



DOI: <https://doi.org/10.46296/yc.v10i18.0844>

PLAN OPERATIVO ANUAL Y PROCESOS ESTRATÉGICOS DE INVERSIÓN EN LA GESTIÓN PÚBLICA DEL GAD PARROQUIAL MEMBRILLAL

ANNUAL OPERATIONAL PLAN AND STRATEGIC INVESTMENT PROCESSES IN PUBLIC MANAGEMENT OF THE PARISH GAD MEMBRILLAL

Rodríguez-Bravo Argenis Gabriel ¹; Bravo-Albán David Salvador ²

¹ Universidad Estatal del Sur de Manabí. Jipijapa, Ecuador.

Correo: argenis.rodriguez@unesum.edu.ec. ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-7518-1788>

² Universidad Estatal del Sur de Manabí. Jipijapa, Ecuador. Correo: bravo-

salvador7694@unesum.edu.ec. ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0005-4471-5280>

Resumen

La gestión pública contemporánea enfrenta el desafío de garantizar el uso eficiente de los recursos y la adecuada prestación de servicios a la ciudadanía. En este contexto, la planificación institucional se constituye en un elemento clave para orientar la acción pública y asegurar el cumplimiento de los objetivos organizacionales. Según Valencia Maquera (2022), la planificación estratégica permite organizar las actividades institucionales y mejorar la toma de decisiones dentro de las entidades públicas. Dentro de este marco, el Plan Operativo Anual (POA) se consolida como uno de los principales instrumentos de planificación en el sector público, ya que permite traducir los objetivos estratégicos en acciones concretas a ejecutarse en un período determinado. De acuerdo con Delgado Gutiérrez y Magallanes Muñoz (2023), este instrumento facilita la organización del trabajo institucional y su vinculación con el presupuesto, contribuyendo a una gestión orientada a resultados. No obstante, la literatura evidencia que la aplicación del POA presenta diversas limitaciones en el ámbito institucional. Murillo Vaca (2023) señala que una de las principales debilidades en la gestión pública radica en la deficiente formulación técnica de los instrumentos de planificación, especialmente en la ausencia de indicadores y mecanismos de seguimiento, lo que dificulta la evaluación de los resultados. En este sentido, la planificación no debe analizarse de manera aislada, sino en relación directa con la gestión presupuestaria y los procesos de inversión pública. La adecuada articulación entre planificación y presupuesto es fundamental para garantizar la eficiencia en el uso de los recursos y mejorar el impacto de las intervenciones institucionales. En este ámbito, la normativa ecuatoriana establece la necesidad de vincular estos procesos para asegurar una gestión pública eficiente (Asamblea Nacional del Ecuador, 2020a). De igual manera, el marco legal vigente establece que los Gobiernos Autónomos Descentralizados deben formular, ejecutar y evaluar sus instrumentos de planificación en función de las necesidades territoriales. El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización resalta la importancia de estos procesos como parte de la gestión institucional y el desarrollo local (Asamblea Nacional del Ecuador, 2020b). Por otra parte, la planificación institucional se encuentra estrechamente relacionada con principios de gobernanza como la transparencia y la rendición de cuentas. En este sentido, estudios recientes han señalado que una adecuada planificación contribuye a mejorar el desempeño institucional y fortalecer la confianza ciudadana, siempre que se implementen mecanismos efectivos de control y evaluación (Revista Ecuacientífica, 2025). A pesar de estos aportes teóricos y normativos, en muchos gobiernos locales persisten limitaciones en la articulación entre el Plan Operativo Anual y los procesos estratégicos de inversión, lo que afecta la eficiencia institucional y la capacidad de generar resultados en el territorio. En este contexto, el Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Membrillal presenta la necesidad de analizar el nivel de relación entre el POA y los procesos estratégicos de inversión, con el fin de identificar las principales fortalezas y debilidades en su aplicación. Por lo tanto, la presente investigación tiene como objetivo analizar la relación entre el Plan Operativo Anual y los procesos estratégicos de inversión en el GAD parroquial Membrillal, con el propósito de aportar elementos que contribuyan al fortalecimiento de la gestión pública y a la mejora de los procesos de planificación institucional.

Palabras claves: plan operativo anual, gestión pública, procesos, planificación.

Información del manuscrito:

Fecha de recepción: 16 de diciembre de 2025.

Fecha de aceptación: 20 de febrero de 2026.

Fecha de publicación: 20 de marzo de 2026.



Abstract

Contemporary public management faces the challenge of ensuring the efficient use of resources and the adequate delivery of services to citizens. In this context, institutional planning becomes a key element for guiding public action and ensuring the fulfillment of organizational objectives. According to Valencia Maquera (2022), strategic planning allows for the organization of institutional activities and improves decision-making within public entities. Within this framework, the Annual Operating Plan (AOP) is consolidated as one of the main planning instruments in the public sector, as it allows for the translation of strategic objectives into concrete actions to be executed within a specific period. According to Delgado Gutiérrez and Magallanes Muñoz (2023), this instrument facilitates the organization of institutional work and its linkage to the budget, contributing to results-oriented management. However, the literature shows that the application of the AOP presents several limitations at the institutional level. Murillo Vaca (2023) points out that one of the main weaknesses in public management lies in the deficient technical formulation of planning instruments, especially the lack of indicators and monitoring mechanisms, which hinders the evaluation of results. In this sense, planning should not be analyzed in isolation, but rather in direct relation to budget management and public investment processes. The proper coordination between planning and budgeting is fundamental to guaranteeing the efficient use of resources and improving the impact of institutional interventions. In this area, Ecuadorian regulations establish the need to link these processes to ensure efficient public management (National Assembly of Ecuador, 2020a). Similarly, the current legal framework establishes that Decentralized Autonomous Governments must formulate, implement, and evaluate their planning instruments based on territorial needs. The Organic Code of Territorial Organization, Autonomy, and Decentralization highlights the importance of these processes as part of institutional management and local development (National Assembly of Ecuador, 2020b). Furthermore, institutional planning is closely linked to governance principles such as transparency and accountability. In this regard, recent studies have indicated that proper planning contributes to improving institutional performance and strengthening citizen trust, provided that effective control and evaluation mechanisms are implemented (Ecuacientífica Journal, 2025). Despite these theoretical and regulatory contributions, many local governments still face limitations in aligning their Annual Operating Plan (AOP) with strategic investment processes, which affects institutional efficiency and the capacity to generate results within their territories. In this context, the Membrillal Parish Decentralized Autonomous Government recognizes the need to analyze the level of alignment between its AOP and strategic investment processes in order to identify the main strengths and weaknesses in its implementation. Therefore, this research aims to analyze the relationship between the Annual Operating Plan and the strategic investment processes in the Membrillal Parish Government, with the purpose of providing elements that contribute to strengthening public management and improving institutional planning processes.

Keywords: annual operating plan, public management, processes, planning.

1. Introducción

La planificación en el sector público constituye un proceso fundamental para orientar la gestión institucional hacia el cumplimiento de objetivos estratégicos y el desarrollo territorial. En el caso ecuatoriano, este proceso se encuentra regulado principalmente por el Código

Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP), los cuales establecen los lineamientos para la formulación, ejecución y evaluación de los instrumentos de planificación en los Gobiernos Autónomos Descentralizados.



En este marco, el Plan Operativo Anual (POA) se configura como un instrumento de planificación de corto plazo que permite operacionalizar los objetivos definidos en el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT), mediante la programación de actividades, metas y recursos para un período fiscal determinado. Su función principal radica en traducir la planificación estratégica en acciones concretas, facilitando la ejecución, seguimiento y evaluación de la gestión institucional.

Desde el punto de vista normativo, el COOTAD establece que el POA debe contener elementos esenciales como la identificación de necesidades públicas, la definición de objetivos y metas, así como la asignación de recursos necesarios para su cumplimiento. Estos componentes permiten garantizar su carácter técnico y su capacidad para ser evaluado de manera objetiva dentro de la gestión pública.

Por su parte, el COPFP complementa este marco al establecer que los instrumentos de planificación deben articularse entre sí y con las políticas nacionales, promoviendo la coherencia entre la

planificación estratégica y la ejecución presupuestaria. Esta articulación resulta clave para asegurar la eficiencia del gasto público y la adecuada implementación de programas y proyectos en los distintos niveles de gobierno.

No obstante, diversos estudios evidencian que, a pesar de la existencia de un marco normativo sólido, en la práctica persisten limitaciones en la aplicación de estos instrumentos, especialmente en los niveles locales de gobierno. Entre las principales debilidades se identifican la ausencia de indicadores de desempeño, la falta de metas cuantificables y la escasa articulación entre planificación y presupuesto, lo que reduce la efectividad del POA como herramienta de gestión.

En este contexto, la evaluación del POA se convierte en un proceso clave para determinar su nivel de cumplimiento técnico y su contribución a la gestión pública. Dicha evaluación no solo implica el análisis de su estructura y contenido, sino también la verificación de su coherencia con la normativa vigente y su alineación con los objetivos

institucionales. Asimismo, permite identificar brechas entre la planificación formal y la ejecución real, lo cual resulta fundamental para mejorar la toma de decisiones y fortalecer la gestión institucional en los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

2. Metodología

La presente investigación se desarrolló bajo un enfoque mixto, al integrar técnicas cuantitativas y cualitativas con el propósito de obtener una comprensión más completa del objeto de estudio. Este enfoque permitió analizar tanto la percepción de los actores institucionales como el cumplimiento técnico del Plan Operativo Anual (POA), lo cual resulta fundamental en procesos de evaluación de la gestión pública.

El tipo de investigación es de carácter descriptivo–evaluativo, debido a que, por un lado, se describen las características del POA y la percepción de los funcionarios del Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Membrillal, y por otro, se evalúa su estructura en función de los

lineamientos establecidos en la normativa vigente, particularmente en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP).

El diseño de la investigación es no experimental y de corte transversal, ya que no se manipularon variables y la información fue recolectada en un único momento en el tiempo, permitiendo analizar la situación actual del POA dentro de la institución.

La población de estudio estuvo conformada por el personal administrativo del Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Membrillal. Debido al tamaño reducido de la población, se trabajó con una muestra censal, considerando la totalidad de los funcionarios disponibles, lo que permitió obtener información directa de los actores involucrados en los procesos de planificación y gestión institucional.

Para la recolección de información se emplearon tres técnicas principales. En primer lugar, se



aplicó una encuesta estructurada al personal administrativo, con preguntas cerradas orientadas a identificar la percepción sobre la planificación, elaboración y ejecución del POA. En segundo lugar, se realizó una entrevista estructurada al presidente del GAD parroquial, con el fin de obtener una visión directiva sobre el proceso de planificación y el uso del POA como herramienta de gestión. Finalmente, se llevó a cabo un análisis documental del POA institucional, el cual consistió en la revisión de su contenido para verificar la presencia de elementos técnicos como objetivos, metas, indicadores, responsables y cronogramas, en concordancia con lo establecido en la normativa vigente.

El procesamiento de la información cuantitativa se realizó mediante el análisis descriptivo de frecuencias, lo que permitió organizar y representar los resultados de las encuestas de manera clara. Por su parte, la información cualitativa obtenida de la entrevista fue analizada mediante la identificación de categorías relevantes relacionadas con la planificación y gestión institucional. En cuanto al análisis documental, se

aplicó un criterio comparativo entre la estructura del POA y los requerimientos normativos establecidos en el COOTAD y el COPFP, lo que permitió determinar su nivel de cumplimiento técnico.

Este enfoque metodológico permitió integrar diferentes fuentes de información, facilitando la identificación de posibles brechas entre la percepción institucional y el cumplimiento normativo del POA como instrumento de planificación.

3. Resultados y discusión

Para el análisis de los resultados se tomó como referencia al Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Membrillal, por lo que se hace énfasis en esta institución como unidad de estudio.

Los resultados de la entrevista realizada al presidente del GAD parroquial Membrillal evidencian que el Plan Operativo Anual (POA) es utilizado como una herramienta de organización institucional, orientada a planificar las actividades y distribuir los recursos durante el período fiscal. La autoridad señaló que este instrumento permite estructurar el

trabajo anual y facilita la gestión administrativa, contribuyendo al orden en la ejecución de las actividades.

Asimismo, destacó que el POA se encuentra vinculado al presupuesto institucional, lo que permite orientar los recursos hacia las necesidades prioritarias de la comunidad. Sin embargo, reconoció ciertas limitaciones relacionadas con la formulación técnica del instrumento, especialmente en lo referente a la definición de indicadores, metas y mecanismos de seguimiento, lo que dificulta su evaluación y control.

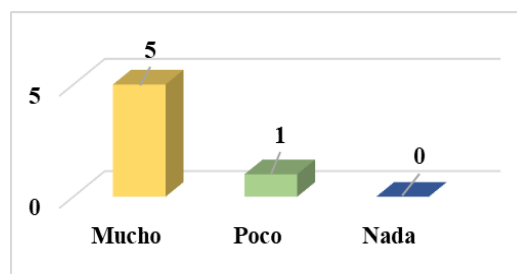
En relación con la planificación institucional, el presidente indicó que el POA cumple una función operativa

importante, aunque su aplicación presenta debilidades en la fase de seguimiento y evaluación, debido principalmente a la ausencia de herramientas técnicas y a limitaciones en la capacidad operativa del personal.

Por su parte, los resultados de las encuestas aplicadas a los funcionarios muestran una percepción mayoritariamente positiva respecto al conocimiento y utilidad del POA. Se evidenció que la mayoría del personal reconoce el instrumento y lo considera útil para la organización de las actividades institucionales; no obstante, también se identifican limitaciones en cuanto a su estructura técnica.

Tabla 1. Nivel de conocimiento del POA

	Número de funcionarios	Porcentaje
Mucho	5	83%
Poco	1	17%
Nada	0	0%
Total	6	100%



En la tabla 1 se observa que el 83% de los funcionarios manifiesta tener un alto nivel de conocimiento sobre

el POA, mientras que un 17% indica un conocimiento limitado. Esto refleja que el instrumento es

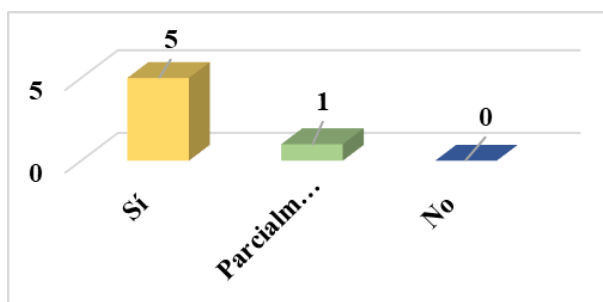
ampliamente reconocido dentro de la institución, aunque no todos los funcionarios poseen el mismo nivel de comprensión, lo que puede incidir en su adecuada aplicación.

En cuanto a la percepción sobre la utilidad del POA, los resultados

evidencian que el instrumento es valorado como una herramienta importante para la planificación institucional, aunque no en todos los casos se considera plenamente efectivo.

Tabla 2. Percepción sobre la utilidad del POA

Alternativa	Número de funcionarios	Porcentaje
Sí	4	67%
Parcialmente	2	33%
No	0	0%
Total	6	100%



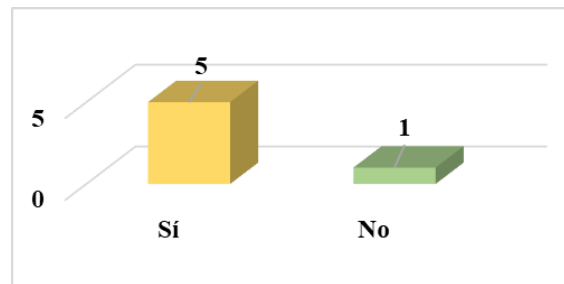
En la tabla 2 se evidencia que el 67% de los funcionarios considera que el POA es útil como instrumento de planificación, mientras que un 33% lo percibe como parcialmente útil. Estos resultados muestran una valoración positiva del instrumento; sin embargo, también reflejan que existen aspectos que limitan su

efectividad dentro de la gestión institucional.

En relación con la estructura técnica del POA, los resultados permiten identificar debilidades importantes en la incorporación de elementos fundamentales para su adecuada formulación.

Tabla 3. Existencia de elementos técnicos en el POA

Alternativa	Número de funcionarios	Porcentaje
Sí	1	17%
No	5	83%
Total	6	100%



En la tabla 3 se observa que el 83% de los funcionarios considera que el POA no cuenta con los elementos técnicos necesarios, tales como indicadores, metas y mecanismos de seguimiento, mientras que solo el 17% indica lo contrario. Este resultado coincide con el análisis documental realizado, evidenciando que el instrumento presenta deficiencias en su estructura, lo que limita su cumplimiento conforme a la normativa vigente.

En conjunto, los resultados evidencian que el POA es reconocido y utilizado dentro de la institución como una herramienta de planificación; sin embargo, presenta limitaciones en su estructuración técnica y en su capacidad de evaluación. Esta situación refleja una diferencia entre la percepción de los actores institucionales y el cumplimiento real del instrumento, lo que incide en su efectividad dentro de la gestión pública.

Discusión

Los resultados obtenidos en el Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Membrillal evidencian que el Plan Operativo Anual (POA) es reconocido como un instrumento relevante dentro de la gestión institucional, especialmente en la organización de actividades y la planificación operativa. Este hallazgo coincide con lo planteado por Valencia Maquera (2022), quien sostiene que la planificación estratégica y operativa constituye un elemento fundamental para estructurar la acción pública y orientar el cumplimiento de los objetivos institucionales.

Sin embargo, a pesar de este reconocimiento, el estudio identificó limitaciones importantes en la formulación técnica del POA, particularmente en la definición de indicadores, metas y mecanismos de seguimiento. Esta situación refleja



una debilidad estructural en la planificación institucional, tal como lo señala Murillo Vaca (2023), quien argumenta que la falta de elementos técnicos en los instrumentos de planificación limita su capacidad para generar resultados medibles y dificulta la evaluación del desempeño institucional.

En relación con la articulación entre el POA y el presupuesto institucional, los resultados evidencian que esta se cumple principalmente a nivel formal, sin consolidarse como un proceso efectivo de gestión. Este hallazgo resulta relevante, ya que, de acuerdo con Delgado Gutiérrez y Magallanes Muñoz (2023), la vinculación entre planificación y presupuesto es un factor determinante para garantizar la eficiencia en el uso de los recursos públicos. No obstante, cuando esta relación no se implementa de manera adecuada, se generan inconsistencias que afectan la ejecución de las actividades y los procesos de inversión.

Desde el punto de vista normativo, los resultados evidencian una brecha entre lo establecido en la legislación ecuatoriana y la práctica

institucional. El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas establece que la planificación debe estar articulada con la asignación de recursos para garantizar una gestión eficiente y transparente (Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2010). Sin embargo, en el caso analizado, esta articulación presenta limitaciones que afectan la efectividad de los procesos estratégicos de inversión.

De igual manera, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización establece la obligación de los gobiernos autónomos descentralizados de formular, ejecutar y evaluar sus instrumentos de planificación (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010). No obstante, los resultados del estudio evidencian que la fase de evaluación no se desarrolla de manera sistemática, lo que reduce la capacidad institucional para generar mejoras continuas en la gestión pública.

Por otra parte, los resultados de la encuesta reflejan una percepción positiva del Plan Operativo Anual

(POA) por parte de los funcionarios, quienes lo consideran una herramienta útil para la planificación institucional. Sin embargo, esta valoración contrasta con las deficiencias identificadas en su aplicación práctica. Este contraste pone en evidencia una brecha entre el conocimiento del instrumento y su implementación efectiva, situación que ha sido identificada en estudios recientes sobre gestión pública en América Latina, donde se reconoce que, pese a la existencia de instrumentos formales de planificación, persisten debilidades en su articulación con los procesos de implementación, seguimiento y toma de decisiones institucionales (CEPAL, 2023).

En este contexto, los resultados del estudio permiten afirmar que el POA en el GAD parroquial Membrillal cumple una función organizativa importante; sin embargo, su potencial como herramienta estratégica de gestión no es plenamente aprovechado. Esta situación evidencia la necesidad de fortalecer su formulación técnica, mejorar su articulación con el presupuesto y consolidar los procesos de seguimiento y

evaluación, con el fin de garantizar una gestión pública más eficiente y orientada a resultados.

4. Conclusiones

El estudio permitió analizar la relación entre el Plan Operativo Anual y los procesos estratégicos de inversión en el Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Membrillal, evidenciando que el POA constituye un instrumento formalmente implementado y reconocido por los actores institucionales como una herramienta de planificación operativa.

En función de los resultados obtenidos, se concluye que, si bien existe un nivel adecuado de conocimiento del POA por parte de los funcionarios, su aplicación presenta limitaciones significativas en términos de estructuración técnica, particularmente en la definición de indicadores, metas y mecanismos de seguimiento, lo cual restringe su funcionalidad como instrumento de gestión orientado a resultados.



Asimismo, se determinó que la articulación entre el POA y el presupuesto institucional se cumple a nivel formal; sin embargo, dicha vinculación no garantiza una gestión eficiente de los recursos, debido a debilidades en los procesos de planificación, ejecución y evaluación, lo que evidencia una brecha entre el cumplimiento normativo y la efectividad operativa.

En relación con los procesos de seguimiento y evaluación, se concluye que estos se desarrollan de manera limitada, lo que impide medir con precisión el grado de cumplimiento de los objetivos institucionales y afecta la toma de decisiones basada en evidencia. Esta situación reduce la capacidad del GAD para optimizar sus procesos estratégicos de inversión.

De igual manera, se identificó que, aunque el POA es valorado positivamente como herramienta de planificación, su impacto en la gestión pública es parcial, lo que sugiere la necesidad de fortalecer su diseño técnico y su implementación práctica, con el fin de convertirlo en un instrumento verdaderamente estratégico.

En síntesis, el estudio evidencia que el Plan Operativo Anual en el GAD parroquial Membrillal cumple una función organizativa relevante; no obstante, requiere mejoras sustanciales en su formulación, ejecución y evaluación para contribuir de manera efectiva al desarrollo institucional y a la optimización de los procesos de inversión pública.

Bibliografía

- Asamblea Nacional del Ecuador. (2020). *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*. Registro Oficial.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2020). *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)*. Registro Oficial.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe, 2023: un Estado preparado para la acción climática (LC/PUB.2023/27-P), Santiago, 2024.
- Delgado Gutiérrez, J., & Magallanes Muñoz, L. (2023). Gestión presupuestaria y su incidencia en la planificación institucional. *Ciencia y*

- Desarrollo*.
<https://doi.org/10.21503/cyd.v27i4.2753>
- Díaz Vivanco, R. W. (2025). Planificación estratégica en la gestión pública de Loreto: revisión sistemática. *Revista Ñeque*, 8(22), 73–92. <https://doi.org/10.33996/revistaneque.v8i22.206>
- Díaz Vivanco, R. W. (2026). Impacto de la planificación estratégica en la gestión pública del sistema de abastecimiento: revisión sistemática. *Impulso, Revista De Administración*, 6(13), 24-42. <https://doi.org/10.59659/impulso.v.6i13.222>
- Figuerola Soledispa, M. L., Parrales Reyes, J. E., Figuerola Soledispa, L. M., & Fuentes Hernández, D. M. (2025). La Planificación Estratégica y su Incidencia en la Gestión Presupuestaria: Caso Gad Antonio Sotomayor Vines. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, 9(4), 7560-7576. https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v9i4.19350
- Luna Olivares, L. E., Flores Cayro, M. L., Naveda Bautista, J. C., & Lovera Anyosa, M. A. (2025). Desafíos en planificación y gestión financiera de inversiones públicas en unidades ejecutoras policiales: revisión sistemática. *Impulso, Revista De Administración*, 5(11), 129-145. <https://doi.org/10.59659/impulso.v.5i11.134>
- Murillo Vaca, A. L. (2023). *Análisis de la planificación institucional y su incidencia en la gestión pública* [Tesis de grado, Universidad Estatal del Sur de Manabí]. <https://repositorio.unesum.edu.ec/bitstream/53000/8949/1/Murillo%20Vaca%20Adriana%20Lisette.pdf>
- Eficiencia presupuestal en la planificación estratégica de gobiernos locales: una revisión sistemática 2020-2025 (2023). *Revista de Investigadores Venezolanos de la Comunicación*. <https://ve.scielo.org/pdf/ric/v6n3/2739-0063-ric-6-03-e603123.pdf>
- Zamora Mayorga, D. J., Peñafiel Basurto, E. M., Párraga Chango, J. P., & Contreras Zambrano, L. P. (2025). La Planificación Estratégica como Mejora Continua en el Sector Público. *Revista Veritas De Difusão Científica*, 6(1), 1267–1296. <https://doi.org/10.61616/rvdc.v6i1.458>