pública transparente!”, y el cumplimiento de sus planes de acción.

A partir, de dicha investigación se busca asumir, como referente teórico, y aplicar las categorías del Método Hoshin Kanri (HK), ya que fundamentándose en éste se llega a proponer un modelo de gestión para la articulación de la planeación de la CMV. No obstante, el alcance de la investigación realizada será el diseño de una propuesta de sistema de planeación; su implementación y posteriores resultados dependerán de la decisión de adopción por parte del ente de Control.

3. Justificación

El financiamiento de las Contralorías territoriales en Colombia cada vez es más limitado desde la expedición de la Ley 617 (2000), que en su artículo 10 determina el valor máximo de los gastos de las Contralorías Distritales y Municipales, reglamentando un cálculo de ingresos limitado a un techo presupuestal y no de manera proporcional a todos los sujetos fiscalizados, con oportunidad de variación.

La fórmula que crearon los legisladores en la citada ley, establece que a partir del quinto año de su vigencia, los gastos de las contralorías no podrán crecer por encima de la meta de inflación establecida por el Banco de la República, a la vez que estos no podrán exceder el 2,8% de los Ingresos corrientes de libre destinación.

Esta condición pareció garantizar el futuro de las Contralorías Municipales y Distritales al establecer que los presupuestos siempre tendrían que reflejar un aumento en pesos constantes, lo que significa que este presupuesto se actualiza sólo para conservar el valor del dinero en el tiempo, es decir no hay un incremento real en el presupuesto, sino que se mantiene el poder adquisitivo en la vigencia fiscal correspondiente.

Sin embargo, esta situación no ha sido consecuente con los costos crecientes originados, entre otros factores por los costos laborales que empezaron a crecer mucho más allá de la inflación por decisiones legales, imperativas para las Contralorías, así como por la necesidad de acceso y actualización permanente a los procedimientos y técnicas de auditoría reconocidos internacionalmente, al uso de los más avanzados instrumentos y aplicaciones que se utilicen en

materia de tecnologías de la información y las comunicaciones, a la capacitación en todas las materias necesarias para hacer control, al personal necesario e idóneo para ejercer control fiscal, para atender en debida forma la fiscalización de recursos de su competencia, así como los reasignados después del año 2000, como son las auditorías al alumbrado público, regalías, concesiones y, próximamente a todos los recursos territoriales del postconflicto; no contemplados inicialmente con la promulgación de la Ley 617.

Más aún en medio del momento político que atraviesa el país con el tema de la corrupción, se debe fortalecer a los órganos de control fiscal, con herramientas y recursos que le permitan alcanzar un mejoramiento de su gestión y de su cometido misional, teniendo en cuenta que se trata de una función pública.

En el caso de la Contraloría Municipal de Villavicencio, cuenta con un presupuesto asignado anualmente para gastos de funcionamiento de las unidades misionales y administrativas. En este ámbito, la planeación orienta la proyección de los planes de acción a la situación presupuestal de la vigencia fiscal correspondiente, en el marco de sus Planes Estratégicos (con periodicidad cuatrienal). Esta es una de las razones que hace que los planes de acción no correspondan a las necesidades que demandan los procesos misionales del ente de control, en concordancia con la dinámica de la ejecución de recursos en las entidades públicas del orden municipal.

4. Objetivos

4.1. Objetivo General

Proponer un modelo de gestión para la articulación de la planeación de la Contraloría Municipal de Villavicencio que facilite y apoye el desarrollo de la vigilancia fiscal y administrativo de la Entidad, en concordancia con el Plan Estratégico vigente.

4.2. Objetivos Específicos

- Realizar un estudio comparativo de los diferentes sistemas de planeación de Contralorías Territoriales referentes en aspectos misionales, administrativos y financieros.
- Definir y exponer un modelo de gestión para la articulación de la planeación en la Contraloría Municipal de Villavicencio (CMV) a partir de los referentes de mejores prácticas de otras Contralorías, de Hoshin Kanri y de la experiencia propia de la entidad.

5. Marco Teórico

Los procesos de cambio en la administración pública, causados principalmente por los escándalos de corrupción, han obligado a las Contralorías a ser más eficientes y administrar mejor sus recursos. Por tanto, estos entes de Control, de orden territorial, principalmente, se encuentran en un periodo de incertidumbre y tienen que tomar las medidas necesarias para asumir los retos que actualmente se les presentan; de aquí la importancia de aplicar herramientas de planeación.

Para tener un mejor entendimiento de la importancia de la planeación, en el presente capítulo se incluye la investigación bibliográfica referente a la planeación estratégica y sus herramientas como instrumento de gestión.

5.1. Planeación

Gómez (como se citó en Aguilar, 2000), señala que la planeación es una función fundamental del proceso administrativo, en tanto que propone ciertos pasos para llevar a cabo una adecuada previsión de actividades, esto es, una toma de decisiones con una fuerte orientación hacia el futuro. Podría afirmarse entonces que la planeación es una secuencia que se sigue para decidir anticipadamente lo que se va a hacer y cómo se va a hacer o lo que sería lo mismo, determinar los objetivos y las metas de una organización y las estrategias que

permitirán alcanzarlas. Así es que, a largo plazo la planeación está dirigida a la toma de decisiones futuras de manera que puedan ser realizadas con el mínimo trastorno posible.

Adicionalmente, como lo enuncian Arteaga y Triana (2014), la planeación cuenta con etapas definidas: la de organización (donde se establecen las premisas para el arranque del plan; una evaluación de lo existente y lo que ofrece el entorno), la formulación del modelo deseado (en el que se define el punto al que se quiere llegar en el largo plazo); el diseño de alternativas de solución y su selección, para posteriormente diseñar las acciones, programas y proyectos concretos a realizar; y por último, una etapa de ejecución y revisión de resultados.

Estas etapas forman un ciclo, dentro del cual se desarrollan pruebas y modificaciones, regresando al punto original de partida para su reconsideración de manera dinámica. Lo anterior, independientemente del método de realización.

5.2. Planeación Estratégica

Por excelencia en este tema se referencia a Drucker (1984), quién indica que la planeación estratégica es:

Un proceso continuo que consiste en adoptar decisiones empresariales sistemáticamente y con el mayor conocimiento posible de su carácter futuro; en organizar sistemáticamente los esfuerzos necesarios para ejecutar estas decisiones, y en medir los resultados de estas decisiones comparándolos con las expectativas mediante la retroacción sistemática organizada.

Por su parte Serna (2003), define la planeación estratégica como

el proceso mediante el cual una organización define su visión de largo plazo y las estrategias para alcanzarla, con base en el análisis de sus fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas. Supone la participación activa de los actores organizacionales, la obtención permanente de información sobre sus factores clave del éxito, su revisión, monitoreo y ajustes periódicos para que se convierta en un estilo de gestión que haga de la organización un ente proactivo y anticipatorio. (p. 32).

Finalmente, para el caso de este documento, conviene también citar a Fred (2003), quien indica que la planeación estratégica es el arte y la ciencia de formular, implantar y evaluar las decisiones interfuncionales que permitan a una organización lograr sus objetivos y su propósito es explotar y crear oportunidades nuevas y diferentes para el futuro.

Con lo anterior, cobra gran importancia enunciar que, sin con los conceptos anteriores, en el sector público la planeación es una de las herramientas con las que se gestionan sus actividades de manera sistemática y se establecen las rutas de trabajo de cada entidad, en armonía con su sector o con los mandatos legales y constitucionales que les han sido endilgados.

5.3. Hoshin Kanri

Hoshin Kanri es un modelo para el despliegue de las decisiones estratégicas en la organización, cuya evolución se da desde aproximadamente a 1954, cuando Joseph Juran junto con W. Edwards Deming trabajaron sobre el concepto de Control estadístico de calidad

que por su parte, comenzó a utilizarse en Japón hacia finales de la década de los años cuarenta (Lee; Dale, 1998), para la época era importante obtener la máxima productividad al más bajo costo, con la optimización de los escasos recursos disponibles. Posteriormente, en la década de los años sesenta se transformó en lo que se denominó Control de calidad total (TQM).

Es por ese tiempo que el concepto de administración por objetivos (APO) llegó a Japón y estas ideas fueron combinadas con las de Deming y Juran, convirtiéndose el primer elemento llamado “planeación estratégica de calidad” (Winiarski, 2008).

Este concepto de APO, una vez amalgamado con los conceptos de administración de la calidad total y del control estadístico de procesos, evolucionó a la denominación de Hoshin Kanri. Posteriormente, entre 1960 y 1965, con el Instituto de Ingenieros de Japón (JUSE), Juran introdujo en Japón la responsabilidad de la gerencia en la planificación de mejoras y el establecimiento de objetivos y metas.

Es así como, la empresa Bridgestone Tire Company, en su iniciativa para entender las técnicas de gerenciamiento y planificación propuestas por Juran y el JUCE, patrocinó una investigación, cuyo resultado fue una serie de prácticas gerenciales relacionadas con la gestión de calidad, la planificación y la administración por objetivos, técnicas que en su integración fueron denominadas Hoshin Kanri.

Para esta investigación, Bridgestone Tire Company aplicó el ciclo Deming o PHVA (planear-hacer-verificar-actuar) con la participación de todos los empleados, estableciendo objetivos prioritarios anuales determinados en concordancia con las políticas anuales y relacionados con la gestión interfuncional, que posteriormente fueron implementados en los departamentos relevantes de la organización. La alta dirección por su parte, diagnosticaba con

el objetivo de verificar como estaban ejecutándose las cosas, examinaba los resultados alcanzados e identificaba cualquier problema que se presentara para el cumplimiento de los objetivos trazados, de esa forma acompañaba el perfeccionamiento de las políticas.

Debido al éxito alcanzado, en 1975 ese método fue aceptado en todo Japón (Kondo, 1998).

Hacia mediados de los años ochenta, el método se introdujo a occidente por medio de empresas subsidiarias japonesas como Hewlett- Packard, Fuji-Xerox y Texas Instruments. En los Estados Unidos, fue implementado exitosamente de la década por Florida Power and Ligth. En Europa las empresas comenzaron a utilizarlo a partir del inicio de los años noventa como método para asociar sus estrategias de mediano y largo plazo con sus planes anuales y lograron un significativo mejoramiento en su desempeño (Tennant y Roberts, 2001).

Actualmente, el Hoshin Kanri es utilizado por la mayoría de las firmas japonesas que operan internacionalmente y por algunas empresas occidentales que utilizan el método bajo un nombre propio que presentan algunas variaciones pero en general siguen la misma filosofía y método base (Witcher et. al., 2008), por ejemplo:

- Bank of America –*Planeación Hoshin (Hoshin Planning)*
- Procter & Gamble – *Gestión de políticas (Policy Management)*
- Xerox corporation- *Gestión orientada a resultados (Managing for results)*
- Unilever –*Estrategia en acción (Strategy into action)*
- Hewlett Packard – *Planeación Hoshin (Hoshin Planning)*
- AT&T – *Gestión de políticas (Policy Management)*

- Exxon Chemical – *Gestión de políticas (Policy Management)*

5.3.1. Generalidades de Hoshin Kanri.

Una de las mayores dificultades dentro de una organización, es la desconexión de los objetivos de la alta dirección con el día a día en los niveles operacionales (Ayala, 2010). A pesar de los sofisticados procesos de planeación utilizados, lo planeado resulta diferente a lo que es realizado. Para combatir este tipo de fallas se presenta el Hoshin Kanri. (Witcher y Butterworth, 2008).

Este método fue desarrollado como una herramienta de Control Total de Calidad (TQC) para conseguir la flexibilidad de las empresas y disminuir el tiempo de respuesta a los cambios del entorno, convirtiéndose en uno de los pilares fundamentales para el éxito de la gestión de la calidad total (TQM). (Campos, 1996); (Akao, 2004); (Lee y Dale, 1999); (Jackson, 2006); (Dennis, 2007) y (Winiarski, 2008).

El Hoshin Kanri permite la administración de las estrategias a partir de los distintos niveles de la empresa y de las diferentes funciones jerárquicas, haciendo posible la unión de los esfuerzos de toda la organización para alcanzar los objetivos clave para el negocio (Witcher et. a, 2008). El principio fundamental sobre el cual descansa el método, es que cada empleado de la organización sin importar su actividad o su nivel jerárquico, debe incorporar en su rutina una contribución para el cumplimiento de las prioridades clave para el éxito de la compañía (Witcher y Chau, 2007).

Los puntos esenciales del método son: 1. Establecimiento de las directrices anuales, 2. Establecimiento de las directrices de calidad, 3. Convertir las directrices metodológicas en directrices objetivas compuestas por metas, objetivos y prioridades estratégicas y, 4. El

despliegue Top-down o De arriba hacia abajo (las ideas y nuevos proyectos en una empresa que surgen desde “arriba”, es decir, desde los gerentes y directores) y Bottom-up o De abajo hacia arriba (las ideas, nuevos proyectos y su ejecución surge desde los empleados) de las estrategias y objetivos a toda la organización a través de la aplicación general del ciclo PHVA, para producir la alineación de todos los niveles (Yacuzzi,2006) y (Kondo 1998), puesto que su aplicación en la política y los objetivos trazados, hace que la probabilidad de éxito sea mayor, dado que genera una mejora integral.

Es el método para alcanzar los objetivos de manera eficiente, mediante la elaboración de estrategias para resolver problemas y planes de acción (Planear), implementando estos planes constantemente (Hacer), y confirmando si los resultados son como los planeados haciendo una evaluación (Verificar). Si los resultados esperados no se alcanzaron, se establecen las medidas para no volver a su recurrencia. Si se alcanzan los resultados esperados, se procede a la estandarización de los mismos (Actuar). Este ciclo de gestión, ciclo Demning o PVVA, se constituye en la base de Hoshin Kanri, que surge como una filosofía gerencial que busca mediante un proceso participativo, establecer, desplegar y posteriormente autocontrolar las metas fundamentales de la organización y de su alta gerencia, al igual que garantizar los medios correspondientes y los recursos necesarios para asegurar que dichas metas se logren en todos los niveles de la organización. (Matamala, 1997). Desde el origen de su palabra, Hoshin en japonés significa metal brillante; brújula o simplemente señalar una dirección; mientras que Kanri significa administración o control.

Es así como, este tipo de planeación sirve como control sistemático de actividades para políticas anuales según Nayatani y Miura (como se citó en Akao 1999), menciona que se basa en

la visión de la compañía, sus conceptos de manejo y sus planes a largo o mediano plazo para armonizar las pautas a seguir, en todos los niveles, así como en las políticas de gestión. Lo anterior establece los propósitos de manejo ejecutivo y se usa con frecuencia como plan de política para la dirección anual.

En resumen, HoshinKanri es una versión madura de la administración por objetivos, a través de la aplicación del ciclo de mejora continua (Deming o PHVA), en el que la organización despliega sus hoshin (objetivos anuales) para alinear todos los niveles de la organización y adaptación rápida a la dinámica del contexto.

De lo expuesto anteriormente, se puede destacar que Hoshin Kanri ofrece la posibilidad de integrar de forma consistente las actividades de todo el personal de la empresa, de modo que puedan lograrse metas clave y reaccionar rápidamente ante cambios en el entorno. Lo anterior, partiendo de la idea que toda empresa enfrenta situaciones que ofrecen diferentes direcciones, surgiendo entonces el desafío de enfocarlas hacia un mismo objetivo, constituyéndose en un estilo de dirección que permite establecer, desplegar y controlar los objetivos de la alta dirección y los correspondientes medios para asegurar su logro en todos los niveles de la organización (Akao, 1999).

Así las cosas, una forma de aplicar Hoshin Kanri puede darse a partir del plan estratégico a largo plazo, los objetivos y políticas estratégicas, administrativas y operativas anuales de la alta dirección, toda vez que ligan los hoshin u objetivos de la alta dirección con los hoshin de menor jerarquía en un proceso de despliegue en cascada, de modo que las actividades son alineadas con la estrategia para lograr planeación estratégica (Witcher y Butterworth, 2008). Posteriormente, se

despliegan a toda la organización para que en cada área, departamento o sección se defina la forma y metas particulares con que cada uno de ellos va a contribuir al logro de esos objetivos. En este contexto, política significa una meta y unos medios para lograrla y el despliegue es el proceso por medio del cual toda la organización conoce, participa y trabaja en el cumplimiento de los planes estratégicos (Matamala, 1997).

6. Estudio comparativo de los diferentes sistemas de planeación de Contralorías Territoriales en aspectos misionales, administrativos y financieros

Este capítulo permite unificar criterios a la hora de detectar y seleccionar referentes de planeación en la vigilancia fiscal y, de esa manera, obtener un punto de comparación para elaborar una propuesta para la CMV.

Los criterios que se han incluido, permiten identificar variables significativas para establecer el análisis comparativo, en similitud de condiciones administrativas, financieras/presupuestales y misionales, principalmente. Así las cosas, las entidades de control territoriales que serán objeto de análisis, se seleccionan a partir del cumplimiento de los siguientes criterios:

1. Contralorías territoriales municipales y distritales.

En Colombia, el control fiscal es ejercido por una Contraloría General, treinta y tres (33) contralorías departamentales y treinta y dos (32) municipales y distritales. Para la presente monografía, se tienen en cuenta estas últimas, las municipales y distritales:

Contraloría de Bogotá, D.C

Contraloría Distrital de Barranquilla

Contraloría Distrital de Buenaventura

Contraloría Distrital de Cartagena de Indias

Contraloría Distrital de Santa Marta
Contraloría General de Medellín
Contraloría General de Santiago de Cali
Contraloría General del Municipio de Manizales
Contraloría Municipal de Barrancabermeja
Contraloría Municipal de Bello
Contraloría Municipal de Bucaramanga
Contraloría Municipal de Cúcuta
Contraloría Municipal de Dosquebradas
Contraloría Municipal de Envigado
Contraloría Municipal de Ibagué
Contraloría Municipal de Itagüí
Contraloría Municipal de Montería
Contraloría Municipal de Neiva
Contraloría Municipal de Palmira
Contraloría Municipal de Pasto
Contraloría Municipal de Pereira
Contraloría Municipal de Popayán
Contraloría Municipal de Soledad
Contraloría Municipal de Tuluá
Contraloría Municipal de Tunja
Contraloría Municipal de Valledupar

Contraloría Municipal de Villavicencio

Contraloría Municipal de Yumbo

Contraloría Municipal Floridablanca

Contraloría Municipal Soacha

Contraloría Municipal de Armenia

Contraloría Municipal de Sincelejo

2. Mejores resultados obtenidos en el Índice Sintético de Desempeño Institucional (ISDI), asignado por el Departamento Administrativo de la Gestión Pública (DAFP) en el más reciente reporte (2017), a partir de la información registrada en el FURAG II.

El ISDI permite conocer cómo se encuentra el desempeño institucional de las organizaciones pertenecientes al sector público del orden nacional y territorial. Por ello para el análisis se tendrán en cuenta las Contralorías con IDI igual o superior a 75 (Localización en el quinto quintil frente al valor de referencia o valor máximo del grupo par, que para antes de control fue de 85,7).

3. Presupuesto anual con variación no superior al 10% al presupuesto asignado a la Contraloría Municipal de Villavicencio que asciende a \$2.700.957.246. Esto es, entre \$2.430.000 y \$2.970.000.000.

En la Tabla 1 se puede ver el ejercicio comparativo, así como, las Contralorías seleccionadas para el análisis comparativo (cumplen con los tres criterios enunciados):

Tabla 1. Criterios de selección de Contralorías para comparar e identificar tendencias

ENTIDAD	PRESUPUESTO ASIGNADO	RESULTADO ISDI
CONTRALORÍA DE BOGOTÁ, D.C	\$ 149,612,989,000.00	74,3
CONTRALORIA DISTRITAL DE BARRANQUILLA	\$ 6,403,334,105.00	71
CONTRALORIA DISTRITAL DE BUENAVENTURA	\$ 2,671,718,039.00	65,4
CONTRALORIA DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS	\$ 1,471,691,083.00	54,4
CONTRALORÍA DISTRITAL DE SANTA MARTA	\$ 1,576,000,000.00	73,9
CONTRALORÍA GENERAL DE MEDELLÍN	\$ 36,224,829,470.00	73,6
CONTRALORÍA GENERAL DE SANTIAGO DE CALI	\$ 21,608,644,827.00	83,6
CONTRALORÍA GENERAL DEL MUNICIPIO DE MANIZALES	\$ 633,692,210.00	75,9
CONTRALORIA MUNICIPAL DE BARRANCABERMEJA	\$ 2,935,666,955.72	77,6
CONTRALORÍA MUNICIPAL DE BELLO	\$ 1,950,336,117.00	72,6
CONTRALORIA MUNICIPAL DE BUCARAMANGA	\$ 4,139,000,000.00	67
CONTRALORIA MUNICIPAL DE CÚCUTA	\$ 1,945,140,135.00	64,2
CONTRALORÍA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS	\$ 843,602,082.00	56,8
CONTRALORIA MUNICIPAL DE ENVIGADO	\$ 2,559,897,000.00	73,8
CONTRALORIA MUNICIPAL DE IBAGUÉ	\$ 3,050,716,451.00	66,2
CONTRALORIA MUNICIPAL DE ITAGÜÍ	\$ 2,742,647,527.00	82,2
CONTRALORIA MUNICIPAL DE MONTERÍA	\$ 1,250,112,142.00	66,7
CONTRALORIA MUNICIPAL DE NEIVA	\$ 2,283,127,509.00	61,3
CONTRALORIA MUNICIPAL DE PALMIRA	\$ 2,316,915,291.00	69,2
CONTRALORIA MUNICIPAL DE PASTO	\$ 1,913,708,430.00	69
CONTRALORIA MUNICIPAL DE PEREIRA	\$ 3,005,179,193.00	75
CONTRALORÍA MUNICIPAL DE POPAYÁN	\$ 982,620,000.00	60,4

CONTRALORIA MUNICIPAL DE SOLEDAD	\$ 862,189,104.00	54,1
CONTRALORÍA MUNICIPAL DE TULUÁ	\$ 1,243,862,331.00	72,5
CONTRALORIA MUNICIPAL DE TUNJA	\$ 1,633,456,974.05	74,4
CONTRALORIA MUNICIPAL DE VALLEDUPAR	\$ 1,821,000,000.00	71,2
CONTRALORIA MUNICIPAL DE VILLAVICENCIO	\$ 2,700,957,246.00	SR
CONTRALORÍA MUNICIPAL DE YUMBO	\$ 3,237,323,000.00	72,5
CONTRALORIA MUNICIPAL FLORIDABLANCA	\$ 1,632,124,868.00	62,1
CONTRALORIA MUNICIPAL SOACHA	\$ 1,499,333,500.00	63,4
CONTRALORIA MUNICIPAL DE ARMENIA	\$ 1,572,597,158.00	60,6
CONTRALORÍA DE SINCELEJO	\$ 1,368,244,816.00	63,9

Fuente: Elaboración propia

Con base en los criterios descritos anteriormente y cuyos resultados se muestran en las casillas de color azul en la Tabla 1, se seleccionan para el estudio las siguientes Contralorías:

1. Contraloría Municipal de Villavicencio- CMV (Entidad origen)
2. Contraloría Municipal de Barrancabermeja
3. Contraloría Municipal de Itagüí

Ahora bien, para realizar el análisis comparativo se incluye el área o dependencia responsable de la planeación, el tipo de plan diseñado, su período de vigencia, el cumplimiento de lo establecido en los planes reportado en el informe de gestión, el nivel de la ejecución presupuestal y el sistema o método de planeación de las Contralorías.

6.1. Contraloría Municipal de Villavicencio (CMV)

6.1.1. Plan Estratégico.

La CMV elaboró con una proyección de cuatro (4) años el Plan Estratégico 2016-2019, denominado “*¡Control Fiscal Efectivo, Gestión Pública Transparente!*”. Estructuró las siguientes líneas (CMV, 2016):

- Efectividad en la vigilancia y el control de la gestión fiscal municipal para mantener la confianza y la legitimidad.
- Involucrar a la comunidad en los procesos de vigilancia de los recursos públicos promoviendo el ejercicio del control fiscal participativo y del control social a la gestión pública.
- Mejorar la gestión y desarrollo organizacional con el propósito de fortalecer la institucionalidad de la CMV.

6.1.2. Informe de Gestión.

Para la vigencia 2017, la CMV (2018) reporta, en términos generales, los siguientes resultados en el informe de gestión y evaluación del Plan de acción:

En lo misional:

Ejecución del 100% del plan general de auditorías (PGA), con 178 hallazgos administrativos, 53 disciplinarios, 5 penales, 49 fiscales y 2 sancionatorios.

Los hallazgos fiscales ascendieron a una cuantía de \$2.958.015.887.

Por otro lado, en responsabilidad fiscal 6 procesos se archivaron por no mérito, se profirieron 3 autos de archivo por pago total y uno por pago parcial, por cuantía de \$220.350.067, se contó con cesación de la acción fiscal de 4 procesos debido a que hubo resarcimiento del daño en \$108.329.938, hubo 6 fallos con responsabilidad fiscal y 4 sin responsabilidad fiscal. Lo anterior indica que en 2017, la CMV logró recuperar \$328.680.005.

Se aperturaron 5 procesos sancionatorios y al cierre de la vigencia se cerraron 4, se resolvieron tres urgencias manifiestas, se resolvieron 33 consultas.

Por otro lado, en control social participativo, el informe reporta que para efectos de conformación del Gobierno estudiantil (contralores, vicecontralores y personeros estudiantiles), la CMV capacitó a 414 participantes entre rectores, docentes de democracia y estudiantes de grados 10 y 11 de las instituciones de educación oficiales del municipio, sin embargo, el informe no reporta el resultado de los ejercicios prácticos que realizan los contralores estudiantiles en sus instituciones.

La CMV enuncia que realizó capacitación y promoción del control social a dignatarios de Juntas de Acción Comunal, veedores, líderes y comunidad en general. En alianza con la ESAP y Alcaldía Municipal, se realizó Diplomado dirigido a dignatarios de Juntas de Acción Comunal, veedores, líderes y comunidad en general en “Control Social Participativo”, certificándose 58 asistentes.

En esa vigencia, se obtuvo un nivel de cumplimiento del 99,5% en trámite de Peticiones, quejas, reclamos, solicitudes y denuncias -PQRSD. Para este último caso, es importante destacar que como resultado de seguimiento a las denuncias se han establecido hallazgos fiscales por

valor total de \$ 1.922'556.597,95, además de hallazgos disciplinarios y penales, realizándose los respectivos traslados para efectos de la correspondiente investigación. Igualmente, como beneficio del seguimiento a las denuncias se ha logrado prevenir detrimentos por valor de \$45.748.182,24.

En procesos estratégicos y de apoyo, el informe de gestión de la vigencia 2017 enuncia cumplimiento del 98,42% en su plan de acción, 96,3% del plan anticorrupción y de atención al ciudadano, sin embargo para este último caso, no enuncia las actividades definidas por el ente de control para la lucha contra la corrupción.

Se reportan numerosas acciones y tareas asociadas a los procesos de apoyo, entre ellas: Gestión financiera con ejecución presupuestal del 100%, por valor de \$ 2,622,288,588.00. Contratación con 33 contratos celebrados por valor total de \$ 178.636.802, de los cuales 12 se celebraron por contratación directa, 6 por prestación de servicios, 4 de suministros, 1 de seguros, 7 de compras y 3 de mantenimiento.

Procesos como talento humano, gestión documental, recursos físicos, gestión TIC, entre otros, reportan tareas de rutina, pero no actividades tendientes al cumplimiento del Plan Estratégico.

Es importante mencionar que en la página web del ente de control se encuentra el informe de gestión en el que presenta el aporte de la anualidad al cumplimiento del plan estratégico 2016-2019 (93,1% en 2016 y 98,4% en 2017) y adicionalmente, se encuentra disponible la evaluación del plan de acción de la vigencia a través del reporte de indicadores de gestión, de manera independiente.

El informe de gestión registra asistencia a reuniones, elaboración de informes, participación en reuniones y otros eventos, tareas realizadas por funcionarios (el instrumento para este efecto es la evaluación de desempeño laboral), números de reportes de indicadores y de seguimiento a riesgos sin que existan datos concretos y mucho menos, exista análisis de estas herramientas de verificación; proyección de documentos y actos administrativos formalizados que aunque son importantes, como resultados de gestión no dan respuesta a las líneas estratégicas planteadas en el plan.

6.1.3. Nivel de Ejecución Presupuestal.

El presupuesto apropiado para la vigencia 2017 fue de \$2.700.957.246, del cual se ejecutó el 99.8%. La totalidad del presupuesto se ejecuta en gastos de funcionamiento (CMV, 2018).

6.1.4. Sistema de Planeación.

En la búsqueda de un sistema de planeación para el ente de control, únicamente se encontró que la Ley 1474 de 2011 establece en su artículo 129 que

Cada Contraloría departamental, distrital o municipal, elaborará su plan estratégico institucional para el periodo del respectivo contralor, el cual deberá ser adoptado a más tardar dentro de los tres meses siguientes a su posesión. La planeación estratégica de estas entidades se armonizará con las actividades que demanda la implantación del modelo estándar de control interno y el sistema de gestión de calidad en la gestión pública y tendrá en cuenta los siguientes criterios orientadores para la definición de los proyectos referentes a su actividad misional: a. Reconocimiento de la ciudadanía como principal

destinataria de la gestión fiscal y como punto de partida y de llegada del ejercicio del control fiscal; b. Componente misional del plan estratégico en función de la formulación y ejecución del plan de desarrollo de la respectiva entidad territorial; c. Medición permanente de los resultados e impactos producidos por el ejercicio de la función de control fiscal; d. énfasis en el alcance preventivo de la función fiscalizadora y su concreción en el fortalecimiento de los sistemas de control interno y en la formulación y ejecución de planes de mejoramiento por parte de los sujetos vigilados; e. desarrollo y aplicación de metodologías que permitan el ejercicio inmediato del control posterior y el uso responsable de la función de advertencia; y f. complementación del ejercicio de la función fiscalizadora de las acciones de control social de los grupos de interés ciudadanos y con el apoyo directo de las actividades de control macro y micro mediante la realización de alianzas estratégicas”, adicionalmente, el artículo 74 de la misma ley versa que “...todas las entidades del Estado a más tardar el 31 de enero de cada año, deberán publicar en su respectiva página web el plan de acción para el año siguiente, en el cual especificarán los objetivos, estrategias, los proyectos, las metas, los responsables, los planes generales de compras y la distribución presupuestal de sus proyectos de inversión junto a los indicadores de gestión.

Es así como la Contraloría Municipal de Villavicencio maneja la siguiente estructura “básica” para el logro de los objetivos y el desarrollo de su gestión como se indica en la *figura 1*.

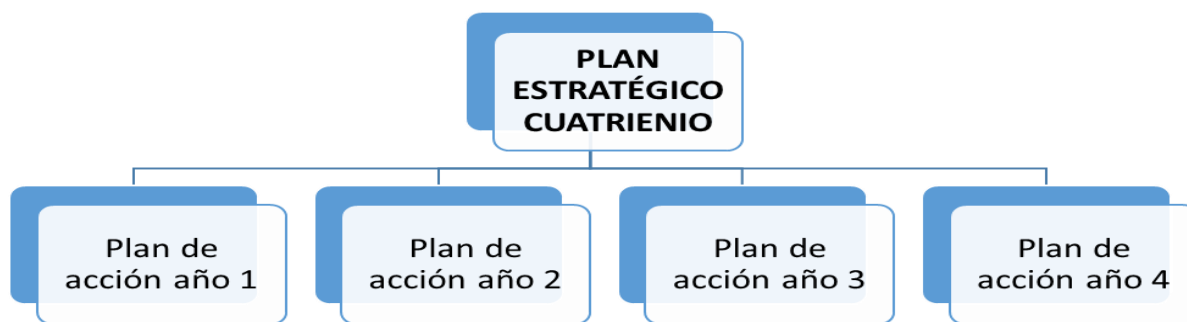


Figura 1. Sistema de Planeación Contraloría Municipal de Villavicencio

Fuente: Elaboración propia

Derivado de lo anterior, la entidad tiene como cimientos para su planeación el Plan Estratégico y en procura del cumplimiento de las metas propuestas en él, este se desagrega en planes de acción anuales que contienen y priorizan actividades, estableciendo indicadores, metas y responsables de acuerdo a su estructura funcional y por procesos.

En concordancia, se evidencia que el sistema de planeación de la CMV, si bien se encuentra estructurado a la luz de la Ley 1474, y su desarrollo se cumple en su mayoría, se realizan los seguimientos y la evaluación respectiva, sin embargo su operatividad se circunscribe al presupuesto; aprobado por el Concejo Municipal de Villavicencio cada año, el cual tiene destinación para gastos de operación por el orden del 90%, quedando un margen de 10% para ejecutar acciones adicionales tendientes al cumplimiento de los planes, que en muchos casos deben ser modificados al avanzar las vigencias, por lo cual no se puede afirmar que la gestión que se ha hecho responda a lo planeado inicialmente.



Figura 2. Organigrama de la Contraloría Municipal de Villavicencio

Fuente: (CMV, s.f.)

Como se puede evidenciar en la figura anterior, no existe una dependencia o área para el tema, existe un profesional especializado con funciones asignadas de planeación, como lo establece el manual de funciones y competencias laborales adoptado mediante resolución interna No. 146 del 16 de junio de 2015. Este profesional especializado es además, responsable del sistema de gestión de seguridad y salud en el trabajo (SGSST), en cumplimiento del capítulo 6 del Decreto 1072 de 2015 del Ministerio de trabajo y la protección social y es facilitador u orientador de la implementación del Modelo Integrado de Planeación y Gestión, del que trata el decreto 1499 de 2017 expedido por el Departamento Administrativo de la Función Pública -DAFP. Este profesional especializado se encuentra asociado a la Secretaría General.

La planta de personal corresponde a 40 funcionarios

6.2. Municipal de Barrancabermeja (CMB)

6.2.1. Plan Estratégico.

La Contraloría Municipal de Barrancabermeja construyó el Plan Estratégico 2016-2019 “Control fiscal con eficiencia y transparencia” con base en los resultado de la revisión por la dirección realizada en 2015 (CMB, 2016, p.3)

El plan se estructura en seis (6) objetivos estratégicos que corresponden a los objetivos de calidad de la Entidad:

1. Lograr la vigilancia efectiva, objetiva y oportuna del uso de los recursos públicos municipales.
2. Contribuir al mejoramiento del desempeño integral de los sujetos de control.
3. Ofrecer un servicio oportuno y eficaz en la atención a la ciudadanía.
4. Fortalecer el control fiscal participativo.
5. Fortalecer habilidades y destrezas del talento humano de la entidad.
6. Mejorar continuamente la eficacia, eficiencia y efectividad del sistema de gestión de calidad.

Este plan fue socializado a los funcionarios de la Contraloría y a los ciudadanos de Barrancabermeja, no obstante no hay indicio de haber sido construido participativamente.

La siguiente es la estructura del Plan Estratégico de la CMB:

- Objetivo estratégico
 - Estrategia

- Programa
 - Actividad

El plan operativo por su parte, corresponde a las actividades para una anualidad

Existe una matriz estratégica en la que se definen los indicadores y metas para el plan estratégico.

6.2.2. Informe de Gestión.

La gestión para la vigencia 2017 es presentada por la Contraloría Municipal de Barrancabermeja (CMB) con base en su estructura organizacional (por áreas), por lo que no se puede verificar desde esta herramienta de seguimiento y evaluación, el aporte al cumplimiento de cada una de sus líneas estratégicas (CMB, 2018):

Para áreas misionales (Dirección Técnica de Fiscalización, Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva, Participación Ciudadana, Dirección Financiera, Control Interno), la CMB registra en el Informe de Rendición de Cuentas 2017 (2018) entre sus resultados más relevantes, los siguientes:

Resultados del proceso auditor: 53 auditorías con 612 hallazgos: 503 administrativos, 5 penales, 17 administrativos, 63 disciplinarios, y 24 fiscales. Estos últimos por cuantía de \$6.176.682.851,33.

Es menester indicar que en el informe se encuentra una inconsistencia en el número de hallazgos por tipo y en el total de hallazgos (612 en la página 7, frente a 600 en la página 9), teniendo en cuenta que en la página 7 se registra la información de las líneas anteriores (que

presenta en dos ocasiones los hallazgos administrativos, 503 y dos renglones después enuncia 17) y en la página 9, se evidencia un número de hallazgos diferente así: 503 hallazgos administrativos, 63 disciplinarios, 12 fiscales, 5 penales y 17 sancionatorios.

En responsabilidad fiscal se presentan 30 procesos vigentes, por cuantía de \$1.069.893.448 y de procesos de jurisdicción coactiva en cobro persuasivo se encuentran 4 procesos vigentes, por cuantía de \$31.604.764.

El recaudo en procesos sancionatorios ascendió a la suma de \$1.380.254, en procesos de jurisdicción coactiva \$2.438.502.459, en procesos de responsabilidad fiscal \$419.961.771, para un recaudo total por cuantía de \$2.839.844.484.

Se atendieron 197 PQRSD, sin embargo no se presenta el porcentaje de cumplimiento en su trámite.

En participación ciudadana se realizó el programa “Contraloría para la comunidad”, para formar a veedores y líderes comunitarios en temas como: recepción y radicación de denuncias en línea, sistema integrado de atención al ciudadano, veedurías, entre otros.

Adicionalmente se realizó el diplomado “Control social al medio ambiente” Dirigido a la comunidad en general y veedores. Se trataron los siguientes temas: Ley 850 de 2003 Constitución de veedurías ciudadanas, Sistema Nacional Ambiental - Cuencas Hidrográficas, Colombia Estado Social de Derecho y Estructura del Estado, Planes de desarrollo territorial y presupuesto público, Contratación Estatal, Mecanismos de participación ciudadana y acciones judiciales públicas, El poder del control Disciplinario, Fiscal y Penal, Legislación Ambiental y Delitos Ambientales, Ambiente y desarrollo Sostenible, Fomento, promoción, otorgamiento de

títulos, seguimiento y control de la exploración y explotación minera, Gestión del Riesgo, Licencias Ambientales, Parques Nacionales, POT y POMCAS.

En lo que respecta al gobierno escolar, la Contraloría Municipal de Barrancabermeja ejecutó su programa Contralores Escolares “Todo Bajo Control”, con acompañamiento en la Jornada de Elección de Contralores Escolares.

Por otro lado, se presenta ejecución del 100% (99,9%) del presupuesto (\$2.822.756.688), contratación directa en proporción del 84% y el 16% por mínima cuantía.

El informe no reporta gestión en materia de las áreas de apoyo (Secretaría General)

En concordancia, se evidencia que el sistema de planeación de la CMB, se encuentra estructurado en observancia de la Ley, en la revisión no se evidencia que se realice un seguimiento o evaluación del avance del plan estratégico, tampoco se encuentra registro alguno en el que se evidencie el nivel de avance o la evaluación del plan operativo de cada vigencia.

6.2.3. Nivel de Ejecución Presupuestal.

Para la vigencia 2017, el presupuesto final apropiado dentro del Plan de Acción Institucional ascendió a la suma de \$2.822.756.688 para una ejecución del 100%. (CMB; 2018)

6.2.4. Sistema de Planeación.

El sistema de planeación de la CMB se basa en los mismos principios que se enunciaron para la Contraloría Municipal de Villavicencio, dado que su cimiento es de orden Constitucional, dado que la Carta Magna en su artículo 267 establece que las Contralorías son organismos de

carácter técnico, dotadas de autonomía administrativa, presupuestal y contractual y en ningún caso podrán ejercer funciones administrativas distintas a las inherentes a su propia organización.

Adicionalmente, la CMB indica que la planeación se constituye en un instrumento de gestión fundamental para orientar el cumplimiento de la misión de la entidad mediante el señalamiento de objetivos y metas a ejecutar para el respectivo cuatrienio (CMB, 2017).

Así las cosas, para el caso concreto, la CMB da cumplimiento al artículo 129 de la Ley 1474 de 2011, enunciado anteriormente, que en resumen indica que cada

Contraloría departamental, distrital o municipal, elaborará su plan estratégico institucional para el periodo del respectivo contralor, y que la planeación estratégica de estas Contralorías debe contemplar unos criterios orientadores para la definición de los proyectos referentes a su actividad *misional*. Adicionalmente, el artículo 74 de la misma ley indica que todas las entidades del Estado a más tardar el 31 de enero de cada año, deberán publicar en su respectiva página web el plan de acción para el año siguiente, en el cual especificarán los objetivos, estrategias, los proyectos, las metas, los responsables, los planes generales de compras y la distribución presupuestal de sus proyectos de inversión junto a los indicadores de gestión.

Es así como la Contraloría Municipal de Barrancabermeja maneja la siguiente estructura “básica” para el logro de los objetivos y el desarrollo de su gestión como se indica en la *figura 3*.



Figura 3. Sistema de Planeación Contraloría Municipal de Barrancabermeja

Fuente: Elaboración propia

Derivado de lo anterior, la entidad inicia su planificación estratégica con base en el arreglo constitucional y en los criterios orientadores para entes de control territoriales, de los que trata el artículo 129 de la Ley 1474, llevadas a la particularidad de la Contraloría Municipal de Barrancabermeja a través del Plan estratégico para un periodo de cuatro años; y en procura del cumplimiento de las metas propuestas en él, este se desagrega en planes operativos anuales que establecen actividades, indicadores, metas y ejecutores.

Los indicadores definidos por la CMB son únicamente de cumplimiento (eficacia), lo que dificultaría conocer si las actividades formuladas son de utilidad y aportan al cumplimiento del plan estratégico.

No existe una dependencia o área para el tema, las responsabilidades en este orden recaen directamente en el Contralor Municipal de Barrancabermeja. Lo anterior se evidencia en la Resolución interna 122 de 2011, por medio de la cual se actualiza el manual específico de

funciones, requisitos y de competencias laborales, la cual indica para el caso del cargo con denominación de Contralor Municipal se tienen como “*Contribuciones individuales:*

- *Gestionar la planificación del sistema de gestión de calidad.*
- *Definir y difundir el Direccionamiento Estratégico del Sistema de Gestión de la Calidad.*
- *Elaborar e implementar el Plan de Acción organizacional.*
- *Monitoreo y Seguimiento a los objetivos de la calidad.*
- *Realizar la revisión al Sistema de Gestión de la Calidad.*
- *Elaboración y comunicación de Informes de gestión.*
- *Gestionar la atención de solicitudes, reclamos y demás requerimientos de los clientes y partes interesadas”.*

Esto puede evidenciarse también en los visados de elaboración de los documentos que soportan la planeación estratégica y operativa de la Contraloría.

Lo anterior podría deberse al tamaño tan pequeño de la planta de personal, que corresponde a 18 funcionarios ubicados en planta global, con base en la siguiente estructura organizacional:

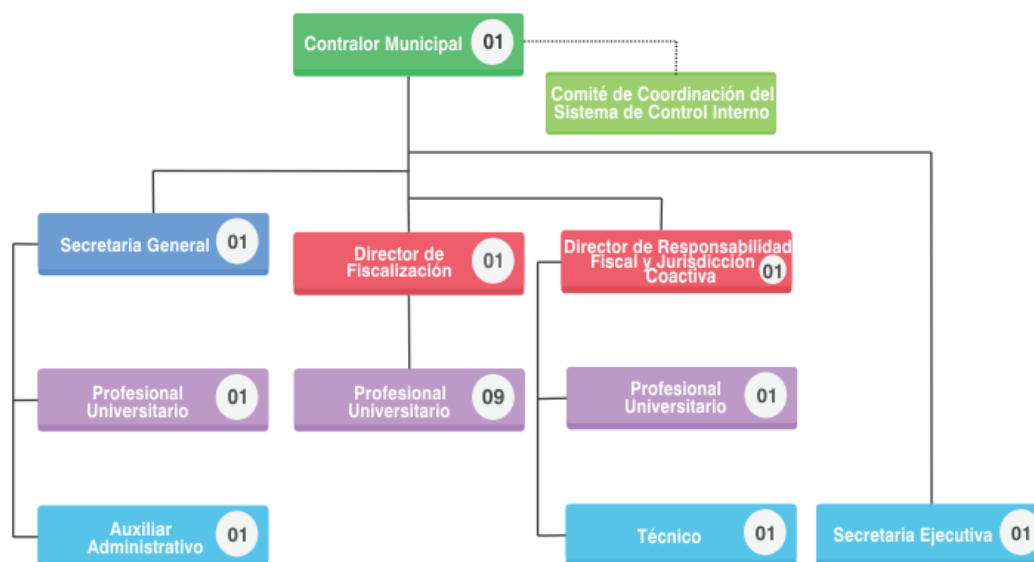


Figura 4. Organigrama Contraloría Municipal de Barrancabermeja

Fuente: (CMB; s.f.)

6.3. Contraloría Municipal de Itagüí (CMI)

6.3.1. Plan Estratégico.

El Plan Estratégico 2016-2019 de la Contraloría Municipal de Itagüí es el documento que orienta el accionar de la Entidad durante los cuatro años (CMI, 2016).

Líneas Estratégicas

- Gestión del control fiscal para la mejora continua del quehacer institucional y de los entes vigilados
- Gestión del control fiscal al servicio de la comunidad.

- Gestión del conocimiento para el control fiscal
- Gestión institucional para un control fiscal de avanzada, integral y competitivo.

6.3.2. Informe de Gestión.

Al verificar la gestión de la Contraloría Municipal de Itagüí en 2017, se puede evidenciar que su informe anual presenta resultados desagregados en gestión misional y gestión administrativa, y de forma organizada, al finalizar enuncia la forma como a partir de ellos se da cumplimiento al Plan Estratégico según la anualidad en la que se encuentre, a la vez que presenta el avance acumulado.

Para 2017 indica que el plan avanzó un 30% y para el cuatrienio se encuentra en 51.4%.

En términos generales, la gestión indica que en control fiscal como resultado de las auditorías realizadas en la vigencia 2017, se identificaron un total de 197 hallazgos administrativos, dentro de los cuales, 10 por valor de \$43.423.368 presentan incidencia fiscal, 23 incidencia disciplinaria y 3 incidencia penal.

Se presentaron beneficios identificados por valor \$182.719.541, así: Proceso auditor \$115.859.269 Responsabilidad fiscal \$ 66.860.272.

En PQRS, Del total de peticiones recibidas desde enero a diciembre de 2017, equivalente a 195, el 78% corresponde a asuntos competencia de la entidad y el 22% no competencia. Adicional, se finalizaron 6 de las peticiones que quedaron pendientes de 2016 (4 denuncias, 2 por otros conceptos). En participación ciudadana, la CMI realizó actividades de formación ciudadana capacitando a 3.497 personas entre ciudadanos y entes vigilados en forma presencial o utilizando las tecnologías de la información, para un total de 16 actividades de formación

ejecutadas. Así mismo, el uso del Portal, Facebook, Twitter, Instagram, YouTube, WhatsApp, Teléfono, Correo electrónico, Cartelera, Cartilla, y video son estrategias de promoción lo que ha permitido la divulgación y participación oportuna a los eventos y la visibilización de la gestión del órgano de control. Se desarrolla un trabajo importante con la Red Institucional de Apoyo al Control Social, la Comisión Regional de Moralización, Contralorías como Envigado y Bello; lográndose aunar esfuerzos importantes para cualificar al ciudadano, entes vigilados y funcionarios en temas de la gestión pública (CMI, 2018).

6.3.3. Nivel de Ejecución Presupuestal.

Según el informe de cierre financiero de la vigencia fiscal 2017, la CMI ejecutó su presupuesto con un nivel de 99,9%. Es decir que de \$2,637,161,084 asignados, ejecutó \$2,636,971,298 (CMI,2018).

6.3.4. Sistema de Planeación.

El sistema de planeación de la CMI es similar al de los dos casos anteriores, toda vez que se debe a mandatos constitucionales y legales.

Sin embargo, la CMI considera que estos planes son herramienta básica del proceso administrativo que permite direccionar la Entidad, de acuerdo con su política de calidad y objetivos de calidad, con el fin de ejercer el control fiscal de manera eficiente y eficaz (CMI, 2016).

El proceso de Desarrollo Corporativo adoptado en el Sistema de Gestión de la Calidad de la Contraloría, establece la formulación de los planes de acción teniendo como referente el Plan

Estratégico, lo que hace necesario realizar los planes de acción armonizados con éste para la vigencia 2017.

La CMI entiende el Plan Estratégico como la guía que se construye conjuntamente y de manera participativa para dirigir y encaminar la acción de la entidad hacia el logro del que hacer misional. Una vez aprobado, la CMI socializó el plan a sus funcionarios y a los ciudadanos de Itagüí.

De la misma forma que la Contraloría Municipal de Villavicencio, el plan estratégico cuatrienal se operativiza a través de planes de acción anuales.

Adicionalmente, la Contraloría Municipal de Itagüí a través de tableros operativos, realiza seguimiento al desempeño institucional con el reporte, análisis y acciones de mejora derivadas de los indicadores de gestión. Estos tableros operativos están asociados a los procesos y funciona como un semáforo, generando alertas a los líderes de procesos cuando los resultados son amarillos y rojos.

Para el caso de esta contraloría, la planta de personal cuenta con 26 funcionarios y al igual que en las otras Contralorías estudiadas, no existe un área, grupo o dependencia encargada de liderar la planificación estratégica, quedando ésta bajo responsabilidad de cada jefe según el organigrama que se presenta en la figura 5:

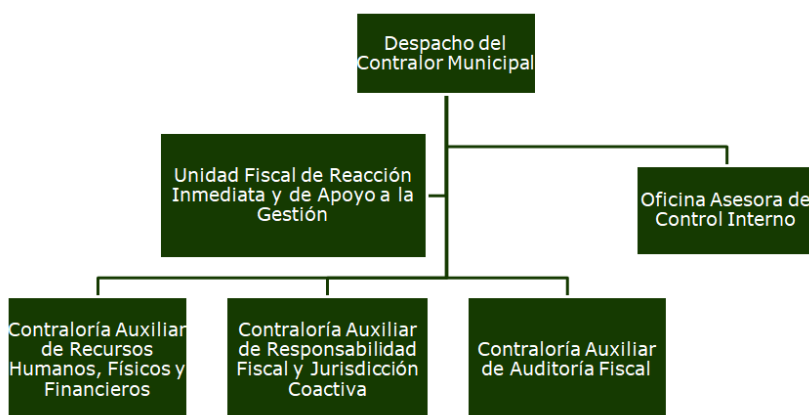


Figura 5. Organigrama Contraloría Municipal de Itagüí

Fuente: (CMI; s.f.)

6.4. Análisis comparativo

La respuesta de los Entes de Control a la dinámica de la ejecución fiscal en el sector público, se ha dado en términos de obtener una planta con la mayoría de cargos provistos en carrera administrativa (generando certidumbre) y no bajo provisionalidad (determinados en muchos casos por fuerzas políticas), de una planta marcada por los trabajadores de conocimiento profesionalizado y con una cualificación académica (teniendo implicaciones en estructura, administración y gestión de la Entidad). Es evidente que estas Contralorías territoriales no han diseñado procesos de transformación para hacerlas más dinámicas, más allá de un concurso de méritos, de la flexibilización en las funciones de sus empleados a través de actualizaciones en su manual de funciones y los cambios normativos que le sean aplicables a organismos de su naturaleza. Es por ello que su reconfiguración no es sencilla y requiere el uso de la planificación

estratégica para identificar el direccionamiento principal de las Contralorías Territoriales, de forma que se pueda mejorar la eficiencia y asegurar su correcto funcionamiento.

Para efectos de esta investigación, una vez sistematizada la información relacionada con el tipo de plan diseñado, su período, los ejes estratégicos, los informes de gestión, el nivel de ejecución presupuestal e impacto sobre el desarrollo de la estrategia trazada por cada una de las Contralorías Territoriales y finalmente el sistema de planeación desarrollado, se observa el uso de buenas prácticas en planeación, ya que las acciones son sistemáticas y se han originado por necesidades constitucionales, legales y ahora con las políticas de desarrollo administrativo por la necesidad de ser más eficientes, de luchas contra las prácticas en pro del detrimento del patrimonio nacional, contra la corrupción y de recuperar la imagen de los entes de control de cara a la ciudadanía.

Desde las estrategias, se han identificado algunas que son común denominador en materia de vigilancia fiscal, responsabilidad fiscal y resarcimiento del daño, en materia de control social y participación ciudadana; cuyos objetivos se diseñaron, después de un diagnóstico, de acuerdo a las particularidades de cada entidad, a su contexto y a sus recursos; sin embargo no establecer en la mayoría planes indicativos y/o planes de acción dificulta organizar el qué hacer diario articulado con lo estratégico.

En los informes de gestión, no es riguroso el análisis del impacto de su desarrollo frente a lo estratégico, recoge el qué hacer con relación a la misión de las universidades o se limita a registrar la producción documental que en sí misma no contribuye al desarrollo de los planes.

Las contralorías objeto de análisis se encuentran en concordancia con el postulado de Graffikin y Perry (2009), quienes aseveran que los planes estratégicos difieren de acuerdo con las circunstancias sociales de la entidad; es así como algunas contralorías tienen un fuerte en actividades y especialidades asociadas al proceso auditor, mientras que otros han dedicado mayor esfuerzo al desarrollo de actividades con la ciudadanía para convertirse en actores que promueven el control social.

Aunque los procesos de planificación estratégica están diseñados para adaptarse a las necesidades específicas de cada entidad (McConkey, 1981), hay ciertas características comunes a las que fueron objeto de estudio, por ejemplo, la organización debe primero identificar su visión y misión. Este paso es seguido por una serie de análisis de situaciones externas e internas y la brecha entre ellos, y para establecer un punto de referencia, con el fin de proporcionar un contexto para la estratégica planificación (Drucker, 1980), incluyendo el desarrollo de estrategias, metas y planes de acción.

Adicionalmente, la totalidad de las contralorías presentan informes de gestión con el propósito de realizar la rendición de cuentas a la sociedad, y evidenciar transparencia en la gestión y manejo de los recursos públicos, sin embargo en Colombia continúan las estructuras organizacionales jerárquicas con niveles que median entre las altas directivas y los demás funcionarios, sin poder de decisión, lo que podría incidir justamente en prácticas de corrupción debido a una formulación estratégica limitada a intereses particulares o al incumplimiento de los objetivos institucionales.

En lo que respecta al responsable de la planificación estratégica, la contraloría municipal de Villavicencio, tiene a un profesional especializado, en la contraloría de Barrancabermeja, el Contralor Municipal asume el rol y para la Contraloría Municipal de Itaguí, cada jefe entrega su formulación, la cual en la mayoría de los casos es avalada, sin embargo es claro que no todas las personas que se posesionan en un cargo directivo, poseen conocimiento en temas de prospectiva y planificación, dado que lo requerido en los perfiles exige un conocimiento eminentemente técnico. Por lo anterior, se corre el riesgo de diseñar instrumentos que en la práctica no permiten medir la eficacia, efectividad y eficiencia de la entidad pública.

Este caso se está presentando en el caso de la Contraloría Municipal de Barrancabermeja, en la que se definieron indicadores que miden meramente un cumplimiento pero que no miden optimización de recursos, ni miden efectividad e impacto de las acciones que se están emprendiendo.

7. Propuesta de Sistema de Planeación para la Contraloría Municipal de Villavicencio

Los resultados del trabajo comparativo identifican una tendencia de la planeación dirigida al mandamiento constitucional y legal para el cual fueron creados los entes de control, con planes acción, desarticulados con los planes estratégicos, lo que disminuye las posibilidades de acercar a las Contralorías Territoriales a su prospectiva, y a reaccionar rápidamente a los cambios.

Las Contralorías Territoriales como cualquier otra organización, y este caso particular las públicas, deben anticiparse al impacto de los cambios creando e innovando sus propios instrumentos de gestión e implementando estrategias que les permita alcanzar los resultados propuestos institucionalmente, a la vez que deben estar preparadas para adoptar procesos de modernización de la gestión pública, sin perder calidad y competencia.

Ahora bien, teniendo en cuenta los principales elementos de la planeación estratégica y de su aplicación en Contralorías Territoriales, en el presente capítulo se parte del estudio comparativo realizado anteriormente y se visualiza la oportunidad de lograr una integración de los elementos clave en la planeación estratégica a través de la propuesta de un modelo de gestión para la articulación de la planeación de la CMV basado en Hoshin Kanri. Después se propone una metodología para su implementación a través de herramientas como el catchball y el sistema de reuniones eficaces.

7.1. Metodología para aplicación de Hoshin Kanri.

El sistema de planeación Hoshin plantea una serie de etapas basadas en el ciclo Deming, iniciando con el análisis del entorno (externo e interno); enseguida, la alta dirección elabora un conjunto de objetivos, estrategias e indicadores de seguimiento. Posteriormente, como menciona Liévano (2008)

las personas del siguiente nivel de dirección de acuerdo a los objetivos establecidos crean un plan de acción específico para su área y así sucesivamente hasta los grupos de trabajo. Así, se conforma un proyecto que cubre los objetivos que circulan desde la alta dirección hacia los empleados y sus equipos de implementación (p 33).

A continuación, se presentan de manera detallada las etapas del proceso de planeación Hoshin Kanri:

1. *Análisis del contexto (entorno interno y externo)*: Requiere de la recopilación de información que permita entender la situación en la cual se encuentra la empresa.
2. *Establecer futuro deseado y objetivos*: Incluye la creación de una visión (futuro deseado), identificar sus elementos más importantes, que se constituirán en la base para el despliegue de objetivos y metas.
3. *Elaborar el plan y despliegue de objetivos*: Consiste en crear un plan basado en la visión de la organización, que posteriormente se extiende a todos sus niveles. El proceso de despliegue, o como lo llama Babich (1996) (como se citó en Witcher et. Al, 2008), catchball, consiste en distribuir las estrategias planteadas a través de toda la organización, de tal forma que se desagreguen o desdoblén en objetivos cada vez más específicos. Este proceso de negociación

que emplea reuniones formales e informales traduce los fines en medios, establece el uso de los recursos y convierte los objetivos de los diversos niveles de una organización en metas anuales acordadas entre todos. Ver *figura 6*.

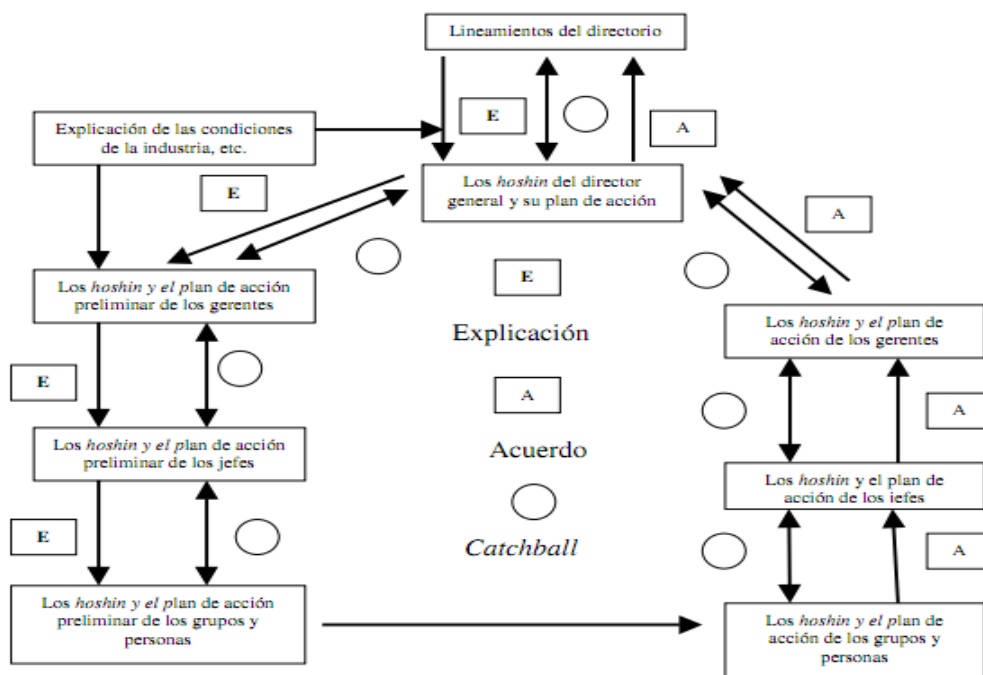


Figura 6. Formulación de los Hoshin y los planes de acción anual

Fuente: Cerra, 1991, p 49.

Dentro de estos aspectos formales e informales se encuentra el Nemawashi (“cavar alrededor de la raíz de un árbol” antes de trasplantarlo) es decir, la realización de consultas previas antes de proponer un cambio con la implantación de un sistema de reuniones eficaces. El Nemawashi, es una herramienta para construir el acuerdo aún antes de ingresar a los procesos administrativos formales, lo cual evita confrontaciones, promueve el intercambio de

información, el trabajo en equipo; en conclusión facilita la implementación de los objetivos ya que gestiona un cambio cultural (Yacuzzi, 2006, p17).

De otra parte, el sistema de reuniones eficaces es una estructura jerárquica de reuniones regulares que se realizan en una empresa para lograr propósitos en un tiempo establecido y que afianzan el catchball (enfoque participativo para la toma de decisiones en el que la información y las ideas se lanzan y recogen desde todas las direcciones de la organización). Este sistema continúa con la dinámica “para siempre” y hace hincapié en el trabajo en equipo y el enfoque científico para resolver problemas basado en datos y hechos objetivos.

El objetivo del catchball es prevenir la sub-optimización o la optimización local en detrimento del desempeño global.

1. *Implementar plan y realizar seguimiento*: Se realiza a través de encuentros e indicadores periódicos (Akao, 2004). Si los resultados no son satisfactorios, se busca mejorarlos, a través de la mejora del proceso.
2. *Evaluación de los objetivos y del plan*: de acuerdo a los periodos definidos y luego de realizar el seguimiento respectivo de cada uno de los objetivos se consolidan los resultados para establecer el avance de la visión o futuro deseado y dar inicio a un nuevo ciclo de planeación (Jolayemi, 2008).

En resumen el proceso de planeación Hoshin Kanri se puede observar en la

figura7 :

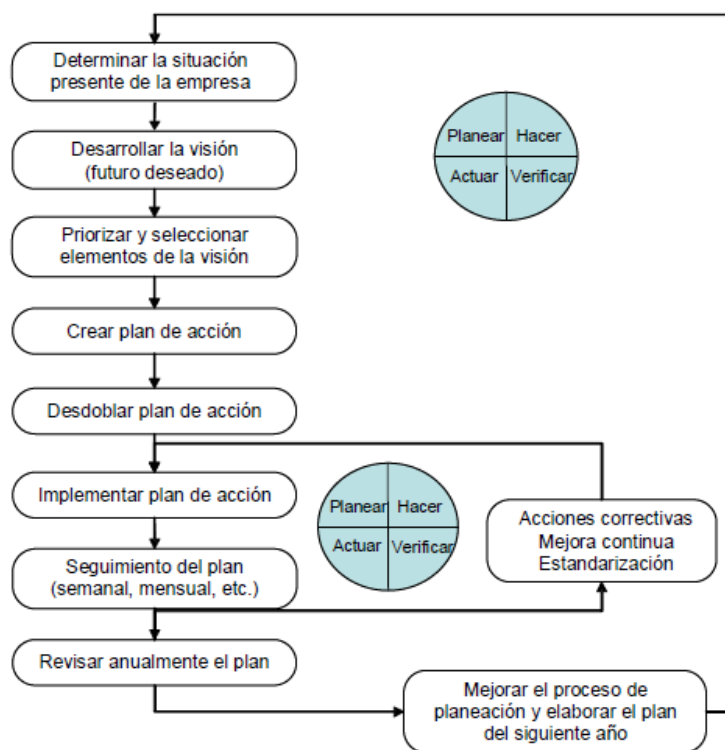


Figura 7. Proceso de Planeación Hoshin Kanri

Fuente: Cowley y Domb (1997)

7.2. Elementos principales.

El plan anual Hoshin Kanri agrupa todos los objetivos de la organización y para su elaboración requiere de la participación y colaboración de todo el personal, mediante tres (3) constituyentes principales como lo indica Babich (1996) (como se citó en Witcher et. Al, 2008):

1. *Objetivos*: son los propósitos a cumplir. Antes de establecerlos hay que tomar en cuenta lo siguiente:
 - La visión de la compañía y su planeación a largo plazo.
 - Información específica sobre clientes y competidores.
 - Revisar fallas y aciertos del plan del año precedente, en todos los niveles de la Organización.

2. *Metas*: consiste en establecer un indicador y su valor objetivo, para dar seguimiento a la implementación de la estrategia. Dicha meta se puede orientar a resultados o a la gestión y en lo posible en cada objetivo es recomendable utilizar los dos tipos de medición (Hutchins,2008)

3. *Políticas/Estrategias*: Describen el procedimiento y metodología para la consecución de las metas y objetivos fijados. Es importante resaltar que el número de estrategias depende del objetivo sin embargo, se debe ser cuidadoso con el exceso de estas ya que puede ocasionar que se pierda de vista el objetivo mismo. En este sentido, se recomienda la siguiente técnica para elaborar estrategias:
 1. Enlistar cada uno de los objetivos.
 2. Generar una lista de estrategias para llevar a cabo los objetivos anteriores.
 3. Evaluar las opciones para la ejecución de las metas, con atención en el costo, factibilidad y otros factores limitantes.
 4. Establecer una jerarquía entre las opciones resultantes.
 5. Seleccionar las opciones más adecuadas.

6. Discutir las opciones seleccionadas con los ejecutivos y establecer, después de considerar todos los puntos de vista, las estrategias a seguir.

Para la implementación de estas estrategias, adicional a lo expuesto anteriormente, autores como Witcher et al (2008), Hutchins (2008) y Jolayemi (2008), recomiendan el uso de instrumentos que faciliten el seguimiento a la implementación de cada objetivo mediante declaración de resultados deseados, medios, sistemas métricos para medir el progreso, metas y tiempo, lo que a su vez facilita el monitoreo de la implementación de la estrategia.

De otra parte, Thiagarajan y Zairi (2006) enuncia cuatro (4) componentes esenciales en el desarrollo del modelo Hoshin: “enfoco, alineación, integración y revisión presentes en las etapas de planear, hacer, verificar y actuar” (p. 150). Estos elementos aseguran la comunicación, despliegue y articulación del futuro deseado, los objetivos, metas y estrategias definidas anteriormente.

7.3. Elementos de Articulación

El enfoque sistémico se considera como el principal elemento para el sistema propuesto, toda vez que permite entender la organización como un todo, en vez de considerar sus partes. Esto permite la integración de elementos claves de la planeación estratégica y el Hoshin Kanri en el sistema de planeación de la CMV. Por tanto, para iniciar la articulación se estudiaron y analizaron en cada etapa de planeación y según el ciclo PHVA, los elementos presentes y comunes entre la planeación estratégica y Hoshin Kanri; acto seguido se evalúa la presencia de estos elementos en el sistema de planeación de la CMV basados principalmente en el Plan Estratégico (CMV, 2016), en la Ley 136 de 1994 y en la Ley 1474, principalmente.

7.3.1. Formulación.

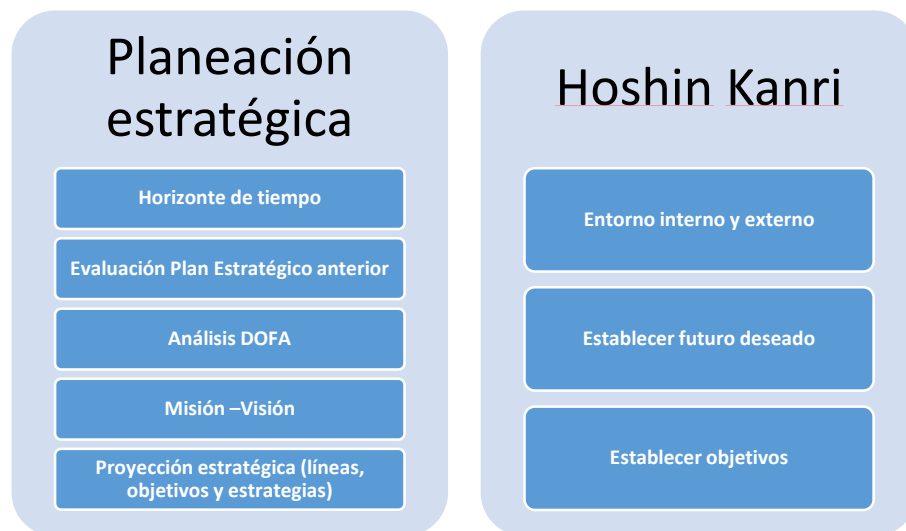


Figura 8. Etapa de formulación planeación actual CMV vs. Hoshin Kanri

Fuente: Elaboración propia

Ahora bien, el sistema de planeación de la CMV dentro de su etapa de formulación cuenta no solo con las metodologías e indicaciones sino también con los resultados que generan dichos elementos, tanto de planeación estratégica que es más robusta en esta etapa, que el mismo Hoshin Kanri, como se puede apreciar en la figura 8.

7.3.2. Implementación.

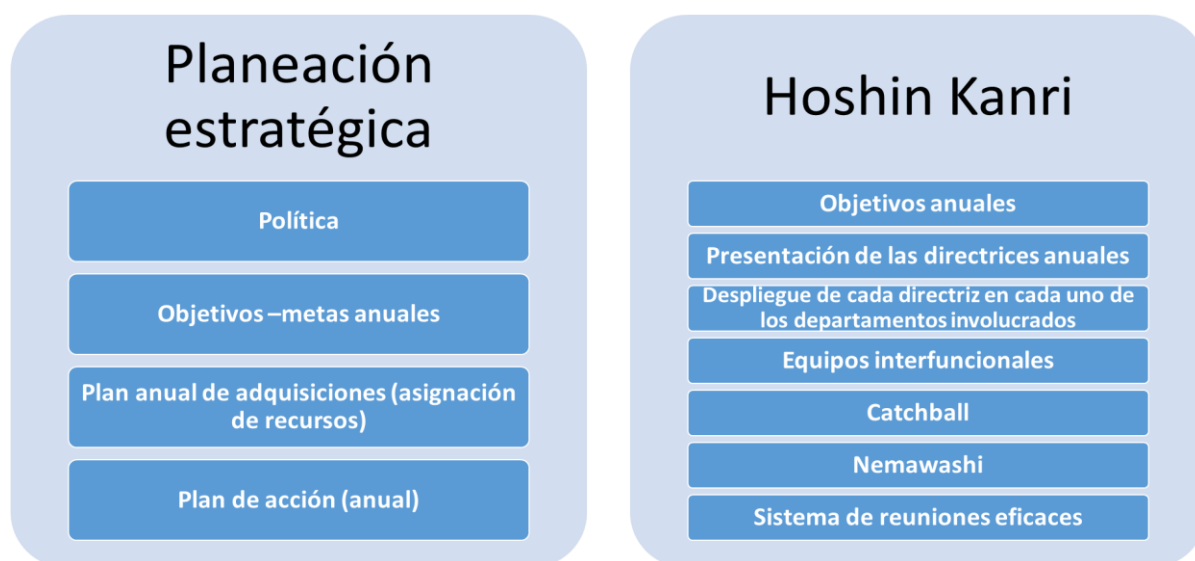


Figura 9. Etapa de implementación actual CMV vs. Hoshin Kanri

Fuente: Elaboración propia

Implementar el Plan Estratégico en la CMV ha significado incluir actividades para establecer las políticas, objetivos y metas anuales, asignar recursos (en un plan anual de adquisiciones) y condensar dicha información en un Plan de Acción. Sin embargo, la CMV adolece del uso de elementos como la motivación de los funcionarios, presentación de las directrices anuales, despliegue en las dependencias y/o comités y una ausencia acentuada de los tres (3) últimos elementos del Hoshin Kanri que se indica en la figura 9.

7.3.3. Verificación.

Asimismo, al revisar factores internos y externos en que se basan las estrategias actuales no son elementos que en el sistema actual de planeación de la Entidad se encuentren contemplados ni implementados.



Figura 10. Etapa de verificación planeación actual CMV vs. Hoshin Kanri

Fuente: Elaboración propia

Junto con ellos, se incluyen el desarrollo de encuentros periódicos, los cuales podrían hacerse en los comités que reúnen los actores y líderes responsables de temas transversales y estratégicos; y que acentúan el principio de participación y pluralidad y que a su vez, tendría el poder y autoridad para identificar recursos, conseguir, asignar y tomar medidas para alcanzar los objetivos.

Por consiguiente, evaluando la viabilidad de incorporar algunos elementos faltantes en el sistema de planeación de la CMV, se establecen a continuación los elementos que se considera pueden articular la planeación estratégica de la Entidad en cada una de las respectivas etapas:

- *Formulación/Planear*
 - ✓ Establecer futuro deseado y objetivos

- *Implementación/Hacer*
 - ✓ Presentación de las directrices anuales de la dirección.
 - ✓ Despliegue de cada directriz en todos los departamentos involucrados.
 - ✓ Motivación Empleados
 - ✓ Equipos Interfuncionales
 - ✓ Catchball
 - ✓ Nemawashi
 - ✓ Sistema de Reuniones Eficaces
- *Evaluación/Verificar-Actuar*
 - ✓ Revisar factores internos y externos en que se basan las estrategias actuales
 - ✓ Encuentros e indicadores periódicos
 - ✓ Identificar los recursos relevantes para que se puedan llevar a cabo las mejoras
 - ✓ Conseguir y asignar los recursos.
 - ✓ Poner en práctica los proyectos de Mejora

7.4. Sistema propuesto

Dado que en la etapa de formulación, el sistema de planeación de la Entidad es robusto y los resultados son consecuentes con los elementos tanto de la planeación estratégica y el modelo Hoshin Kanri, a continuación se describen de manera detallada, las etapas de implementación y evaluación y sus respectivos elementos, estableciéndose allí la propuesta del modelo de gestión para la articulación de la planeación de la CMV, como se indica en la figura 11.

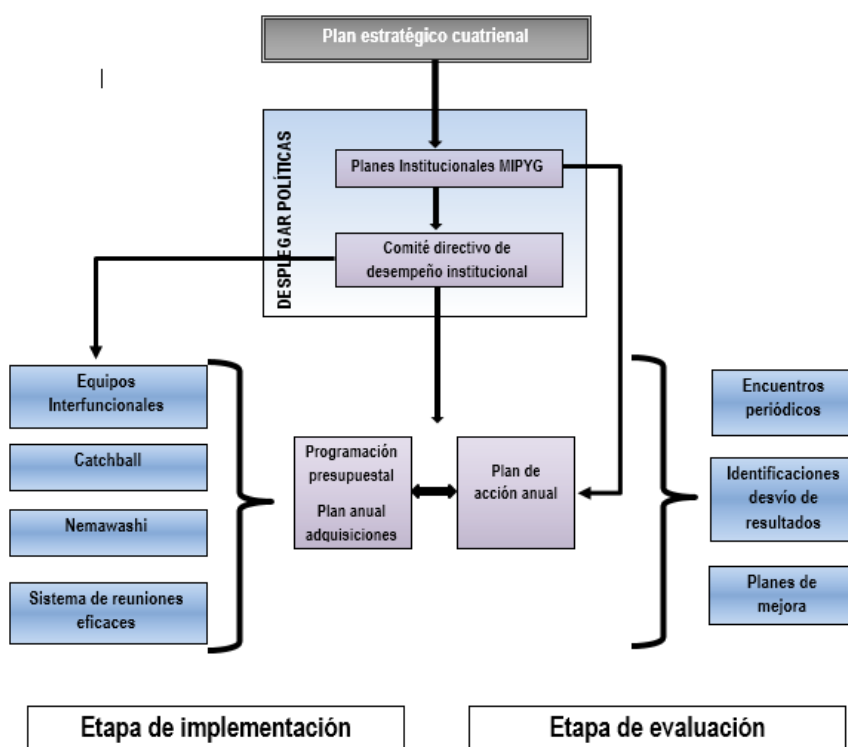


Figura 11. Propuesta de Sistema de planeación

Fuente: Elaboración propia

7.4.1. Etapa de Implementación.

El primer paso para implementar el plan de acción que está alineado con el Plan Estratégico, es presentar las directrices anuales y desplegarlas en los comités involucrados (Comité Directivo Institucional de desarrollo administrativo). Acto seguido, con un proceso planeado de intervención se plantea la necesidad de introducir los elementos de motivación de funcionarios (administrativos y misionales) y de equipos interfuncionales a la cultura organizacional de la Contraloría; para así asegurar el desarrollo de los elementos restantes como

son el *catchball*, definido por y Witcher, (et. al., 2008) un proceso de negociación que emplea reuniones formales e informales y traduce los fines en medios, establece el uso de los recursos y convierte los objetivos de los diversos niveles de una organización en metas anuales acordadas entre todos (p.218), el *nemawashi* que permite construir acuerdos aún antes de ingresar a los procesos administrativos formales, lo cual evita confrontaciones, promueve el intercambio de información y el trabajo en equipo (Yacuzzi, 2006), y el sistema de reuniones eficaces que con la dinámica “para siempre” hace hincapié también en el trabajo en equipo y el enfoque científico para resolver problemas basado en datos y hechos objetivos (Akao, 1999). De tal suerte, que al apropiarse el *catchball*, se puedan presentar las directrices anuales; desplegarlas en las áreas o dependencias participantes del objetivo, es decir, que el sistema requiere de un despliegue cuatrienal para articular el programa de gobierno del Contralor elegido y de un despliegue anual para establecer el plan de acción con los objetivos, metas, estrategias, recursos, responsables y parámetros de medición de los procesos a partir de los ajustes realizados en el primer despliegue.

7.4.2. Etapa de Evaluación.

Posteriormente, el resultado de éste proceso se utiliza como insumo para el siguiente paso, que consiste en monitorear permanentemente a través de encuentros periódicos: los cambios en el entorno, desviaciones en los resultados de los indicadores para luego en equipo identificar los recursos relevantes en caso de puntos de mejora. Seguidamente, se deberá gestionar y asignar los recursos con el concurso de la alta dirección ante el Concejo Municipal de Villavicencio, para asegurar la implementación de las acciones correctivas y preventivas. Finalmente, cada año se debe realizar una evaluación de los objetivos y del plan.

7.4.3. Herramientas clave del modelo

Para apoyar la implementación del modelo propuesto, se sugiere la inclusión de las siguientes herramientas como apoyo para el desarrollo de algunos elementos articuladores:

7.4.3.1. Despliegue de Objetivos.

- *Diagrama de afinidad*: parte de datos dispares y utiliza tarjetas para reorganizar esos datos en grupo con una idea común. (Vilar, 1997, p.9).
- *Diagrama de matriz*: Maldonado (2002) hace referencia a un diagrama donde las metas institucionales, son los qué, que se convierten en cómo (metas y acciones divisionales) cuando se despliegan al nivel departamental y se transforman en nuevos cómo (metas y acciones departamentales), en este punto se establece un proceso de negociación, el catchball (p. 53). Es decir, conforme se intentan desarrollar las metas en acciones se pueden considerar a las metas de alto nivel como los qué que se desean lograr se necesitan traducir en cómo que resultarán en la ejecución de las metas de alto nivel. Se pueden considerar los qué como metas corporativas y a los cómo como metas y acciones divisionales.

Estas metas y acciones divisionales requieren de su definición posterior que puede ser realizada considerándolas como qué, traduciéndolas en metas y acciones departamentales. Este proceso continúa a través de tantos nivel como sean necesarios para alcanzar un nivel de detalle accionable en el nivel operativo (Cerra,1991, p.52), como se puede apreciar en la figura 12.

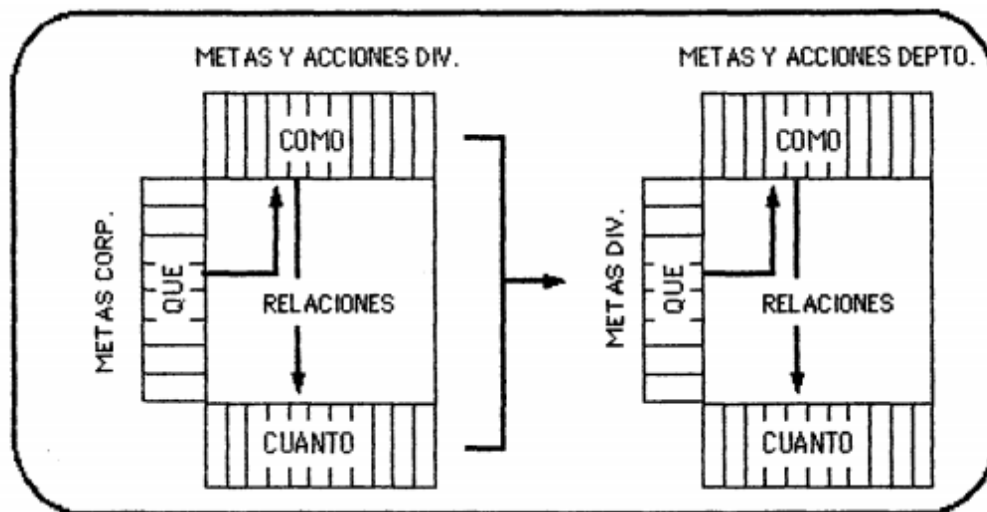


Figura 12. Esquema diagrama Matrix

Fuente: (Cerra,1991, p.52).

7.4.3.2. Encuentros e indicadores periódicos.

- *Formulario de revisión periódica.* En él se analiza el desvío de los resultados esperados y lecciones aprendidas, además de las expectativas para el siguiente periodo. Adicionalmente, facilita la inclusión de las razones que pudieron causar el desvío de los resultados esperados, las lecciones aprendidas y también los resultados esperados para el siguiente período. (Lievano, 2008).
- *Método de Banderas:* sistema de medición según el cual las metas del alto nivel son subdivididas en metas subsidiarias y por último en las del nivel operativo. Según Cerra (1991), este método es una forma simple pero efectiva de describir gráficamente las relaciones entre las metas del nivel superior y del nivel operativo, por cuanto los individuos en todos los niveles de la organización ven como sus acciones apoyan las metas corporativas (p. 47).

8. Conclusiones

En Colombia, la Ley 617, al determinar el valor máximo de los gastos de las Contralorías Distritales y Municipales, reglamentando un cálculo de ingresos limitado a un techo presupuestal y no de manera proporcional a todos los sujetos fiscalizados, ha convertido la planeación en un instrumento para el manejo de recursos, y sus resultados son respuesta a un mecanismo mimético y normativo.

Por otro lado la Ley 1474 ha puesto a gravitar la planeación estratégica de las contralorías territoriales alrededor de los siguientes criterios orientadores para la definición de los proyectos referentes a su actividad misional:

- a. Reconocimiento de la ciudadanía como principal destinataria de la gestión fiscal y como punto de partida y de llegada del ejercicio del control fiscal;
- b. Componente misional del plan estratégico en función de la formulación y ejecución del plan de desarrollo de la respectiva entidad territorial;
- c. Medición permanente de los resultados e impactos producidos por el ejercicio de la función de control fiscal;
- d. énfasis en el alcance preventivo de la función fiscalizadora y su concreción en el fortalecimiento de los sistemas de control interno y en la formulación y ejecución de planes de mejoramiento por parte de los sujetos vigilados;
- e. desarrollo y aplicación de metodologías que permitan el ejercicio inmediato del control posterior y el uso responsable de la función de advertencia; y

f. complementación del ejercicio de la función fiscalizadora de las acciones de control social de los grupos de interés ciudadanos y con el apoyo directo de las actividades de control macro y micro mediante la realización de alianzas estratégicas

Así las cosas, con una misión definida por ley, un presupuesto con techo y una elección de contralor dependiente de las corporaciones territoriales de turno (asambleas departamentales y concejos municipales), el margen de maniobra y la prospectiva de las contralorías, no es muy amplio.

El Presupuesto debe dejar de ser el objeto para la planeación y convertirse en el sustento de la gestión pública, por lo que se deberá sustituir el grado de ejecución presupuestal como principal indicador de gestión excelente.

Los entes de control, con la actualidad local y transnacional, están inmersas en procesos de transformación que las obliga a reestructurar sus sistemas de gobierno y gestión, con el fin de colocarse en niveles dinámicos y de frente a la lucha contra la corrupción.

En términos de la investigación, fueron satisfechos los requerimientos de generación de hipótesis, análisis de referentes tanto de planeación estratégica como de Hoshin Kanri como modelo de gestión.

La implementación de Hoshin Kanri, proporcionará elementos que articulan la estrategia y la acción, en el actual sistema de planeación de la Contraloría Municipal de Villavicencio y se espera que garantice el desarrollo de su horizonte institucional.

9. Recomendaciones

Se recomienda presentar el modelo a los actores involucrados para establecer un plan de trabajo que permita implementar los elementos de Hoshin Kanri definidos en cada etapa, en especial aquellos que impactan la cultura organizacional de la entidad (catchball y nemawashi).

Los elementos definidos para articular la planeación estratégica y la gestión en la Contraloría Municipal de Villavicencio en cada una de las respectivas etapas, deben cumplirse a cabalidad, ya que de ellos depende que el ciclo PHVA definido se realice y se logre una integración exitosa de éstos en el sistema de planeación del ente de control. Sin embargo, no bastaría con implementar el modelo sino que también se debe realizar una evaluación en la apropiación de sus elementos y herramientas, así como de la efectividad en términos del cumplimiento de objetivos anuales y avance en los estratégicos (cuatrienales).

10. Referencias

Akao, Y. (2004) *Hoshin Kanri: Policy Deployment for Successful TQM*. Editor Taylor & Francis.

Akao, Y. (1999), *Hoshin Kanri: Dirección y Planificación de Empresas y despliegue de Políticas*.
Editor. Taylor & Francis.

Aguilar Cruz, C (2000). La necesidad de la planeación estratégica en las organizaciones modernas.
Temas de Ciencia y Tecnología, 4(11), 17-28.

Arteaga, Y. & Triana, J. (2014). Propuesta de modelo de articulación de la planeación y la gestión
en la Universidad Distrital Francisco José de Caldas (Tesis de maestría), Universidad
Nacional Abierta y a Distancia, Colombia.

Auditoría General de la República –AGR (2017). Informe Final Auditoría Regular a la Contraloría
Municipal de Villavicencio, vigencia 2016. Recuperado de:
[www.auditoria.gov.co/Biblioteca_documental/AD-
Proceso_auditor/2017/2017210_Info_Def_Aud_Reg_Contra_Mun_Villavicencio_Vig_2016
.pdf](http://www.auditoria.gov.co/Biblioteca_documental/AD-Proceso_auditor/2017/2017210_Info_Def_Aud_Reg_Contra_Mun_Villavicencio_Vig_2016.pdf)

Ayala, N. F. (2010). *A Utilização Do Hoshin Kanri Para O Desdobramento Da Estratégica No Contexto Da Produção Enxuta*. (Tesis de Maestría), Universidad Federal de Rio Grande del Sur, Brasil.

Babich (1996). Excellence is Born out of Effective Strategic Deployment: The Impact of Hoshin Planning. *International Journal of Applied Strategic Management*, 2(2). Recuperado de: <http://www.managementjournals.com/journals/strategic/article212.htm>

Campos, V. F. (1996). *Controle da qualidade total*. Belo Horizonte, Brasil.

Cerra, G. C. (1991). Desarrollo de planes de negocios en base a las políticas de una organización. México D.F., México: ITESCAM.

Congreso de Colombia (1994). Ley 136, por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. DO: 41.377.

Congreso de Colombia (2000). Ley 617, por medio de la cual se adiciona la Ley Orgánica de presupuesto. DO: 44.188

Congreso de Colombia (2011). Ley 1474, por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. DO: 44.128

Contraloría Municipal de Barrancabermeja -CMB (2016). *Plan estratégico Institucional 2016-2019*. Barrancabermeja, Santander. Recuperado de: <http://www.contraloriabarrancabermeja.gov.co/inicio/planeacion-y-gestion/plan-estrategico/plan-estrategico-vigencia-2016-2019>

Contraloría Municipal de Barrancabermeja -CMB (2016). *Plan de acción 2016*. Barrancabermeja, Santander. Recuperado de: <http://www.contraloriabarrancabermeja.gov.co/inicio/planeacion-y-gestion/plan-de-accion>

Contraloría Municipal de Barrancabermeja -CMB (2016). *Matriz del Plan estratégico Institucional 2016-2019*. Barrancabermeja, Santander. Recuperado de: <http://www.contraloriabarrancabermeja.gov.co/inicio/planeacion-y-gestion/plan-estrategico>

Contraloría Municipal de Barrancabermeja -CMB (2017). *Modificación del Plan estratégico Institucional 2016-2019*. Barrancabermeja, Santander. Recuperado de: <http://www.contraloriabarrancabermeja.gov.co/inicio/planeacion-y-gestion/plan-estrategico>

Contraloría Municipal de Barrancabermeja -CMB (2018). *Rendición de cuentas vigencia 2017*. Barrancabermeja, Santander. Recuperado de: <http://www.contraloriabarrancabermeja.gov.co/inicio/planeacion-y-gestion/rendicion-de-cuentas>

Contraloría Municipal de de Itagüí (2018).. *Plan estratégico 2016-2019*. Recuperado de:

Contraloría Municipal de Itagüí (2018). *Informe de Gestión vigencia 2017*. Recuperado de:

Contraloría Municipal de Itagüí -CMI (s.f.). *Organigrama*. Recuperado de: <http://www.contraloriavillavicencio.gov.co/entidad/organigrama>

Contraloría Municipal de Villavicencio -CMV (2016). *Plan estratégico 2016-2019*. Villavicencio, Meta. Recuperado de:

Contraloría Municipal de Villavicencio -CMV (2018). *Informe de Gestión vigencia 2017*. Villavicencio, Meta. Recuperado de:

- Contraloría Municipal de Villavicencio -CMV (2018). *Evaluación plan de acción de la vigencia 2017*. Villavicencio, Meta. Recuperado de:
- Cowley, M. y Domb, E. (1997). *Beyond Strategic Vision: Effective Corporate Action with Hoshin Planning*.
- Dennis, P. (2007). *Fazendo acontecer à coisa certa: um guia de planejamento e execução para líderes*. São Paulo, Brasil. Lean Institute Brasil.
- Drucker, Peter F. (1957). *La gerencia de empresas*. Buenos Aires, Argentina. Penguin Random House.
- Fred, David (2003). *Conceptos de administración estratégica*. México D.F., México. Novena edición. Pearson Prentice Hall.
- Graffikin, F. y Perry, D. C. (2009). *Discourses and Strategic Visions: The U.S. Research University as an Institutional Manifestation of Neoliberalism in a Global Era*, American Educational Research Journal, 46(1), p. 115-144.
- Hutchins, D. (2008). *Hoshin Kanri: The Strategic Approach to Continuous Improvement*. Gower, Aldershot.
- Jackson, T. L. (2006). *Hoshin Kanri for the lean Enterprise: Developing competitive capabilities and managing profit*. Productivity press.
- Jolayemi, J. (2008). *Hoshin kanri and hoshin process: A review and literature survey*. *Total Quality Management & Business Excellence*.

- Kondo, Y. (1998). Hoshin Kanri: a participative way of quality management in Japan. *The TQM Magazine*, 10(6), 425-431.
- Lee, R. y Dale, B. (1999). *Managing Quality*. Londres, Inglaterra. Prentice Hall.
- Liéavano, F. (2008). *Metodología de Integración de la Inteligencia Competitiva con el Sistema de Planeación Hoshin Kanri* (Tesis de Maestría). Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, México.
- Maldonado, L.Y. (2002) *Integración del Sistema HACCP y la Administración por Directrices* (Tesis de Maestría). Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, México.
- Matamala S. R. (1997). *Administración por políticas: Hoshin-Kanri* –Bogotá, Colombia: McGraw Hill.
- McConkey, D. (1981). Strategic planning in nonprofit organizations. *Business quarterly*, 46(2), 24-33.
- Sallenave, J. P. (2004). *Gerencia y planeación estratégica*. Bogotá, Colombia. Ed. Norma.
- Serna, H. (2003). *Gerencia Estratégica – Planeación y gestión estratégica: teoría, metodología, alineamiento*. Bogotá, Colombia. Octava edición. 3R Editores.
- Thiagarajan, T y Zairi, M. (2007). Application of Hoshin Kanri for productivity improvement in a semiconductor manufacturing company. *Journal of manufacturing technology management*, 18(6), 761-775.
- Tennant, C. y Roberts, P. (2001). Hoshin Kanri: Implementing the cathball process. *Longe Range Planning*, 34(3), 287-308.

- Tsung, M.Y. y Chao, T. S. (1997). Total Quality in Human Resources Management: An Emerging Perspective. *Management and Labour Studies*, 24(2), 113-118. Recuperado de: <http://mls.sagepub.com/content/24/2/113.refs>
- Vilar, J. F. (1997). *Las Siete Nuevas Herramientas para la Mejora de la Calidad*. Madrid, España: Fundación Confemetal.
- Winiarski, P. (2008). An introduction to Hoshin Kanri. Recuperado de: <http://www.winenterprisesllc.com/How-To-Deploy-Strategic-Goals.pdf>
- Witcher, B. J. y Butterworth R. (2008). Hoshin Kanri: Policy management in Japanese-owned UK subsidiaries. *Journal of Management Studies*, 38 (5).
- Witcher, B. J. y Chau, V. F. (2007). Balanced scorecard and Hoshin Kanri: Dynamic capabilities for managing strategic fit. *Management decision*, 45 (3), 518-538.
- Yacuzzi, E. (2006). La gestión Hoshin: modelos, aplicaciones, características distintivas. Serie de documentos de trabajo Universidad del CEMA. Buenos Aires, Argentina. Recuperado de: <http://ideas.repec.org/p/cem/doctra/316.html>
- Zairi, M. (2006). Hoshin planning: strategy of a different kind. *Handbook Of Business Strategy*.