

**UNIVERSIDAD DE CARABOBO
ÁREA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO
FACULTAD DE DERECHO
MAESTRÍA EN CIENCIA POLÍTICA
MENCIÓN: GERENCIA PÚBLICA**

**LA GESTIÓN PÚBLICA Y SU INCIDENCIA
EN LA PLANIFICACIÓN PRESUPUESTARIA
DEL INSTITUTO UNIVERSITARIO DE
TECNOLOGÍA DE VALENCIA**

Autora: Lina E. Machado Pozzo

Tutora: MSC. MONIKA STENSTROM

Autora: Econ. LINA EMILIA MACHADO POZZO

**Trabajo Especial de Grado presentado ante el Área de
Estudios de Postgrado de la Universidad de Carabobo,
para optar al título de Magister en Ciencias Políticas.**

Valencia, diciembre 2003

**ÁREA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO
FACULTAD DE DERECHO
MAESTRÍA EN CIENCIA POLÍTICA
MENCIÓN: GERENCIA PÚBLICA**

**LA GESTIÓN PÚBLICA Y SU INCIDENCIA EN LA PLANIFICACIÓN
PRESUPUESTARIA DEL INSTITUTO UNIVERSITARIO DE
TECNOLOGÍA DE VALENCIA**

AUTORA: LINA E. MACHADO POZZO

RESUMEN

Se realizó un estudio de tipo descriptivo bajo la modalidad de una investigación de campo en el Instituto Universitario de Tecnología de Valencia para evaluar la incidencia de la gestión pública en la planificación presupuestaria de esta institución de manera de, así, lograr el mejoramiento de los procesos administrativos en la misma. Se revisó lo que algunos autores señalan sobre los parámetros para medir la eficiencia y eficacia en los presupuestos públicos y se afirmó que el balance de las experiencias en la aplicación del presupuesto por resultado rebasa el umbral de lo que tradicionalmente se entiende como presupuesto público para incursionar en la dimensión de la gestión pública. Para la evaluación se tomaron algunos indicadores universales como son: de impacto, de eficacia o efectividad, de calidad, y de eficiencia o productividad. Partiendo de estos indicadores se elaboró una encuesta, validada por expertos, que se aplicó al personal de gerencia alta, media y baja. Los datos obtenidos se cuantificaron estadísticamente y se analizaron para obtener las siguientes conclusiones: en la institución no existe una política definida relativo a la planificación presupuestaria en todos los niveles para el cumplimiento de las metas; además se observa ausencia de una idónea designación de la gerencia institucional; igualmente se evidencia incumplimiento de los lineamientos emanados del Ministerio de Educación Superior y las distintas normativas que rigen este sector. De estas conclusiones se proponen algunas recomendaciones como la de implantar lineamientos para la designación del personal de gerencia en función de una gestión eficiente y eficaz dentro de la institución, recomendar al Ministerio de Educación Superior realice la respectiva evaluación de los niveles gerenciales, también se recomienda vincular la planificación con la elaboración del proyecto presupuestario.

INTRODUCCIÓN

En la actualidad, la gerencia pública venezolana está sometida a un dilema en torno al reconocimiento de la especificidad de la misma en contraste con la existencia de un modelo universal de gerencia, ya que en el país la

“gestión gerencial” se desenvuelve en un escenario de derecho público que la somete a su influencia; además no puede omitirse el hecho del clientelismo político que, evidentemente, impone restricciones a la gestión pública.

Los gerentes de las organizaciones públicas se enfrentan a tareas difíciles, ya que deben cumplir con eficacia y eficiencia los objetivos establecidos, obedeciendo al conjunto de reglas y regulaciones, sin obviar el hecho de que frecuentemente están sujetos a severas restricciones en la disponibilidad y acceso a recursos esenciales.

En Venezuela es necesario adoptar políticas de “formación avanzadas”, basadas en un principio de filosofía precisa de gestión pública. En el marco de las organizaciones inteligentes, el sector educativo no debe escapar a esta realidad, ya que éstas se mueven en un escenario que exige calidad, pertenencia y excelencia académica, motivo por el cual las instituciones educativas deben adoptar estrategias de alta gerencia como la planificación, el liderazgo, la organización, que les permita un desempeño de calidad acorde con los cambios que se están produciendo a nivel mundial.

El Estado venezolano, en concordancia con las estrategias de avanzada, deberá definir, diseñar y elaborar planes nacionales, regionales y operativos en las instituciones del sector público, acorde a la realidad nacional. Para ello requerirá de instrumentos que permitan la definición de los objetivos de desarrollo, mediante la formulación de metas de crecimiento y la racionalización del proceso de toma de decisiones; por lo tanto, es necesario concebir la planificación como un sistema y no como una técnica, que la elevaría al mismo nivel de la coordinación.

Asimismo, la autora se plantea la necesidad de investigar el área de gestión pública y la planificación presupuestaria del Instituto Universitario de Tecnología de Valencia (IUTValencia), a objeto de fortalecer el nivel público como elemento fundamental para el éxito de la educación superior venezolana.

Para hacer una breve reseña histórica del IUT Valencia puede acotarse que fue creado mediante Decreto Presidencial N° 1.979 del 21 de diciembre de

1976 (Gaceta Oficial N° 31.149 de fecha 21 de diciembre de 1976), por iniciativa del gobierno nacional, a través del Ministerio de Educación, para dar respuesta, con la creación de institutos y colegios universitarios en varias regiones del país, a la expansión de la matrícula en la educación básica media y de esta manera solventar la demanda de los estudios superiores.

Estas instituciones tienen como finalidad, entre otras, la de proporcionar instrucción básica y multidisciplinaria para la formación y capacitación de los recursos humanos; formar profesionales a nivel superior en todas las áreas requeridas para el desarrollo integral del país; implantar nuevas orientaciones, modernos sistemas de aprendizaje y estructura en la educación superior; mejorar y actualizar los métodos de aprendizaje para egresar profesionales capaces de asumir los restos de las transformaciones que el país exige.

El presente trabajo de investigación está estructurado en cinco capítulos siguiendo las normas metodológicas establecidas para ello.

El primer capítulo contiene el planteamiento del problema, los objetivos de la investigación y su justificación.

En el segundo se reflejan los antecedentes de la investigación, las bases teóricas, el basamento legal y la definición de términos básicos.

En el tercer capítulo se desarrolla el marco metodológico, donde se expone el diseño de la investigación y tipo de estudio.

En el cuarto capítulo se presentan y analizan los resultados obtenidos en la encuesta, mostrando cuadros contentivos de los datos y presentados éstos en gráficos estadísticos para su mejor visualización y comprensión.

Y el capítulo cinco, donde se presentan las conclusiones del estudio y se formulan las recomendaciones que, a juicio de la autora, se desprenden del análisis de los resultados obtenidos.

CAPÍTULO I

EL PROBLEMA

1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El Estado venezolano está comprometido constitucionalmente con el desarrollo económico y social de la Nación, siendo la educación un factor fundamental en dicho desarrollo.

En la actualidad, los objetivos establecidos en el proceso educativo dista mucho de los logrados; cada vez el índice de deserción escolar crece, según datos estadísticos emanados del Ministerio de Educación Superior; y la realidad del país demuestra que las desigualdades socioeconómicas y el índice de pobreza aumentan; todo ello demuestra que el éxito de la inconsistente planificación estatal como instrumento para dirigir el cambio social, ha sido muy relativo.

Hoy día es necesario una planificación acorde al actual contexto internacional, el cual está dominado por una nueva división del trabajo, la globalización y los procesos de inserción de un personal capacitado y preparado competitivamente para el ámbito internacional. Todo ello obliga a país a insertarse en el proceso global de transformación, por lo que se deberán optimizar los mecanismos de planificación que incidan en la gestión pública.

Por ello el rompimiento de los viejos esquemas jugará papel fundamental en la preparación del profesional, de manera tal que pueda abrirse paso a estas nuevas tendencias.

El Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, en el año 2000, plantea el fortalecimiento de la educación, la acción cultural deportiva y recreacional de carácter público, así como su respectiva gratuidad en el acceso y permanencia de los mismos; como también la educación integral y el desarrollo social del país, entre otros.

La configuración de la “planificación presupuestaria” en el país, comenzó con un proyecto global-sectorial, donde no está presente la

concepción sistémica y, por lo tanto, esta planificación a partir del año 1958 obvia elementos inherentes a la función de la administración pública.

A lo largo de la historia, el Estado venezolano ha tratado de minimizar el enfoque global sectorial sin que se haya logrado satisfacer plenamente las exigencias actuales establecidas en la educación superior, donde se insertan los Institutos y Colegios Universitarios de Venezuela, como es el caso del IUTValencia.

El IUTValencia adolece de procesos que deben darse en toda planificación, como son el análisis coyuntural y situacional de la asignación óptima de los recursos, el seguimiento y control de los planes y programas y la evaluación de dichos planes institucionales y programas, esto se evidencia en el déficit presupuestario.

Por otra parte, la gestión pública en los procesos de planificación demuestra poca capacidad para diseñar y ejecutar eficientemente el presupuesto, de acuerdo a las necesidades institucionales; por ello se percibe que no existe concordancia entre el plan operativo anual y la formulación del presupuesto, que deben manifestarse en cada una de las etapas de uno y otro proceso.

La “improvisación” de la gestión pública y la planificación a corto plazo, como herramientas para producir cambios en la organización, ha impedido conducir con eficacia la realidad financiera en las instituciones públicas. Asimismo, destaca la falta de continuidad en los planes operativos, por lo que existe una escasa o nula vinculación del presupuesto con las necesidades reales institucionales.

En consecuencia, se evidencia que el presupuesto no es formulado como un instrumento estratégico, el cual debe servir para cumplir con las metas y objetivos reflejados en el plan operativo anual, así como para lograr la visión y misión del IUTValencia.

Pueden existir distintos factores que influyen en este resultado, por lo que es imprescindible determinar la manera como hacer concordar la ejecución

presupuestaria con la planificación del gerente público para alcanzar el logro de los objetivos, por lo que se hace necesario responder a las siguientes interrogantes:

¿Qué importancia tiene la “gestión pública” en la planificación presupuestaria en el IUTValencia?

¿Con una gestión pública adecuada se logrará el fortalecimiento de la educación superior?

¿La calidad de las instituciones de educación superior está estrechamente ligada con la gestión pública?

¿La vigencia, la permanencia y pertinencia institucional se lograría con una planificación presupuestaria que satisfaga las metas y objetivos preestablecidos?

¿Con una planificación presupuestaria se logrará la consecución de la misión y visión institucional?

¿Luego de planificar y ejecutar el presupuesto se analiza y evalúa el comportamiento de los indicadores de gestión?

1.2. OBJETIVOS

1.2.1. Objetivo General

Evaluar la incidencia de la gestión pública en la planificación presupuestaria del Instituto Universitario de Tecnología de Valencia.

1.3.2. Objetivos Específicos

- Analizar la planificación presupuestaria del IUTValencia, identificando los procesos administrativos y financieros en base a los indicadores de gestión pública.

- Establecer las competencias de la gerencia, en las distintas unidades organizativas que intervienen en la actividad planificadora del IUTValencia.

- Identificar las estrategias utilizadas para la planificación del presupuesto en el IUTValencia.

- Determinar los tipos de planes operativos que se formulan para el

funcionamiento del IUTValencia.

- Determinar la interrelación que pueda existir entre el IUTValencia y otras dependencias, que generen ingresos financieros adicionales.

1.3. JUSTIFICACIÓN

Para que la planificación presupuestaria sea eficiente, eficaz y produzca los resultados esperados, debe estar en contraposición a la improvisación y a la toma de decisiones en forma aislada, por lo que debe estar fundamentada en una forma racional de pensar y de decidir.

La Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, en su artículo 10, establece que los presupuestos públicos expresan los planes nacionales, regionales y locales, elaborados dentro de las líneas generales del plan de desarrollo económico y social de la Nación aprobadas por la Asamblea Nacional, en aquellos aspectos que siguen, por parte del sector público, captar y asignar recursos conducentes al cumplimiento de las metas del desarrollo económico, social e institucional del país; y se ajustaran a las reglas de disciplina fiscal contempladas en esta Ley y en el Marco Plurianual del Presupuesto tipificado por el Ministerio de Finanzas.

Así surge la necesidad de realizar el presente estudio, orientado a evaluar la incidencia de la gestión pública en la planificación presupuestaria del IUTValencia, que permita brindar un soporte gerencial inspirado en una cultura estratégica en los procesos de dirección, modernizar esta institución de educación superior, dándole la dimensión necesaria en función de las competencias que debe desarrollar un gerente público, minimizando los intereses políticos en el proceso de gestión y motivando la participación activa de los actores pertenecientes a la institución.

CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO

2.1. Antecedentes De La Investigación

La autora consideró necesario buscar antecedentes de trabajos de investigación que brindaran soporte a la presente estudio, entre las cuales se puede mencionar:

MIQUILENA, Esther (2000), realizó en la Universidad de Carabobo, un estudio titulado “El control interno como generador de cambios para lograr la excelencia institucional”; en él señala que el control interno dentro del IUTValencia, debe contribuir a ordenar los procesos administrativos que permita, a los funcionarios responsables de los distintos niveles, localizar y solucionar problemas. Propuso un lineamiento de sistema de procedimientos administrativos para la aplicación de la normativa del control interno, fundamentado en las normas y leyes para la evaluación de la administración pública que permita el mejoramiento de la gestión administrativa, académica e institucional que contienen directrices y normas de carácter práctico para la organización.

JIMÉNEZ GARCÍA, Zoraida (1999), diseñó un “Modelo para el Control de Gestión en los Institutos y Colegios Universitarios de la Región Centro Norte de la Costa dependientes del Ministerio de Educación”, en la Universidad de Carabobo, señalando que el “control de gestión” puede constituir una técnica eficaz para el mejor desempeño de las actividades administrativas, académicas y financieras por parte del personal directivo de las instituciones educativas en el ámbito superior; siempre que se establezcan estrategias adecuadas para dar cumplimiento a dicho proceso y optimizar la labor realizada por las autoridades, logrando así alcanzar los objetivos y metas en la evaluación de la gestión en los Institutos y Colegios Universitarios.

MENDOZA, Ada (1998), presentó una “Propuesta de Estrategias Gerenciales dirigidas a Optimizar la Administración de los Recursos Humanos dedicados a la Docencia en los Institutos Universitarios de Tecnología Públicos que funcionan en la Región Nororiental del país”, en la Universidad

Bicentenario de Aragua, donde señala que la gestión administrativa de los recursos humanos en los institutos tecnológicos de la región nororiental del país es deficiente, pues no se cumple una “planificación sistemática” y ajustada a la realidad para la incorporación de los recursos humanos. Además no existe una “evaluación del desempeño” que permita aplicar políticas de estudios y reconocimiento.

CARABALLO, Ana (1998), en un “Estudio Evaluativo sobre el Desempeño Docente en Función a sus Competencias Gerenciales y el Rendimiento Académico de los Estudiantes del Instituto Universitario de Tecnología Jacinto Navarro Ballenilla”, en la Universidad Bicentenario de Aragua, señala que la investigación tuvo como propósito fundamental evaluar el desempeño docente en función a sus competencias gerenciales. Se concluyó que el desempeño de los docentes universitarios, adscritos al tecnológico objeto de investigación, es deficiente presentando limitaciones en el ejercicio de sus roles de facilitador, planificador, evaluador y orientador.

AREVALO ROJAS, Elizabeth (1998), presentó una propuesta de la cual expone el “Autofinanciamiento del Subsistema Educación Superior. Alternativa para Mejorar los Recursos Financieros de las Universidades Públicas del País”, en la Universidad Bicentenario de Aragua; el propósito fundamental de esta investigación versa sobre la problemática presupuestaria que confronta el sistema educativo superior. La misma está sustentada en la concepción teórica de Nijad Hamdan (métodos matemáticos para optimizar recursos financieros bajo el enfoque sistémico de Kaufman).

MILIANI, Omaira (1997), presentó un “Plan de Adiestramiento para el Personal Administrativo de la Universidad de Carabobo en cargos de Gerencia Media”, en la Universidad de Carabobo. El mencionado estudio tiene como objetivo fundamental proponer un plan de adiestramiento para el personal administrativo de la Universidad de Carabobo que esté ubicado en cargos de gerencia media. De acuerdo a los resultados se evidencia la necesidad de adiestrar a los actuales gerentes medios de la Universidad de Carabobo, mediante el Plan de Adiestramiento basado en el Desarrollo Gerencial y

Desarrollo de Competencias según el “Modelo HAY/MCBER”, para actualizar sus conocimientos, desarrollar sus habilidades y lograr cambios de actitud en la conducta para el desempeño.

2.2. Bases Teóricas

2.2.1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA TEORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

Es necesario analizar el desarrollo de las organizaciones a través de la historia y las distintas teorías que sustentan la importancia del comportamiento gerencial en el éxito organizacional.

Para Maslow (citado por Koontz y Weihrich, 1996), la teoría de la administración es un enfoque desarrollado de la administración que ha seguido la jerarquía de las necesidades. Las primeras teorías científicas se centraron alrededor de la supervivencia fisiológica, seguridad en la continuidad de la empresa, seguida, lógicamente, por aquellas elaboraciones que versaron sobre la seguridad física y psicológicas. Estas fueron seguidas por teorías sociales que trataban sobre la interacción humana. Tal vez ahora se esté en la etapa final de la búsqueda de una teoría generalmente aceptada, que incluya la “autoestima” y la “autorrealización”, un concepto profesional. Para lograr esta etapa final es posible que no se necesite de una nueva teoría de la administración, sino de un concepto que sirva para unificar los valores generalmente aceptados de las teorías previamente reconocidas.

La administración, tal como se conoce ahora, ha dado un giro dentro del contexto de su desarrollo, en comparación con la existente en 1850. El administrador de esa época tenía poco interés en la “filosofía administrativa o las relaciones humanas”.

Es posible que la escuela clásica o científica describiera con bastante exactitud al administrador de su tiempo, quien estaba más orientado hacia la técnica que hacia el comportamiento. Se interesaba más en las cosas de la administración que en los conceptos de ella. Era activo más que pensador. Pero ésta también sería

una descripción incompleta del administrador actual. Ni la escuela “cuantitativa” ni la del “comportamiento humano” por sí solas describirán con exactitud al “administrador moderno”.

Aparentemente, por lo complejo de la naturaleza de la administración moderna, ninguna escuela del pensamiento administrativo parece ser adecuada para su descripción o análisis. Existen muchas escuelas o teorías diferentes que describen con precisión algún aspecto del todo, pero no hay una teoría que incluya al todo. (George, citado por Koontz y Weihrich, 1996)

En este orden de ideas, puede decirse que la administración es un proceso de diseñar y mantener un ambiente en el cual las personas trabajen juntas para lograr propósitos eficientemente seleccionados.

Por otra parte, los administradores crean el medio ambiente que conduzca a la realización de acciones por otros individuos para lograr los objetivos de la empresa u organización. Determinar los objetivos colectivos de una empresa y generar un medio ambiente para su logro es, por lo tanto, la función total de un administrador.

Sin embargo, esa función total de un administrador comprende además, una serie de funciones reconocibles. Debe, por ejemplo, determinar el o los objetivos de la empresa u organización, decidir qué es lo que debe hacerse, cómo debe lograrse y cuándo, y elaborar planes que necesiten implementarse. La determinación de los hechos involucra una visión conceptual de la acción futura necesaria. (George, citado por Koontz y Weihrich, 1996)

Requiere ver hacia delante, conceptualizar y hacer planes que afectarán el futuro (Fayol, citado por Koontz y Weihrich, 1996), llamó planificación a éste aspecto de la administración. Claro que ésta no es una función separada y reconocible, es una parte integrante de toda acción o función administrativa.

Funciones gerenciales conceptuales y procedimentales

La función de “planificar” envuelve una sucesión de pasos esenciales para conducir normalmente una operación y evaluar lo que se espera de ella en términos de su aportación al objetivo.

Al planificar se concibe y se formula todo lo concerniente a la operación, cómo ha de ser realizada y qué aportará a los objetivos planteados. Es entonces cuando puede decirse que la planificación es una selección de misiones y objetivos, además de estrategias, políticas, programas y procedimientos para lograrlos; toma de decisiones.

Una segunda función administrativa es la de “organizar”, que al igual que la planificación forma parte de este compuesto inseparable de todo lo que se llama administración. Sin embargo, si se considera conceptualmente separada, puede decirse que es el proceso de terminar y establecer la estructura, los procedimientos y los recursos necesarios para el desarrollo de la acción seleccionada.

“Coordinar” es la tercera función, y es el proceso de comunicarse con elementos fuera de la jurisdicción del administrador para obtener su cooperación dondequiera que influyan o reciban influencia de la operación.

La cuarta función es “dirigir”, se define como el proceso de instrumentar el plan y utilizar los objetivos establecidos que deben darse a conocer a todo el personal de la organización o empresa. Por consiguiente, en toda “dirección de operaciones” el administrador se enfrenta específicamente con el uso de los recursos humanos, materiales y financieros, manteniéndolos y poniéndolos en una relación definida entre sí.

Es importante resaltar que el reconocimiento productivo del ser humano no es el resultado de un procedimiento mecánico y, por lo tanto, no puede enfocarse mecánicamente. El reconocimiento de que el esfuerzo humano requiere motivación y recibir la influencia de las actitudes y atributos, tanto del individuo como del grupo de trabajadores, son requisitos fundamentales de la función de dirigir.

Finalmente, la función de “controlar” viene a ser el proceso de determinar si la operación real y efectiva, progresa o no como se desea y tomar la acción adecuada que se requiera. El administrador debe estar atento a los resultados, ya que es parte inherente de su responsabilidad de mando.

Esencialmente, controlar consiste en establecer un sistema de comprobación en ciertas operaciones y procedimientos claves, de modo que los errores o desviaciones de la línea de acción trazada se detecten inmediatamente. Estas consideraciones sustentan el establecimiento de control administrativo o gerencial.

La gerencia viene a ser la coordinación de todos los recursos a través del proceso de planeamiento, organización, dirección y control, a fin de lograr los objetivos establecidos con el apoyo en los principios, reglas, e instrumentos auxiliares que persiguen un fin eminentemente práctico, como es la obtención de resultados a través del mejor uso y aprovechamiento de esos recursos. En el manejo y fortalecimiento de estas funciones administrativas el gerente se sustenta para ejercer su acción ante una situación problemática y tomar la decisión más acertada para la solución del problema.

Cualidades gerenciales que complementan a un gerente

Para Stonner (citado por Koontz y Weihrich, 1996), los gerentes y los investigadores de la administración llevan mucho tiempo suponiendo que las metas de la organización son inalcanzables, a menos que exista el compromiso permanente de los miembros de la organización. La motivación es una característica de la psicología humana que contribuye al grado de compromiso de la persona; incluye factores que ocasionan, canalizan y sustentan la conducta humana en un sentido particular y comprometido. Motivar es el proceso administrativo que consiste en influir en la conducta de las personas, basado en el conocimiento de qué hace que la gente funcione. La motivación y el motivar se refieren al rango de la conducta humana consciente, en algún punto entre dos extremos: uno, los actos reflejos, ejemplo un estornudo o parpadeo, y dos, las costumbres adquiridas, ejemplo cepillarse los dientes o la forma de escribir.

Para entrar en la teoría de la motivación y en la forma de motivar a los gerentes es preciso conocer varios supuestos básicos: en primer término se presupone que la motivación es buena, por lo que el individuo se siente bien en la medida en que se encuentra motivado. El segundo, la motivación es un

factor, entre otros, que interviene en el desempeño personal. El tercero supuesto básico se trata de que tanto gerentes como investigadores presuponen que no hay mucha motivación y que ésta se debe reponer periódicamente. Y el cuarto supuesto es la motivación, el cual es un instrumento que permite a los gerentes ordenar las relaciones laborales en las organizaciones. Todos estos supuestos constituyen la base de la explicación de la evolución de la teoría de la administración. La motivación fue uno de los primeros conceptos a los cuales se enfrentaron gerentes e investigadores de la administración.

En el llamado modelo tradicional, ligado a Frederick Taylor y a la administración científica, los gerentes determinaban cuál era la forma de ejecutar más eficientemente tareas repetitivas y después motivaban a los trabajadores mediante un sistema de incentivos salariales, cuanto más producían los trabajadores, más ganaban.

En el llamado modelo de relaciones humanas ligado a Elton Mayo y sus contemporáneos, los gerentes motivaban a los empleados reconociendo sus necesidades sociales y haciendo que se sintieran útiles e importantes dentro de la organización.

Douglas McGregor (citado por Koontz y Weihrich, 1996), en su modelo de recursos humanos, criticó el modelo de relaciones humanas, pues en su opinión no representaba sino una posición más sofisticada para seguir manipulando a los empleados. En cuanto al modelo tradicional, consideraba que simplificaba demasiado la motivación reduciéndola a un solo factor, por ejemplo el dinero o las relaciones sociales. Asimismo, identificó dos series de supuestos sobre los empleados, la posición tradicional, llamada Teoría X, según la cual la mayor parte de las personas prefieren ser dirigidas y evitar responsabilidades, por lo que los gerentes deben empujar a los trabajadores para que trabajen. La Teoría Y es más optimista, según ésta las personas sí quieren trabajar y pueden derivar muchísima satisfacción de su trabajo, por lo que tienen capacidad para aceptar responsabilidad.

Si se analizan los tres modelos se pueden deducir las siguientes políticas: en

el modelo tradicional se observa que el gerente debe supervisar y controlar a los trabajadores, descomponer las tareas en operaciones sencillas y repetitivas fáciles de aprender y establecer rutinas y procedimientos laborales detallados. En el modelo de las relaciones humanas, el gerente debe hacer que cada trabajador se sienta útil e importante, mantenerlos informados, escuchar sus objetivos o planes, permitir que aplique cierta autodirección y autocontrol en cuestiones rutinarias.

En el modelo de recursos humanos, el gerente debe aprovechar los recursos humanos subutilizados, crear un ambiente en el cual todos los empleados puedan contribuir con el máximo de su capacidad y fomentar la participación plena en todas las cuestiones importantes, ampliando constantemente la autodirección y el autocontrol de los trabajadores.

Se plantea otra teoría importante de destacar, la de las necesidades y ésta se concentra en aquello que requieren las personas para llevar vidas gratificantes; trata de la parte que tiene el trabajo en la satisfacción de dichas necesidades. Según esta teoría, una persona está motivada cuando todavía no ha alcanzado cierto grado de satisfacción en su vida. Una necesidad satisfecha no es motivadora.

La jerarquía de necesidades de Maslow consideraba que la motivación humana constituía una jerarquía de cinco necesidades, desde las fisiológicas básicas hasta las más altas de realización personal. Según el autor, las personas tendrán motivos para satisfacer cualesquiera de las necesidades que le resulten más predominantes o poderosas en un momento dado. El predominio de una necesidad dependerá de la situación presente en la persona y de sus experiencias recientes. A partir de las necesidades físicas, que son las básicas, se debe ir satisfaciendo cada necesidad, antes de que la persona desee satisfacer la necesidad del siguiente nivel superior.

Otras teorías que deben ser mencionadas son las de equidad, expectativas y de las metas. La equidad está basada en el supuesto de que el factor central para la motivación en el trabajo es la evaluación individual en cuanto a la equidad y la justicia de la recompensa recibida. Las personas se

sienten motivadas cuando experimentan satisfacción con lo que reciben de un esfuerzo en proporción con el esfuerzo que realizan.

En las expectativas las personas deciden su conducta eligiendo entre varios posibles cursos de acción, basándose en sus expectativas de lo que podrán obtener de cada acto; en ella los gerentes deben determinar las recompensas que valora cada empleado para que éstas sean motivadoras, el desempeño que desean del trabajador para poder indicarle qué deben hacer para ser recompensados, establecer el nivel alcanzable de desempeño, ya que si la meta es demasiado difícil o imposible su motivación y, por último, ligar la recompensa al desempeño a fin de conservar la motivación.

En opinión de algunos autores, las metas se centran en el proceso de establecer objetivos a lograr, los trabajadores no estarán motivados si no poseen las habilidades necesarias para alcanzar dichas metas u objetivos.

En síntesis puede decirse que las teorías de la motivación difieren en cuanto al punto que tiene mayor importancia para ellas y sus pronósticos. Así pues, unas se refieren a la satisfacción o insatisfacción de los trabajadores (teoría necesidades, equidad), otra al proceso mediante el cual las personas pueden optar por distintas acciones alternativas (expectativas) y las que establece metas y la forma cómo éstas afectan la motivación (metas).

El mundo de las empresas se ha convertido en un campo donde surgen nuevas brechas generacionales debido a las diferencias entre los conjuntos de valores que tienen los diferentes grupos de edad. Una implicación fundamental de esto, es el desafío que presenta a las teorías de la motivación la idea misma de que la motivación es algo que los gerentes deben despertar en sus empleados.

El liderazgo es un tema importante para los gerentes, debido al papel central que los líderes desempeñan en la efectividad del grupo y de la organización. El término de liderazgo se puede definir como el proceso para influir en las actividades laborales de los miembros del grupo y de dirigirlos. La capacidad para motivar es un elemento crítico del liderazgo, mientras que el

punto focal de la gerencia es planificar y administrar. Se han identificado tres enfoques para estudiarlo: el de rasgos, de conductas y de contingencias. (Blake, citado por Kaplan y Norton, 1996).

En el enfoque de rasgos los líderes tienen características personales concretas, las capacidades, habilidades y los rasgos distinguen a los líderes efectivos de quienes no lo son. El enfoque conductista se ha centrado en las funciones y los estilos de liderazgo, algunos estudios han arrojado que las funciones relacionadas con las tareas y las necesarias para mantener el grupo tienen que ser realizadas por uno o varios miembros del grupo para que funcione debidamente. El enfoque de contingencias pretende identificar cuáles son los factores de la situación que resultan más importantes, así como pronosticar qué estilo de liderazgo será más efectivo en una situación dada.

Por otra parte, McGregor (citado en Koontz y Weihrich, 1996), señala las diferencias entre los líderes que se ajustaban a los supuestos de la Teoría X y los que se ajustaban a la Teoría Y; de igual forma, afirmaron que la eficacia del estilo del líder dependía de las relaciones entre éste y el resto del grupo, la estructura de la tarea y la posición de poder del líder. La teoría de la ruta-meta afirmaba que la eficiencia del liderazgo depende de cómo encajaban el estilo y las características de la situación, como la tarea, los subalternos, la autoridad formal, el grupo de trabajo y la cultura de la organización.

Un enfoque más reciente habla del líder transformador o carismático y del superlíder, el primero que tiene la capacidad de dirigir a la compañía a través de una gran transformación, reconoce la necesidad de revitalizar la organización, crear una visión nueva de la misma, ponerla en práctica e institucionalizarla. El segundo fomenta a sus seguidores a que actúen como líderes de sí mismos. Las teorías existentes hasta la fecha no han explicado suficientemente los retos espaciales que representa para el liderazgo un cuerpo pluricultural de trabajadores.

La comunicación puede definirse como el proceso mediante el cual las personas tratan de compartir significados por medio de mensajes simbólicos. El

proceso de comunicación es muy importante para los gerentes porque les permite realizar las funciones de la planificación, la organización, la dirección y el control. La actividad de la comunicación, particularmente oral, ocupa gran parte del tiempo laboral de los gerentes.

Los elementos centrales de la comunicación interpersonal son el emisor, la codificación, el mensaje, el canal, el receptor, la decodificación y el ruido. La codificación es el proceso mediante el cual, el emisor convierte la información que transmitirá a símbolos o gestos adecuados. La decodificación es el proceso mediante el cual el receptor interpreta el mensaje. Si la decodificación se ajusta a la codificación del emisor, la comunicación será efectiva. El ruido es todo aquello que interfiere con la comunicación.

Todas las habilidades de comunicación del gerente tienen peso en las negociaciones, que son un proceso transactivo que se puede usar para manejar conflictos respecto a la asignación de recursos escasos o a choque de metas o valores. El conflicto de intereses, la falta de reglas fijas o establecidas para resolver el conflicto y la voluntad para buscar un arreglo en lugar de pelear o romper la comunicación, son elementos que debe tener presente un gerente durante una negociación.

Las nuevas tecnologías de la comunicación, normalmente clasificadas como *groupware*, han mejorado la exactitud y oportunidad de la comunicación en las organizaciones y de sus actividades. De igual forma, han presentado un desafío para las líneas de autoridad tradicional.

LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA PÚBLICA COMO MÉTODO PARA SOPORTAR LA GERENCIA DEL GOBIERNO

Características de la Planificación Estratégica Pública

El método de planificación estratégica pública presenta las siguientes características, las cuales a su vez son condiciones para su aplicación:

- **Es un proceso que precede y preside la acción de gobierno**

Es decir, se anticipa a acción (planifica) y ajusta, corrige, reformula en la acción (monitoreo, evaluación y ajuste permanente). Para cumplir con este

proceso, la planificación estratégica pública hace uso simultáneo del cálculo técnico y del cálculo político. Ese cálculo se hace fundamentalmente sobre los problemas que aborda el plan y de las circunstancias que condiciona actuar sobre los mismos. Este cálculo técnico y político hace imperativo que la cabeza del gobierno participe activamente en el proceso de planificación y presupuestación. Es planificar y hacer gobierno simultáneamente; es un enfoque evolutivo de la planificación.

- **Planifican diferentes actores: aliados y oponentes**

No sólo planifica el gobierno. Planifican otros actores, sean aliados u oponentes al gobierno. Es por ello que en diseño del plan estratégico, el gobernante debe incluir el comportamiento de esos actores frente a los problemas, operaciones y acciones que contempla el gobernante en su plan de gestión de gobierno. En la planificación estratégica pública a éste proceso se le denomina el cálculo estratégico del plan.

- **Al efectuar el cálculo estratégico se aborda la dimensión política**

Al reconocer que en la realidad que se intenta gobernar existen otros actores sociales que también planifican y ponen en práctica acciones para concretar proyectos y programas, que pueden coincidir o no con los del gobernante, se plantea la necesidad de introducir la dimensión política en el proceso de planificación y efectuar el cálculo para el análisis estratégico.

- ***Considera otros recursos que también son escasos para el ejercicio del gobierno, además del económico***

La teoría de la planificación tradicional está sustentada en los postulados de la ciencia económica, donde se considera como único recurso escaso el de tipo económico. La planificación estratégica pública plantea un enfoque mucho más amplio del uso de recursos en el proceso de planificación en el ámbito del gobierno. En éste sentido, la capacidad para controlar o no la cámara legislativa es un recurso determinante en la gestión. Que el gobierno disponga del conocimiento científico o no sobre ciertos asuntos o problemas

clave de la gestión, es un recurso cognitivo influyente en los resultados de la gestión; que el Estado posea la capacidad organizativa institucional o personal para llevar a cabo los procesos de la gestión de gobierno, es un recurso organizativo importante en la gestión que se prevé desarrollar. Los recursos económicos son importantes y hasta determinantes para una gestión, pero en el difícil arte de diseñar y hacer gobierno pueden darse situaciones donde el recurso económico es muy abundante y los escasos sean el político, el cognitivo o el organizativo y serán éstos los que determinarán el signo del balance de gestión de gobierno.

- **El elemento central del método es el problema**

La planificación tradicional ha utilizado el concepto de sector para efectuar su diagnóstico, análisis y propuestas. Matus afirma que la planificación tradicional ha compartimentalizado la realidad social como los departamentos de una universidad, convirtiendo las diferentes disciplinas en áreas que operan como comportamientos estancos. Pero la realidad no se parece en nada a eso. La planificación estratégica pública propone el uso del concepto del problema, el cual se define como una divergencia entre el ser y el debe ser o como aquella situación que es insatisfactoria para un actor social o conjunto de actores sociales.

Los problemas de la realidad que se intentan gobernar (que son los que la comunidad o grupos de interés le demanda al gobernante que se enfrente y traten de darle solución), son los problemas de tipo cuasiestructurado, de los cuales no se conocen todas las variables que los componen, ni todas las relaciones entre esas variables y sólo parcialmente siguen leyes.

Por otra parte, en los problemas estructurados se conocen todos los elementos que los componen, todas las relaciones entre las variables y siguen leyes como la física, la química, por ejemplo. Los problemas que aborda la planificación estratégica pública son de tipo cuasiestructurado y los que más existen en la realidad objeto al gobernar son precisamente los sociales y

socioeconómicos. Además son más complejos, que requieren ser procesados para poder ser enfrentados con eficacia, eficiencia y efectividad.

- **El concepto del momento**

La planificación tradicional hace uso del concepto de etapa, como un proceso secuencial, lineal, direccionado, que inicia con la etapa del diagnóstico, continúa con el diseño, ejecución y concluye con la evaluación del plan. La planificación estratégica pública propone el concepto de momento, el cual se define como la instancia por la que recorre un proceso que no tiene inicio ni fin definido. Matus propone en el método PES (planificación estratégica situacional) cuatro momentos, sin embargo creemos conveniente trabajar con cinco, los cuales son:

Momento 1: ¿Dónde estamos? Análisis de la situación del gobierno y del entorno, considerando el pasado y el presente. Para ello se hace uso de herramientas como el árbol de competencias, factores críticos de éxito y FODA, entre otros.

Momento 2: ¿Adónde vamos? Se define visión, misión y objetivos del gobierno. ¿Cuáles son los problemas? Explicativo. Es la instancia donde se explicación la realidad que se trata de transformar, pero desde la perspectiva de un actor. En éste momento se identifican, seleccionan y explican los problemas objeto del plan. Se identifican causas y los nudos críticos del problema.

Momento 3: ¿Qué hacer? Es la instancia del diseño del plan (el debe ser). En éste momento se diseñan operaciones y acciones que impactan los nudos críticos del plan; el diseño de escenarios (como instrumento capaz de reducir la incertidumbre), el diseño de planes de contingencias para enfrentar las sorpresas y el análisis de confiabilidad del plan.

Momento 4: ¿Cómo llegamos allá? El diseño estratégico del plan (el puede ser del debe ser). Es la instancia para el análisis de viabilidad del plan. Es el momento para el análisis del otro o los otros factores (aliados y oponentes) y el diseño de las estrategias para construirle viabilidad a las operaciones que tienen conflictos o presentan dificultades para hacerlos viables

en la situación inicial del plan. De ahí la interrogante, ¿qué puede ser el deber ser?

Momento 5: ¿Cómo gerenciar la realización del plan? (hacer, recalcular y ajustar). Es la instancia entre el conocimiento (momentos 1, 2, 3 y 4) y la acción. Es el momento del hacer. Para gerenciar éste momento la planificación estratégica pública propone el sistema de dirección estratégica, conformado por 10 subsistemas de alta dirección:

1. Diseño y control de la agenda
2. Asesoría tecnopolítica
3. Planificación estratégica y monitoreo
4. Presupuesto por programas
5. Financiamiento de la gestión
6. Gerencia por operaciones
7. Petición y rendición de cuentas
8. Comunicación gerencial
9. Participación y compromisos
10. Gabinete ejecutivo

Se plantean las acciones para la reforma de la organización pública y del funcionamiento de la oficina del gobernante.

El Triángulo de Gobierno y el Balance de Gestión

La planificación estratégica pública plantea dos conceptos realmente potentes para comprender el proceso de diseñar y hacer gobierno: triángulo de gobierno y balance de gestión de gobierno.

Según Zambrano Barrios (2001), el triángulo de gobierno es un sistema triangular conformado por tres variables: a) Proyecto de gobierno; b) Gobernabilidad; y c) Capacidad de gobierno, tal como se ilustra en la Figura N° 1.

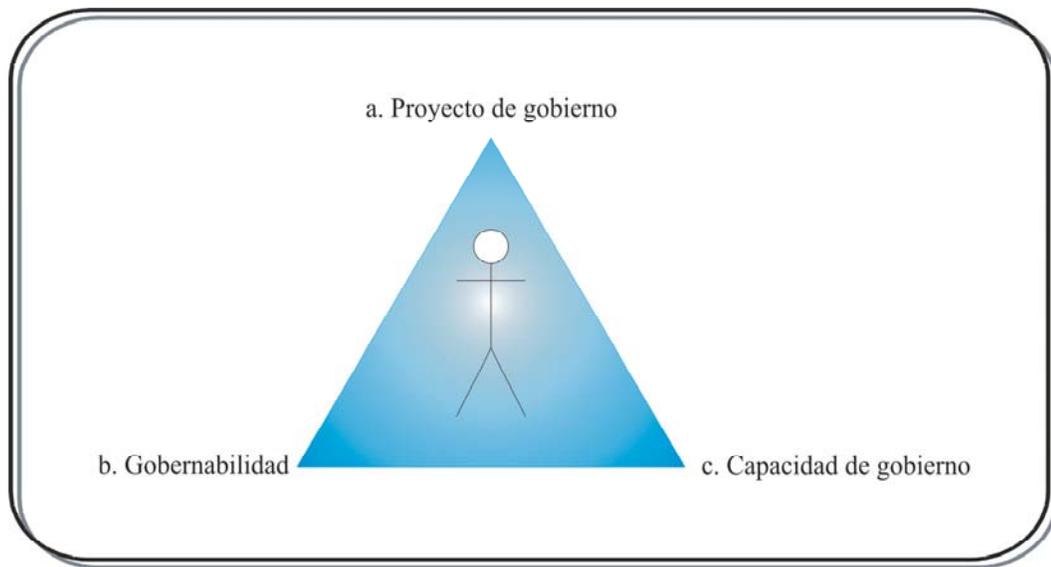


Figura N° 1: Triángulo de Gobierno
Fuente: ZAMBRANO BARRIOS, Adalberto (2001)

- a. Proyecto de gobierno: Está referido al plan de gestión de gobierno. A los macro y microobjetivos que se propone alcanzar en materia política, social, económica y cultural. El proyecto de gobierno establece la direccionalidad del mismo. Hacia dónde, cómo y con quién va el gobierno en función de la gestión a cumplir. Este proyecto debe ser el esfuerzo político y técnico que el gobierno se propone ejecutar en el período, considerando la opinión de otros actores, tratando de lograr consenso con respecto a los problemas a impactar y con relación a las operaciones a ejecutarse para resolver o atenuar esos problemas.
- b. Gobernabilidad: Se define como la relación que viene dada entre el peso de las variables clave que controla o no el gobernante, referidas al proyecto de gobierno. Habrá mayor gobernabilidad sobre el mismo, en la medida en que la mayoría de las variables clave del proyecto estén bajo su control.
- c. Capacidad de gobierno: Es la facultad para dirigir y gerenciar el proyecto de gobierno. “Se refiere al acervo de técnicas, métodos,

destrezas y habilidades de un actor y su equipo de gobierno para conducir el proceso social hacia objetivos declarados , dada la gobernabilidad del sistema y el contenido propositivo del proyecto de gobierno” (Matus, 1994).

La capacidad de gobierno no es sólo la formación profesional o la cultura general del gobernante y el equipo que lo acompaña, sino (especialmente) su preparación teórico-práctica en ciencias y técnicas de gobierno, la cual aborda, entre otros temas: teoría del juego social, planificación estratégica pública, presupuesto público, análisis de variabilidad política y económica, organización del gobierno y sistemas de alta dirección.

La capacidad de gobierno, en resumen, tiene dos grandes componentes:

- a. Capacidad personal: capital intelectual, capital experiencia, la experticia o pericia, formación en temas de gerencia pública.
- b. Capacidad institucional: estructura organizacional del gobierno; sistemas gerenciales; estructura y funcionamiento de la oficina del gobernante; procesos administrativos; tamaño y peso de la administración pública.

El balance de gestión de gobierno es la resultante de administrar, por parte del gobernante y su equipo, los elementos que conforman el triángulo de gobierno.

El proceso de gerenciar el triángulo de gobierno por parte del gobernante, genera un balance de gestión que puede ser clasificado a su vez en cuatro tipos de balances:

1. Balance de gestión política e institucional.
2. Balance de gestión económica-administrativa.
3. Balance de gestión de la comunidad e intercambio de problemas.
4. Balance de gestión del capital humano.

1. Balance de gestión política e institucional

Refleja los resultados, tanto positivos como negativos, de la gestión que desarrolla el gobierno con respecto a las competencias de carácter político que le establece la normativa legal o con respecto a las demandas de tipo político que

han hecho los actores que integran la comunidad que gobierna. Ejemplo: legitimidad política (apoyo de la comunidad a la gestión); descentralización; creación y reformas de leyes u ordenanzas (base legal); funcionamiento de sistemas de dirección estratégica; orden, disciplina, responsabilidad por parte de la institución; atención al público; percepción de que el gobierno funciona; el gobernante como ejemplo de servidor público y gerente; ética; honestidad; rendición de cuentas.

El propósito de este balance de gestión política e institucional se centra en hacer positivo y creciente el capital político con que cuenta el gobernante, considerando la abundancia o escasez de recursos políticos que tenga a disposición (adhesión popular, votos en la cámara legislativa, apoyo del partido de gobierno).

2. Balance de gestión económica y administrativa

Expresa los resultados de la gestión de gobierno, en términos favorables o no, en cuanto a la promoción y estímulos al desarrollo económico del Estado; a la gestión administrativa transparente, honesta; eficaz, eficiente y efectiva, equilibrada (ingresos *versus* gastos); gestión financiera productiva: crecimiento de los ingresos propios; mejora en los procesos de recaudación; sistemas de control de costos; presupuesto de ingresos y gastos en función del proyecto de gobierno.

El propósito de este balance de gestión económica y administrativa es la eficiencia en el manejo de los recursos económicos, apuntando a la promoción del desarrollo de la región y a cumplir de manera eficaz y efectiva con las competencias que la ley le establece al gobierno.

3. Balance de gestión de la comunidad e intercambio de problemas

Registra los resultados de la gestión, sean positivos o negativos, en cuanto a enfrentar los problemas que la comunidad valora y estén éstos relacionados con las competencias que la ley le establece al gobierno.

La razón de ser de un gobierno es la gente. Entonces, el gobierno requiere de soporte técnico y político para enfrentar los problemas de la

población. Intercambio de problemas significa que éstos nunca se solucionan totalmente y de forma definitiva, por lo tanto pueden atenuarse o resolverse por un período de tiempo; el gobierno debe estar permanentemente evaluándolos, variando el número de los problemas que pueda estar enfrentando. Un gobierno responsable debe atacar los problemas que tienen mayor valor para la población, que sean de su competencia y que el actuar sobre ellos genere efectos positivos en el desarrollo social y económico de la región.

Otro aspecto importante en la definición del intercambio de problemas, es el referido a que el enfrentamiento de cualquier tipo de problema trae consigo que se generen otros. El balance de enfrentar uno será eficaz y eficiente si los que se generan son de menor complejidad e importancia que el problema enfrentado. Este aspecto es clave en el ejercicio del gobierno. De ahí la fundamentación de planificar, jerarquizando los problemas, y procesarlos, antes de enfrentarlos, a los fines de determinar las implicaciones que el mismo pueda tener.

El propósito de este balance de gestión de intercambio de problemas es lograr dos resultados importantes:

- a. Alcanzar metas para cada asunto enfrentado que permita tenerlos bajo control y en proceso de mejorar cada vez su eficacia y efectividad.
- b. Una percepción positiva en la población de que el gobierno está actuando en la dirección correcta para enfrentar, atenuar o resolver el o los problemas de la población.

4. Balance de gestión del capital humano

Contiene la situación y resultados de la gestión cumplida con relación al capital más importante del gobierno, el capital humano. En este sentido, este balance tiene el propósito de medir la gestión en:

- a. Niveles de competencia de la estructura burocrática del gobierno.

- b. Niveles de formación de los funcionarios del gobierno y contrastarlos con las exigencias de las competencias que debe ejercer el gobierno.
- c. Funciones a cumplir por parte de los funcionarios, contrastarlos con las competencias a cumplir por el gobierno y con los productos que debe generar todo departamento, unidad o funcionario.
- d. ¿Cómo está la motivación de los funcionarios?; ¿Cuáles son sus valores y su relación con los de la organización?
- e. ¿Cómo están los niveles de remuneración de los funcionarios y los resultados alcanzados?

En este sentido, el gobierno deberá estar atento a la percepción que tenga la población de su gestión. No es suficiente con el convencimiento propio del gobierno de que la gestión que realiza es la conveniente para la población y eso le garantizará un balance de gestión favorable. Es muy importante saber qué está pensando y opinando la gente. ¿Cuál es su percepción del gobierno? Es la gente la que determinará el signo del balance de gestión del gobierno.

Modelo del Plan Estratégico

El modelo de planificación estratégica para diseñar y ejecutar la gestión de gobierno está estructurado en cinco momentos:

1. Análisis de la situación de gobierno y de su entorno.
2. Diseño de la misión, visión y objetivos a corto y mediano plazo del gobierno, y el procesamiento de los problemas del plan.
3. Diseño del plan por problemas.
4. Diseño estratégico del plan por problemas.
5. La organización necesaria para gerenciar el plan.

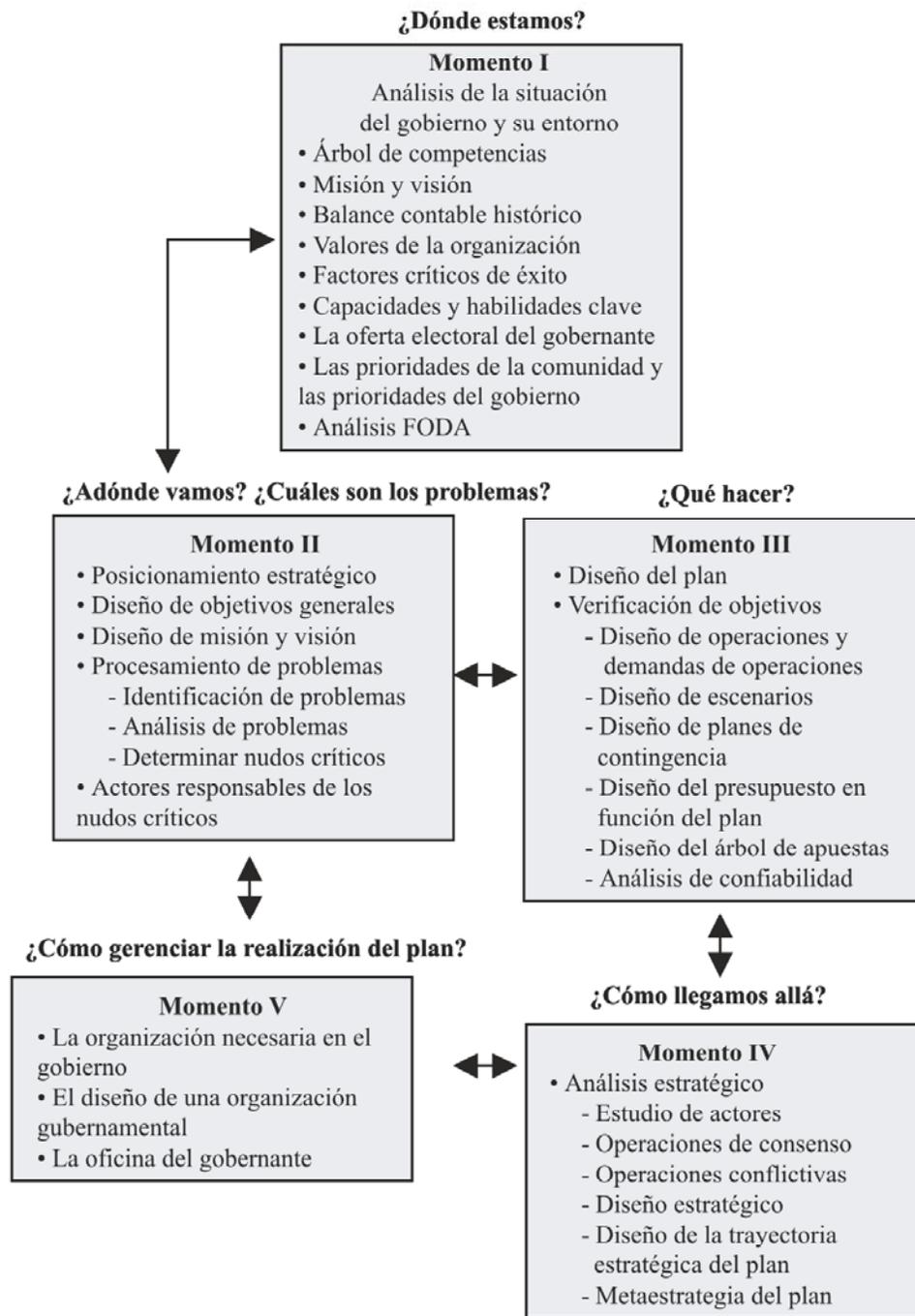


Figura N° 2: Modelo de Plan Estratégico
Fuente: ZAMBRANO BARRIOS, Adalberto (2001)

MOMENTO I

Análisis de la situación del gobierno y de su entorno.

Está referido a efectuar un análisis, lo más objetivo posible, de seis tópicos:

- Enfoque de la actividad del gobierno: árbol de competencias, misión, visión y valores de la institución. Balance contable histórico.
- Factores críticos de éxito.
- Capacidades y habilidades clave de la organización.
- La oferta electoral del gobernante.
- Prioridades del gobierno con relación a los problemas principales de la población.
- Análisis FODA.

- **Enfoque de la actividad del gobierno: árbol de competencias, misión, visión y valores de la institución. Balance contable histórico**

Este tópico se refiere a precisar cuál es la misión, visión y valores que tiene la organización del gobierno. Para ello se recomienda previamente diseñar el árbol de competencias de la organización, el cual es una herramienta valiosa para obtener información del pasado, presente y futuro de la organización.

El concepto de árbol de competencias fue creado por la empresa Euroconsult, y su objetivo es generar una reflexión estratégica dentro de las empresas e instituciones públicas. Sin embargo, la técnica de la prospectiva estratégica ha extrapolado con éxito ésta técnica a estudios no organizacionales.

Michael Godet, profesor en el Conservatoire National des Arts et Métiers, en París, Francia, plantea que el objetivo del árbol de competencias no es realizar un análisis detallado y una evaluación precisa, sino permitir que un grupo de trabajo tenga una visualización colectiva de la realidad de una institución o empresa.

En la estructura del árbol de competencias, las raíces representan las competencias naturales y legales y el “saber hacer” de la institución; el tronco se refiere a cómo se organiza y sus procesos, y finalmente las ramas, los productos finales del organismo o institución gubernamental. Cada uno de

estos elementos tiene cuatro lecturas, según el tiempo en que se le ubique (pasado, presente, futuro tendencial y futurible).

Según Marc Giget: “El pasado es único, su análisis permite comprender las constantes y la permanencia de las funciones (de la institución), conocer mejor la capacidad que ha tenido que evolucionar, y de afianzar el proyecto en su realidad histórica”.

El futuro es incierto, su análisis permite identificar los riesgos y oportunidades que se le presentan (a la institución), definir las apuestas y los retos que se le plantean, de tal modo que determine su futuro deseado y lo integre en el proyecto. (Zambrano Barrios, 2001)

El futuro tendencial refleja lo que sería si no se hacen cambios y transformaciones de fondo.

El futuro futurible implica visualizar el futuro de esa organización con los cambios y transformaciones necesarias.

Al formular el árbol de competencias, el equipo interdisciplinario que se constituya para elaborar el plan genera una rica información de la institución útil para identificar valores organizacionales y diseñar la misión y visión de la organización.

El árbol de competencias suministra datos o información sobre los aspectos claves y sobre cómo éstos han evolucionado en el tiempo. Ésta información ayuda para el diseño de la misión y visión del organismo público.

En la Figura N° 3, que se presenta en la siguiente página, se puede apreciar la estructura del árbol de competencias.

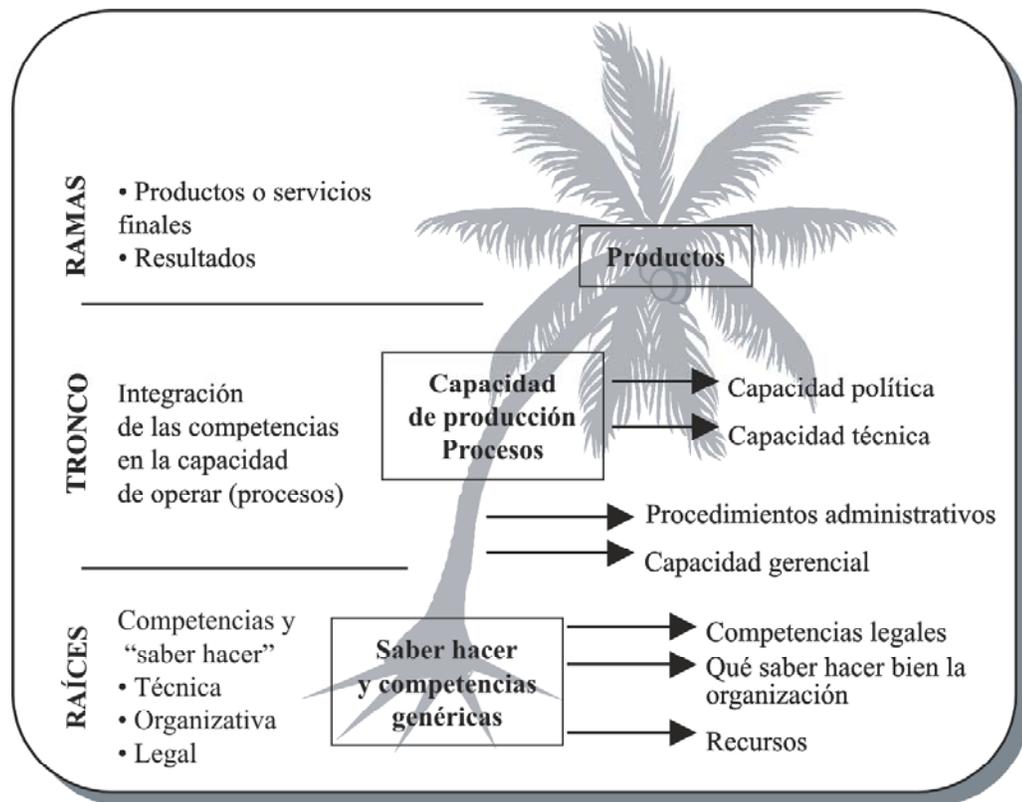


Figura N° 3: Árbol de competencias de la institución

Fuente: ZAMBRANO BARRIOS, Adalberto (2001)

- **La misión de la institución de gobierno**

La misión de una organización pública tiene por objeto movilizar en forma positiva la inteligencia humana de la organización en función de su razón de ser y sus objetivos permanentes y temporales. Debe responder la misión a las siguientes preguntas: ¿Cuáles son sus objetivos?, ¿A qué tipo de población está orientada su acción y sus servicios?, ¿Cuáles son las competencias que le establece la ley y cuáles son los problemas relacionados con esas competencias, que debería enfrentar como gobierno?.

Se entiende por misión en una organización:

- Una declaración duradera de objetivos que distinguen a una organización de otras similares.
- Implica dar respuestas a: ¿cuáles son sus objetivos?, ¿cuáles son sus valores/principios?, define direccionalidad.

Los elementos clave de la misión son:

- Empresa: clientes, productos, mercado, filosofía empresarial.
- Gobierno: ciudadanos, servicios públicos, competencias, filosofía y valores de la institución, región a la cual se sirve.

Así como Fred David (citado por Zambrano Barrios, 2001) opina que la tarea primordial de toda gerencia estratégica consiste en pensar en la misión del negocio, en el caso del gobierno, toda organización pública debe actuar siempre en función de un balance de gestión de gobierno positivo, teniendo como referencia obligante la misión de la institución.

David sostiene que los elementos clave de la misión de toda empresa son el cliente, el producto, el mercado y la filosofía empresarial. En el caso de una institución gubernamental se sostiene que los elementos clave serían los ciudadanos y los problemas públicos que los afectan; los servicios que por sus competencias está obligado a prestar con calidad y eficiencia el gobierno, promoviendo el crecimiento y desarrollo de la región; la filosofía de la institución gubernamental, referida a los valores y principios que sustentan la existencia del organismo.

El propósito es hacer una revisión de la misión formal de la organización y contrastarla con los hechos, con la realidad, con la organización que funciona realmente.

En caso de que no haya misión establecida en el organismo, es necesario formularla y que la misma sea compartida por la alta y media gerencia, así como las demás funciones de la institución.

- **La visión de la institución de gobierno**

El análisis de visión de una organización pública tiene por objeto establecer la direccionalidad de la organización en un período determinado.

Se entiende por visión de una organización la imagen-objetivo de la organización a ser alcanzada en un horizonte de tiempo dado.

Los elementos de la visión son:

- La misión de la organización.

- La evaluación del entorno.
- La capacidad de anticipación y cambios de la organización.
- Implica dar respuestas a las interrogantes: ¿qué fuimos?, ¿qué somos?, ¿qué queremos ser?, ¿hacia dónde vamos como organización?

El proceso para evaluar la visión de una organización pública puede caracterizarse por los siguientes elementos:

- Futuro deseado y posible.
- Variables más importantes.
- Explicación considerada.
- Visión adoptada.

La visión del organismo público debe ser global y no parcial. La visión debe ser global, que tenga en cuenta todos los parámetros cualitativos y cuantificables o no, que actúen en mayor o menor medida sobre el fenómeno estudiado... la prospectiva milita a favor de una previsión global, cualitativa y múltiple de un futuro incierto. Se esfuerza en tener en cuenta los proyectos y el comportamiento de actores (análisis intencional), preconiza una actitud voluntarista y no experimentada frente al futuro. (Godet, citado por Zambrano Barrios, 2001)

Toda visión debe considerar tres grandes componentes:

- a. Estatuto de visión.
- b. Condiciones que debe procurarse para realizar la visión.
- c. Valores que deben sembrarse en la institución gubernamental para alcanzar la visión.
 - a. Estatuto de Visión: Es una expresión recogida y caracterizada por:
 - Un texto corto y efectivo.
 - Profundo en su contenido.
 - Establece la definición del futuro que se desea y se puede lograr.
 - Debe contener elementos estratégicos.
 - b. Condiciones que deben procurarse para realizar la visión:

- Que sea compartida por todos los miembros del organismo gubernamental.
 - Que haya un liderazgo positivo y auténtico en función de la misma.
 - Que exista capacidad de comunicación interna y con el entorno.
 - Que tenga capacidad de negociación.
 - Que haya capacidad de actualización e innovación.
 - Que asegure continuidad en programas y proyectos.
 - Que la gestión del gobierno sea responsable.
 - La región a la cual se sirve.
- c. Valores que deben sembrarse en la institución gubernamental para alcanzar la visión:
- Honestidad.
 - Responsabilidad (petición y rendición de cuentas).
 - Competitividad.
 - Cultura por la calidad.
 - Actuar como servidor público.
 - Agregar valor.

Así como se hace para la misión, en el caso de la visión es hacer una revisión de la misma en la organización, si la posee, determinando si la misma se corresponde con las ideas del equipo que conforma el alto y medio gobierno.

- **Factores críticos de éxito**

Estos factores están referidos a aquellos elementos cualitativos y cuantitativos, internos o externos al gobierno, que por su nivel o grado de influencia e importancia son determinantes en los resultados de la gestión de gobierno. Especialmente se llamará factores críticos de éxito a aquellos sobre los cuales la organización gubernamental tiene gobernabilidad o control.

Ejemplo:

- Capacidad gerencial de los funcionarios del alto gobierno.
- Recursos políticos (decisión para aprobar y ejecutar una operación).

- Recursos financieros (recursos monetarios para financiar la ejecución de las operaciones del plan).

Los factores críticos de éxito determinan las capacidades y habilidades clave internas en los que debe hacer énfasis la organización para alcanzar el éxito.

- **Capacidades y habilidades clave**

Evaluar a grandes rasgos la organización, los sistemas de dirección y las habilidades del recurso humano de que se dispone es muy importante, a los fines de determinar la capacidad personal e institucional con que cuenta el gobierno para dirigir el plan de gestión; de ello dependerá, en alto grado, el éxito de la gestión.

La gestión de un gobierno depende de las habilidades que posea su capital humano. Es necesario evaluarlo, determinar sus fortalezas y habilidades, y sus debilidades en función de la estructura organizacional y de los sistemas de alta dirección para alcanzar un balance de gestión de gobierno favorable.

Evaluar las capacidades y habilidades clave se hace en función de esos factores críticos de éxito, determinando si la organización está en capacidad de poder desarrollar dichos factores y, de no estarlo, determinar qué hacer para lograr esas capacidades y habilidades en el menor tiempo posible.

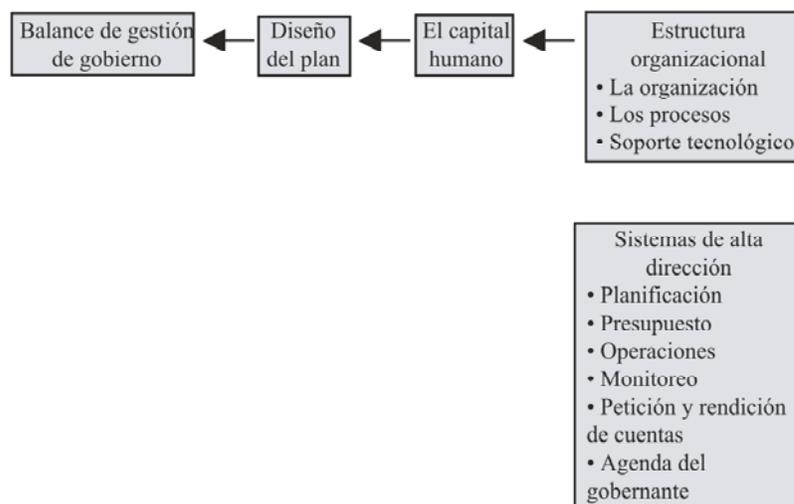


Figura N° 4: Capacidades y habilidades y su relación con los factores críticos de éxito
Fuente: ZAMBRANO BARRIOS, Adalberto (2001)

- **Análisis externo e interno (FODA) del gobierno**

Es importante conocer, antes de iniciar la formulación del plan, el FODA del gobierno. Es decir, cuáles son las fortalezas y debilidades del organismo público y cuáles son sus oportunidades y amenazas.

Este análisis es útil porque ofrece información de lo que es capaz o no de hacer el gobierno; con qué tipo de recursos cuenta (económicos, políticos, organizacionales, cognitivos); cuáles son sus principales limitaciones y amenazas, así como sus oportunidades. Este tipo de información orienta el proceso de planificación, en cuanto a definir dónde debe focalizarse el gobierno, cómo debe posicionarse en la situación inicial del plan.

La matriz FODA se estructura con dos ejes. En el primer eje, el de las abscisas, se ubican los elementos internos de la organización gubernamental (fortalezas y debilidades) y en el segundo eje, el de las ordenadas, se ubican los elementos del entorno del organismo (oportunidades y amenazas). En este último elemento referido al entorno, los aspectos a identificarse deben hacerse con sentido de futuro, es decir, ¿cuáles son las oportunidades y amenazas que se visualizan a futuro para la organización gubernamental objeto de análisis?.

- **Posicionamiento estratégico**

Como resultado del análisis FODA y de los demás elementos que conforman el análisis situacional de la institución gubernamental, se procede a definir el posicionamiento estratégico de la institución, el cual consiste en precisar la dirección y el sentido de la acción con la cual comenzará el plan estratégico del gobierno. En algunas áreas el gobierno será más agresivo porque tendrá más fortalezas y oportunidades, que habilidades y amenazas; en otras estará más a la defensiva porque cuenta con un piso inicial, caracterizado por mayores debilidades y amenazas que fortalezas y oportunidades.

MOMENTO II

Diseño de objetivos del plan de gestión

Efectuado el análisis de la situación del gobierno (dónde estamos), y definido su posicionamiento estratégico, el siguiente paso es determinar los objetivos del plan (adónde vamos).

La formulación del plan estratégico de gestión de gobierno implica realizar aproximaciones al grupo de macroproblemas identificados en el análisis interno y externo de la institución gubernamental. El conjunto de objetivos a formular se debe corresponder con la misión y visión de la organización, así como la identificación y procesamiento de problemas, el diseño de operaciones, escenarios y el cálculo estratégico; deben estar formulados en función de los objetivos del plan.

El procesamiento de los problemas del plan

Definidos por el posicionamiento estratégico, la misión y la visión, y los objetivos del plan, se procede a identificar los problemas más importantes que determinan la brecha entre el dónde estamos y el adónde vamos, a los fines de procesarlos y diseñarles el plan para enfrentarlos y lograr atenuar su impacto.

Se ha sostenido que el concepto principal de la metodología de la planificación estratégica pública es el problema. En torno a él girará en su mayor parte el proceso de planificación y del balance de gestión de gobierno. El procesamiento de los problemas del plan constituye un proceso, el cual exige desarrollar los siguientes aspectos:

- Identificación y selección de problemas.
- Descripción de los problemas seleccionados.
- Análisis explicativo de los problemas.
- Identificación de los nudos críticos o claves.
- Árbol del problema y su análisis.
- Identificación y selección de problemas

Consiste en primer término, en identificar los problemas que van a ser objeto de la acción de gobierno, los cuales establecen la diferencia entre lo que se es hoy y lo que se quiere ser mañana. Esa identificación debe estar soportada con la más amplia y confiable información proveniente de los

órganos internos del gobierno, como del entorno de éste (opinión de la población, consulta a los sectores empresariales, vecinos organizados, gremios, académicos, otras instancias de gobierno, entre otros). Estos problemas deben estar relacionados estrechamente con los objetivos del plan.

La identificación de los mismos no debe confundirse con ámbitos o temas de problemas, con causas o consecuencias. Es necesario identificarlos de forma precisa y diferenciarlos.

MOMENTO III

Diseño del plan de gestión por problemas

El momento III del método de planificación estratégica pública se refiere a los objetivos a alcanzar y a la explicación de la realidad (problemas) que se desea gobernar.

El momento III, definido como prescriptivo–normativo, está referido al diseño mismo del plan, es decir, las operaciones que deben impactar los nudos críticos del problema para lograr las metas o resultados esperados. Sin embargo, la ejecución del plan de gestión por problemas de un gobernante no depende sólo de lo que él diseñe y decida (texto) sino de las circunstancias (contexto) en el que se intentará desarrollar el plan.

El actor diseña y decide sus planes, pero no puede escoger las circunstancias en que debe realizarlos; esas circunstancias *B* comprenden los planes de los otros actores, las variables relevantes para el juego que ninguno de los actores de ese juego controla y las sorpresas. Las adivinanzas sobre el futuro están prohibidas. Previsión, corrección y aprendizaje, en vez de predicciones. (Matus, citado por Zambrano Barrios, 2001)

Por lo tanto, el plan recoge lo que se debe hacer y al mismo tiempo permite realizar un cálculo para determinar qué es lo que se puede hacer. La metodología de la planificación estratégica pública aporta herramientas importantes para realizar ese cálculo: diseño de escenarios, planes de contingencia y el análisis estratégico del plan.

La visión global del plan de gestión

El diseño del plan de gestión por problemas, fundamentado en la metodología de la planificación estratégica pública, apunta a cuatro elementos clave:

- a. Situación–objetivo del plan del problema (objetivos a alcanzar en el problema).
- b. Las operaciones a ejecutar que impacten los nudos críticos del problema y permitan alcanzar la situación–objetivo.
- c. Determinación del grado de gobernabilidad del plan y la incertidumbre sobre los resultados esperados; para ello se hará uso de las técnicas de escenarios y planes de contingencia.
- d. La efectividad política del plan. Para ello se diseña el árbol de apuestas y se precisa su influencia en el balance de gestión de gobierno.

Hasta hoy los resultados de los planes parecen indicar que el gobernante piensa que el plan diseñado debe ejecutarse sin mayores contratiempos, sólo dependiendo de su voluntad política. Pero no es así, la ejecución dependerá, además de la voluntad política y la capacidad técnica y económica del gobernante, de la actuación de los otros actores, de las posibles sorpresas y de la capacidad del gobierno para gerenciar y concretar el plan, es decir, del contexto del plan.

La Figura N° 5, presentada a continuación, ilustra el plan sin contexto.

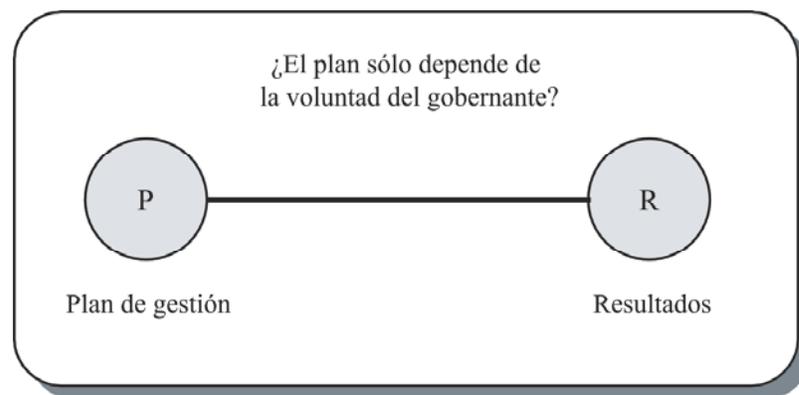


Figura N° 5: El plan sin contexto

Fuente: ZAMBRANO BARRIOS, Adalberto (2001)

En la siguiente figura se plantea cómo un actor diseña y elige su plan con la finalidad de alcanzar determinados resultados. Pero no basta con esos deseos, porque la ejecución y alcanzar los resultados propuestos dependerá de beta (β) variantes, invariantes y sorpresas que define el nivel de gobernabilidad que el actor principal tiene sobre su plan y alfa (α) (calidad de diseño del plan, calidad de la gerencia del gobierno y la calidad de la oficina del gobernante) que define la capacidad con que cuenta el gobernante para ejecutarlo.

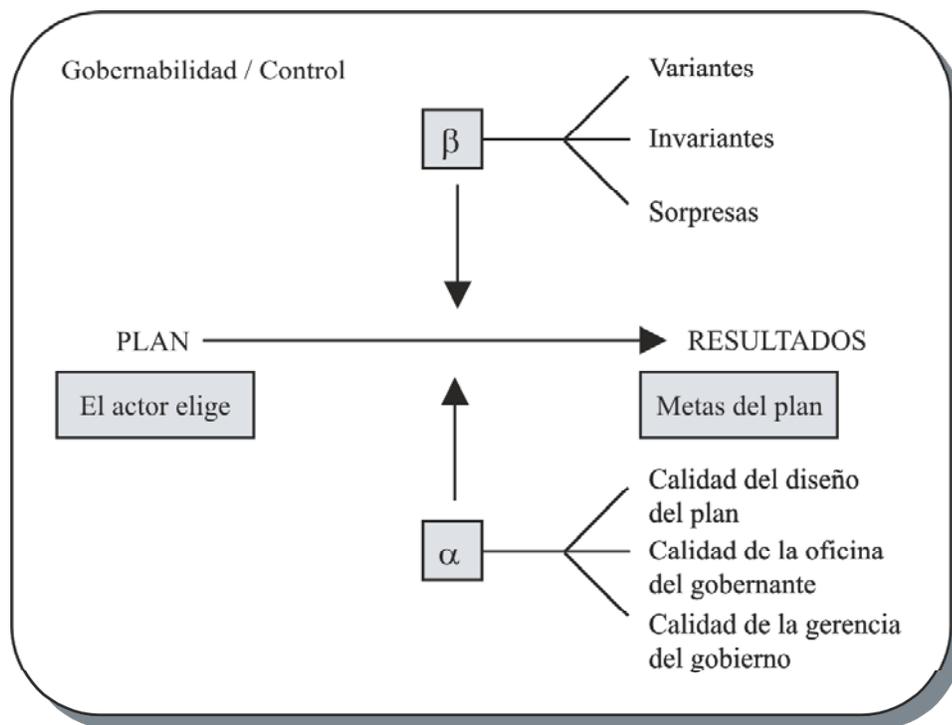


Figura N° 6: El plan y el sistema social complejo

Fuente: ZAMBRANO BARRIOS, Adalberto (2001)

Las invariantes: se refieren a aquellas variables que varían muy poco en el período del plan.

Las variantes: están referidas a aquellas variables relevantes de carácter político, económico, organizacional o de conocimiento que pueden afectar, a favor o en contra, la ejecución del plan.

Las sorpresas: son un tipo de variante de muy baja probabilidad de que ocurra; de hecho, es de tan baja probabilidad que cuando ocurren sorprenden a todos o por lo menos a la gran mayoría. Éstas sorpresas pueden ser de tipo político, económico, fenómenos naturales, etc. Las sorpresas a considerar deben ser relevantes en cuanto al impacto que puedan causar a la ejecución y los resultados del plan.

Las variantes, invariantes y sorpresas, por no estar bajo control del actor que formula el plan, generan un nivel de incertidumbre importante que es necesario afrontar.

El gobernante debe lidiar con ellas y buscar herramientas que le permitan contar con la capacidad de gobierno necesaria para gerenciar el plan de gestión. La capacidad de gobierno se trata con detalle en el momento V del Plan, referido a la organización del gobierno y la oficina del gobernante.

La planificación estratégica pública propone, a los fines de reducir la incertidumbre que generan las variantes e invariantes, el uso de las técnicas de escenarios, y en cuanto a las sorpresas, plantea la aplicación de la técnica de los planes de contingencia, tal como se muestra en la figura a continuación.

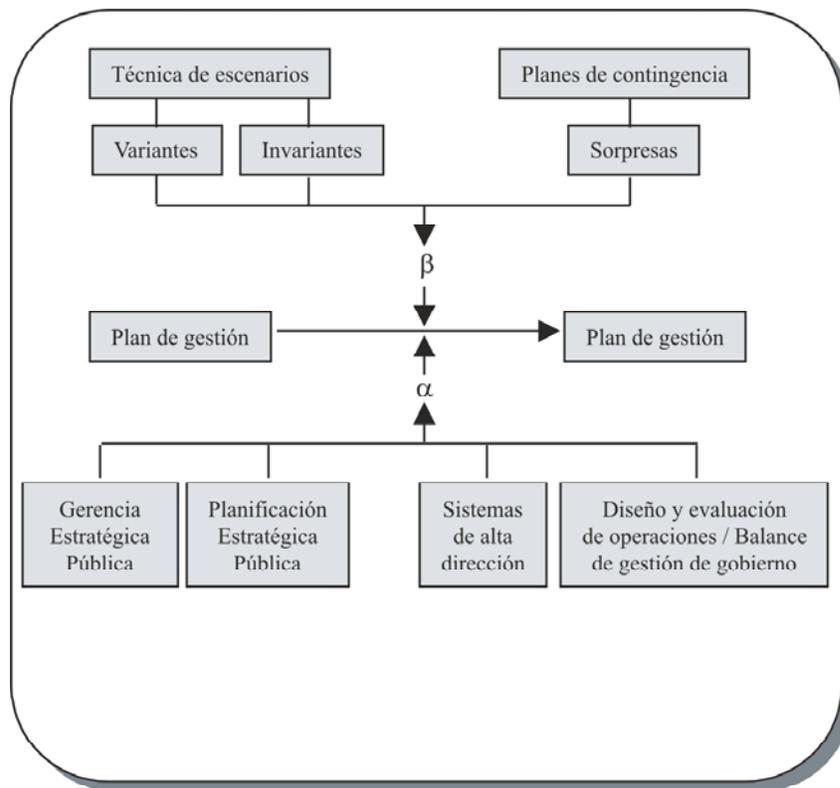


Figura N° 7: Técnicas para lidiar con el contexto del plan
 Fuente: ZAMBRANO BARRIOS, Adalberto (2001)

El presupuesto en el proceso de la gerencia pública

Los gobiernos de los países de América Latina han venido incrementando el interés por mejorar y hacer más eficiente el proceso de formulación, ejecución y control del presupuesto público, pero aún el nivel de interés sigue siendo bajo, dado los resultados que se presentan. Este interés se manifiesta más claramente en aquellos países con regímenes democráticos más claramente desarrollados y consolidados, donde se hace cada vez más exigente lograr una mejor asignación y uso de los recursos para presentar los productos y resultados que exige la ley y las demandas de la población.

El presupuesto público debe convertirse en un instrumento estratégico para la institución gubernamental encargada de financiar las operaciones que permitan la realización de los planes y programas del gobierno.

La Ley Orgánica de Régimen Presupuestario en Venezuela, en su artículo 2, establece que los presupuestos para los organismos deben regirse por la metodología del presupuesto por programas. La División Fiscal de las Naciones Unidas ha planteado que el presupuesto por programas y actividades es:

Un sistema en que se presta particular atención a las cosas que un gobierno realiza más que a las cosas que adquiere. Las cosas que un gobierno adquiere, tales como servicios personales, provisiones, equipos, medios de transporte, etc., no son, naturalmente, sino medios que emplea para el cumplimiento de sus funciones. Las cosas que un gobierno realiza en cumplimiento de sus funciones pueden ser carreteras, escuelas, tierras bonificadas, casos tramitados y resultados, permisos expedidos, informes preparados o cualquiera de las innumerables cosas que se pueden definir. Lo que no queda claro en los sistemas presupuestarios tradicionales es esta relación entre cosas que el gobierno adquiere y las cosas que realiza. (Naciones Unidas, 1975)

La Asociación Venezolana de Presupuesto Público (AVPP) y la Oficina Central de Presupuesto (OCEPRE), en el documento publicado “Aspectos conceptuales y metodológicos del presupuesto público venezolano”, sostienen que el presupuesto por programas es “es un sistema mediante el cual se elabora, aprueba, coordina la ejecución, controla y evalúa la producción pública (bien o servicio) de una institución, sector o región, en función de las políticas de desarrollo previstas en los planes” (de gestión y/o desarrollo). (Asociación Venezolana de Presupuesto Público y Ocepre, 1995).

Sin embargo, en la práctica ha sido muy difícil lograr la vinculación plan-presupuesto debido a dos razones:

1. El plan es formulado con un enfoque metodológico tradicional donde se hace uso de conceptos como sectores, referido exclusivamente a

proyectos de inversión con una orientación fundamentalmente económica, lo cual dificulta contabilizarlo con el presupuesto, donde en este último se prevén recursos para actividades de orden social, científico, burocrático, que precisamente no se enfocan como proyectos de inversión de tipo económico.

2. El presupuesto tradicional que utiliza el concepto de sectores, confunde los términos de productos terminales e intermedios. No se establece el concepto que vincule el presupuesto con el plan.

Ante ésta situación, la Asociación Venezolana de Presupuesto Público (AVPP) y la Ocepre, en el documento referido, plantean una propuesta metodológica que permite vincular el plan de gestión con el presupuesto del organismo público. Esta propuesta fue elaborada por un grupo de especialistas en el área de la planificación, entre los que destacan Luis Supelano y Kilian Zambrano, y el asesoramiento de Carlos Matus. Compartimos la propuesta de la AVPP-Ocepre. Es sin lugar a dudas, un aporte valioso en el proceso para lograr la vinculación plan-presupuesto.

Es importante que la oficina de planificación y la de presupuesto coordinen las acciones necesarias para lograr la compatibilización plan-presupuesto. Esa coordinación debe existir en todo el proceso de formulación, aprobación, ejecución, evaluación y control del plan y el presupuesto.

MOMENTO IV

Diseño estratégico del plan

En el esquema del modelo de plan estratégico, se indicaba que el mismo estaría estructurado en cinco sesiones o momentos; este último término lo propone la metodología de la planificación estratégica pública:

- **Momento I:** Análisis de la situación del gobierno y de su entorno.
- **Momento II:** El diseño de misión, visión y objetivos del gobierno y la identificación y procesamiento de los problemas del plan.
- **Momento III:** Diseño del plan por problemas.
- **Momento IV:** Diseño estratégico del plan.
- **Momento V:** La organización necesaria para gerenciar el plan.

Se ha estudiado hasta este punto los tres primeros momentos que están referidos al análisis situacional, el procesamiento de los problemas y el diseño normativo, es decir, lo que debe ser, lo que aspira y desea alcanzar el gobernante que planifica. Pero eso no es suficiente y por lo general no es lo que realmente ocurre en la realidad. Es importante conocer el *debe ser*, pero tanto más importante aún es conocer *qué puede ser* del debe ser.

Definición de estrategia

Política:

- El arte de la política consiste en hacer posible mañana lo que hasta hoy parece imposible.
- La política consiste en lograr tener juntos a los que son diversos.

Táctica:

- Método que se sigue para lograr un objetivo.
- Es el uso de la fuerza en el combate.
- Es el uso de los recursos escasos en la producción de un cambio situacional.

Viabilidad:

- Hacer gestiones en función de algo que tiene probabilidades de llevarse a cabo.
- Hacer posible algo.
- Toma de decisión en función de algo futuro previsible.

Estrategia:

- Arte de dirigir y coordinar las operaciones militares.
- Habilidad para dirigir un asunto hasta conseguir el objetivo propuesto.
- Es el uso del combate para alcanzar el objetivo de la guerra.
- Medios por los cuales se logran los objetivos.
- Es el uso del cambio situacional para alcanzar la situación-objetivo de un plan.

- **El diseño estratégico del plan**

El método de planificación estratégica pública (PES) propone para el diseño estratégico del plan, formular dos interrogantes, como parte del proceso inicial del diseño.

1. ¿Cuáles operaciones del plan son viables en la situación inicial (SI)?
2. ¿Es posible construirle viabilidad a las operaciones que no son viables en la situación inicial?

Para darle respuesta a estas dos interrogantes, el PES plantea responder dos preguntas previas:

1. ¿Cómo desea jugar x actor? y,
2. ¿Cómo puede jugar ese actor x?

La primera pregunta se enfoca al análisis de las motivaciones del actor o los actores; mientras que la segunda se orienta a determinar la capacidad, poder o fuerza que un actor posee para respaldar sus motivaciones.

Antes de continuar para dar respuestas a esas interrogantes, de debe tener claro ¿Qué es un actor?. Se refiere, para este análisis, a un actor social que por lo general es una organización o institución, o una persona natural (líder, dirigente) que presenta las siguientes características:

- a. Posee una organización estable.
- b. Tiene un proyecto, aunque no esté formalizado en un documento.
- c. Tiene control directo de algún tipo de recursos (económico, político, organizativo o cognitivo).
- d. Es integrante activo del juego social que se analiza.

Para responder a la pregunta ¿Cómo desea jugar el actor?, es necesario hacer un análisis de las motivaciones del actor.

La motivación está soportada por el interés y el valor que ese actor le asigna a un objetivo, operación o proyecto determinado.

La siguiente figura ilustra lo expuesto.

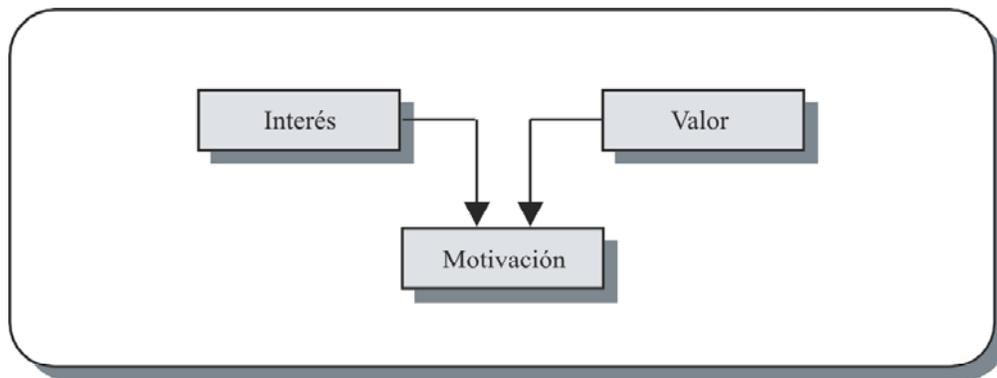


Figura N° 8: Relación motivación-interés- valor

Fuente: ZAMBRANO BARRIOS, Adalberto (2001)

El interés se refiere a la preferencia de un actor con respecto a algo, basado en el beneficio o conveniencia de ese algo para él.

Interés transparente:

- Apoyo firme: apoyo decidido no condicionado.
- Apoyo condicional: apoyo que depende de que ocurra o se dé algo.
- Rechazo firme: rechazo decidido, no hay posibilidad de cambios.
- Rechazo condicional: rechazo condicionado a que se realice o concrete algún hecho.
- Indiferencia pura: al actor consistentemente no le interesa en absoluto esa operación o proyecto.
- Indiferencia por desconocimiento: el actor expresa indiferencia por desconocer la información sobre el objetivo, operación o proyecto. Al contar con esa información, la posición puede cambiar a una indiferencia absoluta, rechazo o apoyo.

Interés no transparente:

- Apoyo aparente: refleja un apoyo que realmente no es.
- Rechazo aparente: expresa un rechazo que realmente no es.
- Indiferencia táctica: existe una posición definida que se oculta con la posición de indiferencia.

- Indiferencia de oportunidad: el actor adopta una posición evidente de oportunista, que cubre con una porción de indiferencia hasta que se expresa la opción ganadora.

En síntesis, se debe responder a ésta pregunta: ¿Cuáles operaciones son viables en la situación inicial del plan? Y para responder a esta interrogante se deben analizar las motivaciones y el peso de los actores, los recursos críticos necesarios.

¿Cuáles operaciones son viables en la situación inicial del plan?

1. Construir la matriz de motivaciones de los actores relevantes respecto a las operaciones del plan. Identificar operaciones de consenso y de conflicto.
2. Construir la matriz de recursos críticos del plan (MRC). Determinar los recursos necesarios para cada operación.
3. Construir la matriz de vectores de peso de los actores, identificando los recursos que controla cada actor.
4. Efectuar un análisis comparativo de las relaciones del control sobre cada recurso y analizar los resultados.
5. Construir la matriz de análisis de viabilidad, determinando qué operaciones son viables en la SI y a cuáles se le debe construir viabilidad mediante un análisis estratégico.

La matriz de motivaciones de los actores expresa la disposición del actor, dada su intención de apoyar, rechazar u otra manifestación, considerando el interés y el valor que se le asigna a las operaciones o proyectos que se estén analizando.

MOMENTO V

La organización necesaria para gerenciar el plan

La teoría de la planificación estratégica pública o la planificación estratégica situacional no sólo hace un gran aporte en cuanto a evolucionar el método de la planificación pública, sino que va mucho más allá, presentando

una propuesta coherente en cuanto a la organización del gobierno y sus procesos de reforma.

Las tres premisas clave son:

a. El plan no es un libro, la acción es parte fundamental del plan

No tiene sentido hacer un esfuerzo serio y riguroso en la formulación del plan para dejar su acción o ejecución en manos de la improvisación. El plan es realmente un instrumento exitoso, si se le asegura viabilidad en su implantación, en su acción. La figura del plan – libro es producto de la planificación tradicional.

En la planificación estratégica pública la formulación del plan y su ejecución, considerando la organización que lo gerencie, forman parte de un todo. De ahí la definición de la planificación estratégica: es el proceso que precede y preside la acción de gobierno.

b. El plan sin organización que lo gerencie y lo realice es una apuesta flaca o incompleta.

Una de las debilidades más importantes de la planificación tradicional es su más absoluta ceguera con respecto a cuál es la organización necesaria para llevar a realidad la estrategia, el plan de gobierno formulado. Un principio clave es que la organización sigue a la estrategia y no a la inversa.

El plan requiere de una organización adecuada que permita llevar a feliz término la ejecución de la estrategia del plan. Quienes formulan el diseño del plan y su estrategia deben también, con el asesoramiento respectivo, formular la propuesta de la organización necesaria para gerenciar y ejecutar el plan. Es en este momento de gerenciar el plan que cobra fuerza el planteamiento de que quien planifica ejecuta, y quien ejecuta planifica.

c. La calidad del plan y de la gestión de gobierno lo determina la calidad de la organización del gobierno

Se necesita hacer un esfuerzo por mejorar la calidad de la gerencia alta y media del gobierno; mejorar la capacidad gerencial del equipo humano que

acompaña al gobernante; mejora en los procesos, así como en la oficina de planificación.

El diseño de una organización gubernamental

El personal que conforma la alta y media gerencia de la organización debe estar formada en ciencias y técnicas de gobierno. No es lo mismo una formación gerencial para dirigir una corporación o empresa privada, que para dirigir, gerenciar una institución pública.

Las ciencias y técnicas de gobierno son la base teórica para que, a través de la formación y el entrenamiento práctico, se logre elevar la capacidad de gobierno. “Elevar la capacidad de gobierno puede seguir dos vías polares: a) la de consumo paciente de tiempo que crea después de cientos de años una madurez institucional que elude los métodos formales, porque están implícitos y resultan naturales en la práctica de la gestión pública, y b) la del ahorro de tiempo que exige poner más énfasis en los métodos formales de gobierno y en la formación acelerada de cuadros de liderazgo tecnopolítico, a fin de forzar una práctica que no surge naturalmente de la madurez institucional” (Matus, 1997).

En el caso de Venezuela, tanto a nivel de instituciones públicas nacionales, estatales o municipales, creemos que la segunda vía es la opción más conveniente. El país está muy rezagado y no hay mucho tiempo, los problemas no esperan cientos de años.

Para mirar con visión de desarrollo el futuro de Venezuela, es necesario preparar a la dirigencia política emergente, a los gerentes y funcionarios públicos en ciencias y técnicas de gobierno.

La base teórica del Programa de Formación en Ciencias y Técnicas de Gobierno se centra en el análisis económico y político, la teoría práctica de la planificación pública, teoría de la organización pública y la explicación de modelos matemáticos y estratégicos.

Las ciencias y técnicas de gobierno están conformadas por un número significativo de ámbitos, entre los que se pueden mencionar: planificación

estratégica pública; teoría de la organización y macroorganizaciones; análisis estratégico; políticas públicas; estudio de actores; prospectiva estratégica o gran estrategia; monitoreo de la gestión pública; estrategias y técnicas de negociación; presupuesto por programas; gerencia de empresas públicas; planificación de campañas electorales; desarrollo urbano; formulación y evaluación social de proyectos; la oficina del gobernante; finanzas públicas.

Se planifica estratégicamente y se domina la improvisación en lo fundamental. El gobierno focaliza la gestión en lo importante en función del balance de gestión de gobierno que desea alcanzar. Para ello debe aplicar la planificación estratégica pública, permitiendo dominar la improvisación. Esto no significa que en el gobierno la improvisación no debe existir. Sí existe y es necesaria; pero lo que no es aceptable es que la improvisación, basada en el cálculo intuitivo, domine lo importante y lo trascendente de la gestión de gobierno. Una institución se gerencia planificando, lo cual implica identificar y procesar los problemas de mayor impacto, a los cuales se le diseña las operaciones, escenarios, planes de contingencia y el cálculo estratégico para construirle viabilidad técnica y política.

Se pide y se rinde cuentas por desempeño. Implica que el organismo público establece un sistema a través del cual el gerente responsable de problemas, nudos críticos y operaciones, exige y rinde cuentas en forma sistemática y periódica de la gestión. Este sistema de petición y rendición de cuentas caracteriza a la organización pública como responsable, exigiendo el cumplimiento previo de tres actividades: planificación estratégica, presupuesto por programas y monitoreo de la gestión; todo ello exige de la organización una permanente capacidad de innovar en todos sus niveles.

Una gerencia creativa que supere la rutina. La única forma de superar la copia y llegar primero es a base de innovar. Es decir, crear. Esto plantea que en el gobierno exista un equipo gerencial y cooperativo, con la suficiente capacidad y motivación para innovar, que no se conforme con la rutina. Es ésta la forma a través de la cual se supera y avanza la organización pública.

Una organización en permanente renovación para la actualización y para responder a los cambios exigentes del entorno. La gestión operativa y la dirección estratégica. El alto gobierno, es decir, la alta gerencia del gobierno debe ocuparse en la dirección estratégica. Exigir cuentas con relación a la eficacia (productos u objetivos) y la efectividad (beneficios sociales). Debe dedicar tiempo en procura de nuevas ideas (innovar).

La gestión operativa (gerencia media y baja) debe ocuparse de la eficiencia (productos u objetivos al más bajo costo), se preocupa por la mejora continua de los procesos.

La resistencia al cambio

Todo proceso de reforma organizacional que implique cambios importantes o significativos plantea resistencias, de las cuales las más importantes, si no todas, están a nivel interno de la organización. Esta situación se hace mucho más compleja a nivel de una organización pública, donde factores como partidos políticos, sindicatos, creencias y opiniones de la alta y media gerencia se combinan para actuar a favor, pero muchas veces resistiendo el proceso de cambio. Las fuentes más importantes de resistencia a un proceso de cambio para modernizar una institución pública son:

1. Temor a lo desconocido. No se sabe para qué y cómo afectará el cambio.
2. Amenaza a intereses creados dentro de la organización pública.
3. El funcionario público frente a lo desconocido apela al sentido de seguridad, atacando o resistiéndose al cambio. Se está inconsciente de la necesidad de cambio, se ignora que los problemas presentes en la organización son producto de estructuras y procesos obsoletos.

Todo ello plantea la necesidad de que el proceso de reforma para modernizar la institución pública requiere de una estrategia con la cual se pueda enfrentar adecuadamente la resistencia al cambio.

Para enfrentar adecuadamente dicha resistencia, se propone considerar los siguientes aspectos:

- a. Demostrar en forma fehaciente que la alta gerencia del gobierno está preocupada por el personal.
- b. Demostrarle a la gente confianza y seguridad.
- c. Identificar a los resistentes, cuáles son sus actividades de resistencia y en función de ello actuar sin que se sientan culpables o responsables. Actuar en cada caso por separado.
- d. Generar un ambiente propicio para que a las resistencias se les encuentre salida o resolución dentro del proceso que produjo la resistencia.
- e. Evitar la confrontación y el conflicto, y producir motivación en la gente.

2.2.3. PARÁMETROS PARA MEDIR LA EFICIENCIA Y EFICACIA DE LOS PRESUPUESTOS PÚBLICOS

La aproximación conceptual que se propone constituye el marco de referencia para comparar la evolución de la gestión presupuestaria, describir la situación actual y determinar las líneas de acción para su mejoramiento, dentro de la dinámica social que plantea la necesidad de crear nuevas formas de sustentar la gobernabilidad y redefinir permanentemente el rol del estado en la sociedad. (Revista Internacional de Presupuesto. ASIP, 2001)

Sobre la gestión presupuestaria concebida, concurrentemente, componente tanto de la planificación como de la administración financiera, se presenta una agenda de las principales acciones que se deben continuar realizando, para convertir realmente el presupuesto en un instrumento de ejecución de las políticas públicas dentro de una perspectiva del desarrollo de la administración financiera del estado. (ASIP, 2001)

APROXIMACIÓN CONCEPTUAL

Asimismo, los “parámetros para medir la eficiencia y eficacia de los presupuestos públicos. Balance de las experiencias de la aplicación del presupuesto por resultados” (ASIP, 2001), **rebasa el umbral de lo que**

tradicionalmente se entiende como presupuesto público para incursionar en la dimensión de la gestión pública.

Por lo tanto los tres conceptos que constituyen los ejes son: eficiencia, eficacia y resultados. “Eficiencia es la relación entre la producción física de un bien o servicio y los insumos que se utilizaron para alcanzar ese nivel de producto; Eficacia es el grado de cumplimiento de los objetivos planteados, independientemente de los recursos asignados para tal fin”; y por último, “los indicadores de resultados informan acerca de los resultados directos conseguidos, y suelen expresarse cuantitativamente en términos de calidad o en grado de satisfacción de los beneficiarios del servicio.”

Estos conceptos se consideran en varias categorías de análisis: proceso de planificación; presupuesto general del Estado como instrumento de ejecución de la política fiscal a mediano plazo; política sectorial del gasto público y presupuestos institucionales cuya asignación de recursos se realiza en función de los objetivos, metas y políticas anuales.

Los conceptos adquieren contenido operativo, o de gestión, en las diferentes instancias del proceso presupuestario que deben cumplir la unidades ejecutoras del presupuesto, lo cual implica reconocer que la responsabilidad fundamental de la eficiencia, eficacia y obtención de resultados recae en los administradores de la gestión pública de todo nivel: el impacto positivo o negativo estará en relación directa con el nivel del administrador público.

Con este telón de fondo se describe la situación actual destacando los esfuerzos que se están realizando para aumentar el nivel de ejecución presupuestaria, especialmente de inversiones a través de mecanismos *ad-hoc* como la “torre de control”, para lograr que los “resultados eficientes y eficaces del presupuesto constituyan los beneficios que recibe la comunidad”.

PROCESO DE PLANIFICACIÓN

El proceso de planificación se concreta en la formulación de las políticas públicas que se sustentan en los planes de gobierno.

- La ejecución de las políticas públicas que se realizan anualmente por medio del presupuesto general del estado.
- La política presupuestaria se enmarca en la orientación de la política económica, su evolución y desempeño, su proyección para el próximo año fiscal y la estimación del crecimiento económico.
- Por lo tanto, existe un instrumento de planificación de mediano plazo, denominado “políticas públicas”, que contienen orientaciones macroeconómicas y parámetros para la elaboración de presupuesto. Todas estas orientaciones se expresan en el documento sobre políticas presupuestarias que se entrega a cada institución.

Las políticas públicas, la política fiscal y la programación financiera integran el marco de referencia para el análisis del desempeño de las finanzas públicas y su proyección; en este escenario se inscribe la política anual de presupuesto que guía toda su administración, incluyendo la programación de ejecución del presupuesto y el programa de caja. El desempeño de las finanzas públicas de hecho brinda elementos de juicio para medir la eficacia y eficiencia del presupuesto.

2.2.3.1. Gestión de Proyectos y Sistema de Indicadores

La gestión de proyecto se refiere al ciclo de proyectos: preinversión, inversión y operación; por lo tanto las diferentes acciones de tipo organizacional, técnico y financiero para diseñar, promocionar, ejecutar y operar un proyecto son aspectos inherentes a la gestión.

En cada una de las etapas del ciclo de proyectos se debe contar con información de calidad, procesada y resumida en indicadores, índices o señales que permitan mostrar lo que está sucediendo con el proyecto, desde dos perspectivas: una en relación con el funcionamiento interno del proyecto, donde se mide la eficiencia, y otra asociada con los resultados y efectos que se obtienen por la operación del mismo, que incluye la medición del cumplimiento de los parámetros expuestos en la formulación, es decir, la eficacia del proyecto: objetivos, metas, tiempos, calidad, entre otros.

- **Indicador:** Es un conjunto de relaciones entre variables que permite conocer una situación determinada en forma continua; es un rastro, una señal, una unidad de medida de las variables; a través de los indicadores se puede conocer el cambio o el comportamiento de una variable.

Existen indicadores históricamente contruidos, es decir, indicadores que han sido diseñados con anterioridad y que pueden servir para evaluar distintos programas en varios contextos, pero no hay indicadores únicos.

Los indicadores sirven para “observar” y medir los cambios cuantitativos (mayores o menores) y cualitativos (positivos o negativos) que presenta, en determinado momento del tiempo o entre períodos de tiempo, cierta variable.

Cuando existe una acción planificada e intencional que se expresa en un proyecto, para resolver un problema y modificar los efectos negativos que genera, se debe construir un conjunto de indicadores que permita medir el cambio deseado y comprobar las metas planificadas que dentro de cada variable se esperaba alcanzar, es decir, se trata de indicadores de resultados e impactos.

- **Indicadores de proceso o gestión:** Aportan los elementos mediante los cuales se deben examinar los recursos, eficiencia, oportunidad, ejecución presupuestaria, entre otros, utilizados en la ejecución del proyecto.

- **Indicadores de producto:** Miden la eficacia final e intermedia, es decir, los productos finales e intermedios del proyecto; la denominación de los productos terminales o intermedios está asociada con productos que se proveen a la sociedad en forma de bienes o servicios destinados a satisfacer necesidades de la población.

Algunas organizaciones están diseñadas para obtener productos intermedios (por ejemplo, la contraloría general de la república: su resultado es el control, el cual es un producto intermedio); pero la mayoría de las organizaciones tienen como función ofrecer productos finales (por ejemplo, infraestructura, servicios públicos, entre otros).

- **Indicadores de resultados (efectos e impactos):** Miden la eficacia de la gestión, en términos de logro de objetivos económicos, sociales, políticos, culturales y ambientales del proyecto.

- **Impactos de los proyectos de inversión:** Un proyecto es un conjunto de acciones interrelacionadas y coordinadas que tiene como fin cumplir objetivos específicos relacionados con la satisfacción de una necesidad o el aprovechamiento de una oportunidad, que implica un determinado período de tiempo (inicio y final) y un costo de inversión asociado a un número determinado de recursos; estos costos y tiempos accionados mediante un proceso conducen a la generación de productos y resultados (bienes y servicios); la generación de esos productos y resultados puede desencadenar muchos efectos e impactos; el efecto es el comportamiento o acontecimiento del que se puede razonablemente decir que ha sido influido por algún aspecto del proyecto.

2.2.3.2. Presupuestos Institucionales

Las responsabilidades ineludibles e inherentes a los directivos que integran los despachos superiores de cada institución, en materia presupuestaria, son, fundamentalmente: definir los objetivos anuales que tienen un contenido cualitativo, definir las metas que son expresiones cuantitativas verificables o el producto de la gestión de cada institución; y decidir las políticas y la asignación de recursos y prioridades.

- El despacho superior deberá definir claramente el rol que tiene que cumplir la institución en la ejecución del plan del gobierno nacional y formular la política presupuestaria institucional tomando en cuenta la política presupuestaria de carácter general.
- La política presupuestaria de cada institución, servirá de guía y orientación para que cada dependencia que forma parte de su organización prepare sus correspondientes anteproyectos de presupuesto.

Además de los indicadores de los proyectos de inversión que ejecuta cada institución, en un verdadero ejercicio de planificación estratégica y desarrollo

institucional, debería definir indicadores de desempeño institucional que permitan medir en forma objetiva el desempeño que constituiría la sustentación para un proceso de mejoramiento continuo. Los indicadores que deberían tener una expresión cuantitativa, serán de cuatro categorías:

- **Indicadores de impacto**, que identifican los efectos económicos, políticos, sociales y ambientales que produce el servicio que presta la institución, en forma directa o indirecta.
- **Indicadores de eficacia o efectividad**, que relacionan los objetivos propuestos con los resultados obtenidos.
- **Indicadores de calidad**, que miden el grado de satisfacción de las expectativas y demandas de los usuarios.
- **Indicadores de eficiencia o productividad** de los recursos humanos, financieros y materiales para obtener los resultados previstos.

Es así como estas tecnologías, que se deberían incorporar al quehacer diario de las instituciones públicas, forman parte de una nueva cultura organizacional.

2.2.4. Presupuesto

El presupuesto para la Asociación Venezolana de Presupuesto Público (1995), debe ser concebido como un sistema mediante el cual se elabora, aprueba, coordina la ejecución, controla y evalúa servicio público de una institución, en función de las políticas de desarrollo previstas en los planes.

Concebido el presupuesto como se expresa anteriormente, constituye un excelente instrumento de gobierno, administración y planificación, toda vez que la técnica incluya, en forma expresa, los elementos de la programación (objetivos, metas, volúmenes de trabajo, recursos reales y financieros) los cuales justifican y garantizan el logro de los objetivos previstos.

El gerente público debe planear con inteligencia el tamaño de sus operaciones, los ingresos y los gastos, cuyo logro se subordina a la coordinación y relación sistemática de las actividades de la institución. Le

competite además instaurar procedimientos que incentiven la iniciativa del resto de los funcionarios y que auspicien la determinación oportuna de las desviaciones detectadas frente a los pronósticos, con el propósito de evitar que en el futuro las estimaciones se reflejen en cálculos excesivamente pesimistas u optimistas.

Al hablar de estimaciones se hace referencia a las decisiones que debe tomar el gerente público para alcanzar los resultados propuestos; pero se hace necesario que el resto de los funcionarios se involucre y comprometa en la lucha por los objetivos trazados, los cuales deben ser planteados de manera conjunta, esto redundaría en la colocación de las instituciones públicas en sitio de privilegio y en el fortalecimiento del profesionalismo de sus equipos directivos, de sus grupos de asesores y del resto de los funcionarios.

Para lograr las responsabilidades directivas de planificación, coordinación y control, deberá considerarse la aplicación de:

- Objetivos institucionales generales a largo plazo.
- Especificación de las metas de la institución.
- Desarrollo de un plan general de maximización a largo plazo.
- Un plan de maximización a corto plazo, detallado por responsabilidades particulares.
- Un sistema de informes periódicos de resultados, detallados por responsabilidades asignadas, para realizar el análisis y seguimiento respectivo.

Una definición, por completa que sea, siempre trata de sintetizar muchos conceptos. En el campo de la predeterminación y cuantificación de actividades es difícil expresar en pocas palabras lo que significa presupuesto. A pesar de ello, seguidamente se trata de expresar, de manera sucinta, el pensamiento de los autores en lo referente a la conceptualización de presupuesto.

En este orden de ideas, para algunos autores el presupuesto es una expresión cuantitativa formal de los objetivos que se propone alcanzar la administración en un período determinado, con la adopción de las estrategias

necesarias para lograrlos.

Es **expresión cuantitativa** porque los objetivos deben ser mensurables y su alcance requiere la destinación de recursos durante el período fijado como horizonte de planeamiento; es *formal* porque exige la aceptación de quienes están al frente de la organización (en el caso motivo de estudio se refiere a la institución); además es el fruto de las **estrategias adoptadas** porque éstas permiten responder al **cómo** se acometerán e integrarán las diferentes actividades de la institución de modo que converjan al logro de los objetivos previstos; deberá “organizar” y asignar personas y recursos; “ejecutar y controlar” para que sus planes no se queden sólo en la mente de sus proponentes; y, por último, desarrollar procedimientos de oficina y técnicas especiales para formular y controlar el presupuesto.

Importancia del presupuesto

El presupuesto constituye una proyección de la estructura y funcionamiento de la economía, comprendiendo por lo tanto, lo que se aspira que realice el sector público y el sector privado y cada uno de los sectores económicos y sociales, dentro de cada una de las regiones y divisiones políticas-administrativas de la Nación, región o estado.

Por otra parte, si se admite que la mayoría de las decisiones de gobierno conducen a acciones que tienen cabida en el presupuesto, obviamente éste se constituye en uno de los instrumentos más importantes y apropiados para apoyar eficientemente la función de gobierno. Es decir, cuanto mayor sea el grado de acierto de predicción o de acierto, mayor será la investigación que debe realizarse sobre la influencia que ejercerán los factores no controlables por la gerencia sobre los resultados finales. Esto se constata al recordar que en los países latinoamericanos, por razones del manejo macroeconómico en la década de los años ochenta, se experimentaron fuertes fluctuaciones en los índices de inflación y devaluación y en la tasas de interés.

El presupuesto surge como herramienta moderna de planeamiento y control al reflejar el comportamiento de indicadores económicos como los

enunciados y en virtud de sus relaciones con los diferentes aspectos administrativos, contables y financieros de las instituciones.

El presupuesto y la gerencia

La tendencia moderna mundial se enfoca hacia la eficiencia y eficacia que se materializan en la optimización de los presupuestos, los cuales dependen en grado sumo de la planificación. La gestión pública tiende a ser dinámica si recurre a todos los recursos disponibles, y uno de ellos es el presupuesto, el cual, empleado de manera eficiente genera grandes beneficios para las instituciones, los estados, las regiones y la Nación.

Para la empresa privada, el presupuesto es el medio para maximizar las utilidades, y el camino que debe recorrer la gerencia al encarar las responsabilidades siguientes:

- Obtener tasas de rendimiento sobre el capital que interpreten las expectativas de los inversionistas.
- Interrelacionar las funciones empresariales (compras, producción, distribución, finanzas y relaciones industriales) en pos de un objetivo común mediante la delegación de la autoridad y de las responsabilidades encomendadas.
- Fijar políticas, examinar su cumplimiento y replantearlas cuando no cubran con las metas que justificaron su implantación.

No pueden compartirse los conceptos de quienes afirman que sus negocios marchan bien sin presupuestos. En realidad, ellos no notan que cualquier decisión tomada ha sido previamente meditada, discutida y analizada. Es aquí donde, en efecto, utiliza los fundamentos del presupuesto, aunque no lo tengan implantado como sistema.

Contrario a lo anterior, otros afirman que “hacer gerencia es lograr objetivos por medio de otros” y para ello se requiere:

- Fijar planes generales de acción para el futuro.
- Pensar con creatividad.
- Vivir y pensar en función de cumplir y hacer cumplir los

objetivos propuestos.

- Comparar resultados, hacer un análisis de variaciones y fijar soluciones adecuadas.

La gerencia debe entender que la instalación y vigilancia del sistema tiene su costo, y por tanto debe concedérsele la importancia que merece. Los planes los evaluará y analizará con el comité asesor (los jefes de departamentos) y con la junta directiva. Al aprobar los planes se acepta que ellos reportaban los mayores beneficios y, por consiguiente, deben asignarse los recursos que demande su ejecución.

La prudencia, la capacidad de análisis y el desempeño de funciones con un criterio de participación en la toma de decisiones son cualidades que no debe olvidar el gerente de las empresas modernas.

El Presupuesto y el proceso de Dirección

La función de los buenos presupuestos en la administración de una organización se comprende mejor cuando estos se relacionan con los fundamentos de la administración misma, o sea, como parte de las funciones administrativas: planeación, organización, coordinación, dirección y control.

La planeación y el control como funciones de la gestión administrativa, son rasgos esenciales del proceso de elaboración de un presupuesto. Además, la organización, la coordinación y la dirección permiten asignar recursos y poner en marcha los planes con el fin de alcanzar los objetivos, tal como lo muestra la Figura N° 9.



Figura N° 9: El presupuesto y las funciones administrativas
 Fuente: BURBANO RUIZ y ORTIZ GÓMEZ, 2000

El control presupuestario es el medio de mantener el plan de operaciones dentro de unos límites razonables. Mediante él se comparan unos resultados reales frente a los presupuestos, se determinan variaciones y se suministran a la administración elementos de juicio para la aplicación de acciones correctivas.

Sin presupuesto, la dirección de una organización no sabe hacia cuál meta debe dirigirse, y no dispone de la información requerida para medir el cumplimiento de los objetivos. Si se pretende que cada nivel de estructura adquiera compromisos y aporte su máximo potencial, es imprescindible que todos participen y asuman responsabilidades en el proceso de planificación.

La gerencia no puede atribuirse la responsabilidad absoluta en la planificación de los presupuestos, pues, como se ha expresado, cuanto más participación se le dé al personal administrativo y al personal operativo de la institución, mejores serán los resultados alcanzados, pues esto los motiva, los

lleva a sentirse autorrealizados y sin presiones asumirán el compromiso de alcanzar los objetivos propuestos. La Figura N° 10 muestra las funciones administrativas y los elementos que consulta la gerencia como soportes del trabajo presupuestario.

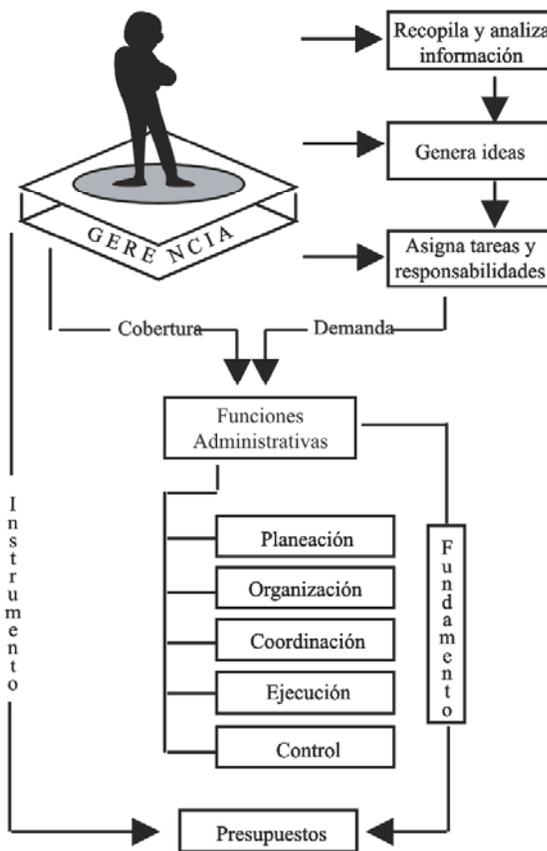


Figura N° 10. Las funciones administrativas y los elementos básicos que arbitra la gerencia
Fuente: BURBANO RUIZ y ORTIZ GÓMEZ, 2000

En efecto, como bien se observa en la figura anterior, son las personas, sus ideas y tareas encomendadas los fundamentos de la planificación presupuestaria. Por lo general el proceso no es estático; es activo, dinámico, siempre cambiante, cíclico y acorde con las circunstancias del entorno.

Es evidente que no podría realizarse ninguna gestión, ni en las instituciones públicas ni en las privadas, si antes no se define cómo, por qué o para qué se efectúa la planificación presupuestaria.

Partiendo de lo anterior que evidencia que la planificación presupuestaria no es potestad absoluta del sector público, es necesario tomar como marco de referencia los procesos estratégicos que se realizan en la administración privada, toda vez que esta última planifica no sólo para distribuir sus ingresos sino para además producir utilidades.

Es absolutamente necesario que el sector público conozca cómo la empresa privada planifica para obtener beneficios, y tome para sí las herramientas necesarias para optimizar sus recursos y, por qué no, encamine a las instituciones hacia la búsqueda de la autogestión, pues con ello además de resolver los problemas del déficit presupuestario que siempre está latente en toda gestión pública, el Estado pueda además satisfacer otras necesidades importantes y requeridas por el colectivo.

Para mayor precisión puede afirmarse que, contrario a algunas opiniones, presupuestación no es sólo una función financiera realizada por la sección de presupuestos, el jefe de finanzas, el auxiliar de contabilidad o el contador. Estos sólo registran e informan los planes y los comparan con los resultados de la operación ayudando a la administración a analizar, interpretar y reaccionar.

Tampoco podría confundirse con un pronóstico elaborado por unos pocos, si con ello se busca predecir eventos futuros o estimar la posible demanda de los servicios o productos.

Los gerentes de ciertas compañías en muchas ocasiones se quejan de la inefectividad de sus presupuestos, sin considerar que éstos fueron preparados por personal del departamento financiero y no por personal de operación. Así, sus resultados son un juego de cifras superficiales en vez de un presupuesto originado por el personal que tiene que ver directamente con el problema.

La planeación y el presupuesto: ventajas y limitaciones

Por la planeación:

- Se piensa en todas las actividades que puedan realizarse en el futuro.
- Se integran políticas y decisiones que los directivos pueden

adoptar ante determinada situación.

- Se fijan estándares en cuanto a la actuación futura.
- Se concretan las actividades y actuación del personal.

Por el presupuesto:

- Se determina si los recursos estarán disponibles para ejecutar las actividades y/o se procura la consecuencia de los mismos.
- Se escogen aquellas decisiones que reporten mayores beneficios a la empresa.
- Se aplican éstos estándares en la determinación de presupuesto (materiales, de mano de obra y costos indirectos de fabricación).
- Se pondera el valor de éstas actividades.

Quienes emplean el presupuesto como herramienta de dirección de sus empresas obtendrán mayores resultados que aquellos que se lanzan a la aventura de manejarlas sin haber previsto el futuro. Sus ventajas son notorias:

- Cada miembro de la empresa pensará en la consecución de metas específicas mediante la ejecución responsable de las diferentes actividades que le fueron asignadas.

- La dirección de la firma realiza un estudio temprano de sus problemas y crea entre sus miembros el hábito de analizarlos, discutirlos cuidadosamente antes de tomar decisiones.

- De manera periódica se replantean las políticas si después de revisarlas y evaluarlas se concluye que no son adecuadas para alcanzar los objetivos propuestos.

- Ayuda a la planeación adecuada de los costos de producción.

- Se procura optimizar resultados mediante el manejo adecuado de los recursos.

- Se crea la necesidad de idear medidas para utilizar con eficacia los limitados recursos de la empresa, dado el costo de los mismos.

- Es el sistema más adecuado para establecer “costos promedios” y permite su comparación con los costos reales, mide la eficiencia de la administración en el

análisis de las variaciones, y sirve de incentivo para actuar con mayor efectividad.

- Facilita la vigilancia efectiva de cada una de las funciones y actividades de la empresa.

Además de sus ventajas, también tiene sus desventajas:

- Sus datos al ser estimados estarán sujetos al juicio o a la experiencia de quienes lo determinaron.

- Es sólo una herramienta de la gerencia. “Un plan presupuestario se diseña para que sirva de guía a la administración y no para que la suplante”.

- Su implantación y funcionamiento necesita tiempo, por tanto, sus beneficios se tendrán después del segundo o tercer período, cuando se haya ganado experiencia, y el personal que participa en su ejecución esté plenamente convencido de las necesidades del mismo.

Clasificación de los presupuestos

Los presupuestos pueden clasificarse desde varios puntos de vista. El orden de las prioridades que se les dé depende de las necesidades del usuario.

En la Figura N° 11 se presenta algunos de sus principales enfoques.

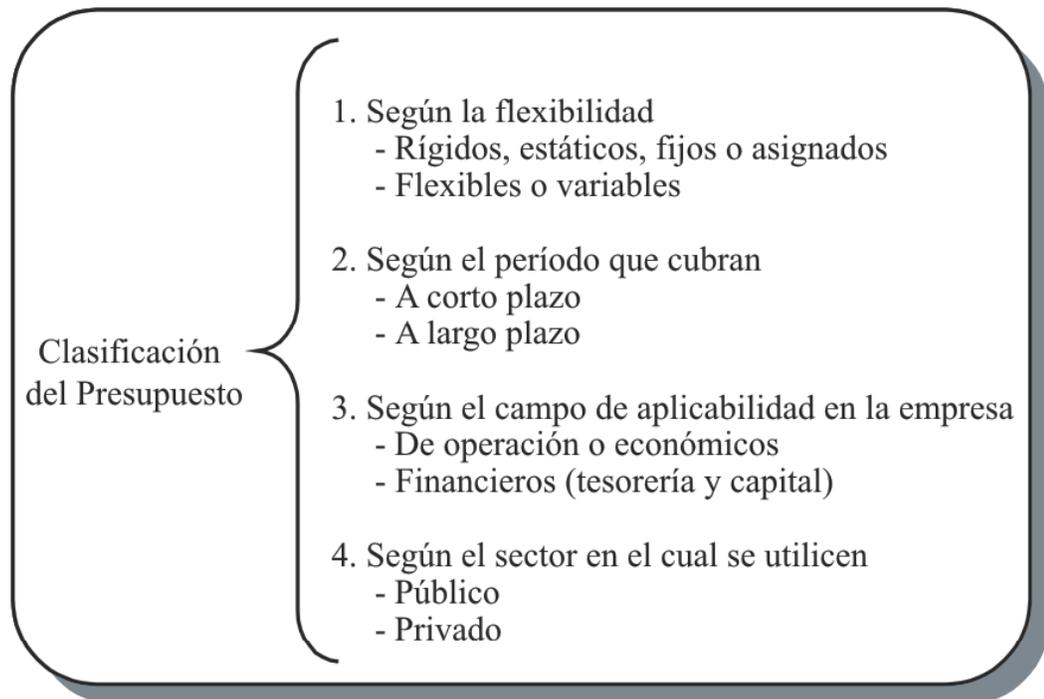


Figura N° 11. Clasificación del presupuesto

Fuente: BURBANO RUIZ y ORTIZ GÓMEZ, 2000

Rígidos, estáticos, fijos o asignados

Por lo general se elaboran para un solo nivel de actividad. Una vez alcanzado éste, no se permiten los ajustes requeridos por las variaciones que sucedan.

De este modo se efectúa un control anticipado, sin considerar el comportamiento económico, cultural, político, demográfico o jurídico de la región donde actúa la empresa. Esta forma de control anticipado dio origen al presupuesto que tradicionalmente utilizaba el sector público.

Flexibles o Variables

Los presupuestos flexibles o variables se elaboran para diferentes niveles de actividad y pueden adaptarse a las circunstancias que surjan en cualquier momento. Muestran los ingresos, costos y gastos ajustados al tamaño de operaciones manufactureras o comerciales. Tienen amplia aplicación en el campo de la presupuestación de los costos, gastos indirectos de fabricación, administrativos y ventas.

A corto plazo

Los presupuestos a corto plazo se planifican para cumplir el ciclo de operaciones de un año.

A largo plazo

En este campo se ubican los planes de desarrollo del Estado y de las grandes empresas. En el caso de los planes de gobierno el horizonte de planeamiento consulta el período presidencial establecido por normas constitucionales en cada país. Los lineamientos generales de cada plan suelen sustentarse en consideraciones económicas, como generación de empleo, creación de infraestructura, lucha contra la inflación, difusión de los servicios de seguridad social, fomento del ahorro, fortalecimiento del mercado de capitales, capitalización del sistema financiero o, como ha ocurrido recientemente, apertura mutua de los mercados internacionales.

Las grandes empresas adoptan presupuestos de este tipo cuando emprenden proyectos de inversión en actualización tecnológica, ampliación de la capacidad instalada, integración de intereses accionarios y expansión de los mercados. También se recurre a éstos planes cuando de manera ocasional tratan de planificar todas sus actividades, bajo la modalidad conocida como “uno-cuatro”, es decir, en la cual se detalla con amplitud el primer año y se presentan datos generales para los años restantes.

De operación o económicos

Incluye la presupuestación de todas las actividades para el período siguiente al cual se elabora y cuyo contenido a menudo se resume en un estado de pérdidas y ganancias proyectado.

Entre éstos podrían incluirse:

- Ventas
- Producción
- Compras
- Uso de materiales
- Mano de obra
- Gastos operacionales

Financieros

Incluyen el cálculo de partidas y/o rubros que inciden fundamentalmente en el balance. Conviene en este caso destacar el de caja o tesorería y el de capital, también conocido como de erogaciones capitalizables:

Presupuesto de Tesorería

Se formula con las estimaciones previstas de fondos disponibles en caja, bancos y valores de fácil realización. También se denomina **presupuesto de caja o de efectivo** porque consolida las diversas transacciones relacionadas con la entrada de fondos monetarios (ventas al contado, recuperación de cartera, ingresos financieros, redención de inversiones temporales o dividendos reconocidos por la intervención del capital social de otras empresas) o con la salida de fondos líquidos ocasionada por la congelación de deudas,

amortización de créditos o proveedores o pago de nómina, impuestos o dividendos.

Se formula por períodos cortos: meses o trimestres. Es importante porque mediante él se programan las necesidades de fondos líquidos de la empresa. Cuando las disponibilidades monetarias no cubran las exigencias de desembolsos previstos, la gerencia acudirá a créditos. En caso contrario, será conveniente evaluar la destinación externa de los recursos sobrantes y evitar su ociosidad.

Presupuesto de erogaciones capitalizables

Controla las diferentes inversiones en activos fijos. Contendrá el importe de las inversiones particulares a la adquisición de terrenos, la construcción o ampliación de edificios, y la compra de maquinaria y equipos.

Sirve para evaluar alternativas de inversión posibles y conocer el monto de los fondos requeridos y su disponibilidad en el tiempo.

Terminadas las obras será necesario comparar las estimaciones con sus valores reales. Las tendencias inflacionarias deberán incorporarse en los pronósticos de este tipo de inversiones. Además se recomienda ser cuidadoso al estimar los costos, tener en cuenta que no es viable aplicar un índice universal de incremento de precios a todo tipo de activos fijos y, por tanto, es necesario incorporar coeficientes de inflación específicos atribuibles a la inversión de terrenos, construcciones y bienes tecnológicos.

Presupuestos del sector público

Los presupuestos del sector público cuantifican los recursos que requiere la operación normal, la inversión y el servicio de la deuda pública de los organismos y las entidades oficiales.

Al efectuar los estimativos presupuestales se contemplan variables como la remuneración de los funcionarios que laboran en instituciones del gobierno, los gastos de funcionamiento de las entidades estatales, la inversión en proyectos de apoyo a la iniciativa privada (puentes, termoeléctricas, sistema portuario, centros de acopio, vías de comunicación, entre otros.), la realización

de obras de interés social (centros de salud, escuelas) y la amortización de compromisos ante la banca internacional.

Presupuestos del sector privado

Los utilizan las empresas particulares como base de planificación de las actividades empresariales.

Mecánica, técnica y principios en la confección del presupuesto

En todo sistema presupuestario se necesita claridad sobre tres aspectos muy relacionados que son bases de apoyo del trabajo de quienes participan en las diferentes etapas del ciclo presupuestal. Tales aspectos son: los medios mecánicos empleados, sus técnicas de elaboración y los principios que sustentan la validez de los mismos.

Los medios mecánicos se relacionan con:

- El diseño de formas y/o cédulas presupuestarias para la recolección de información y los medios técnicos utilizados para el cálculo matemático.
- Métodos de oficina empleados en su elaboración.

Las técnicas son el conjunto de procedimientos utilizados para desarrollar su actividad, que puede provenir de la experiencia o de las investigaciones realizadas en el desarrollo de su trabajo. Por ejemplo:

- Por experiencia o por investigaciones realizadas el encargado de elaborar el presupuesto de ventas puede identificar los factores que incidieron sobre las ventas de períodos pasados.
- Los procedimientos empleados para determinar los estándares de los tres elementos del costo.
- Los métodos usados para la fijación del precio del producto.

Los principios revisten esencial importancia en el campo de la presupuestación y por ello antes de enunciarlos es necesario resaltar el hecho de que sirven de guías específicas o de “moderadores del criterio” de la persona encargada de confeccionar los presupuestos parciales o el presupuesto general de la empresa.

Un principio se define de diferentes maneras; *el Diccionario Ilustrado de la Lengua Española* dice: “cada una de las primeras verdades que sirven de fundamento a una ciencia...”. “Máximas particulares por donde cada cual se rige en sus actuaciones”. “Los principios del control presupuestal serán esas causas primarias que dieron nacimiento a la técnica de presupuestación y que el hombre debe observar y utilizar en el desarrollo de su actividad específica”.

Un resumen del pensamiento de Salas González, (citado por Burbano Ruiz y Ortiz Gómez, 2000), presenta algunos principios y aclara que no todos son de obligatorio cumplimiento. Este autor los clasificó en cinco grupos: de previsión, de planeación, de organización, de dirección y de control.

- **De previsión**

Son tres: predictibilidad, determinación cuantitativa y objetivo. Recalcan la importancia del estudio anticipado de las cosas y de las posibilidades de lograr las metas propuestas.

- **De planeación**

Indican el cambio para lograr los objetivos deseados. Se destacan: precisión, costeabilidad, flexibilidad, unidad, confianza, participación, oportunidad y contabilidad por áreas de responsabilidad.

- **De organización**

Denotan la importancia de la definición de las actividades humanas para alcanzar metas, como son orden y comunicación.

- **De dirección**

Indican el modo de conducir las actuaciones del individuo hacia el logro de los objetivos deseados. Salas González los llama principios de autoridad y coordinación.

- **De control**

Permiten comparaciones entre los objetivos y los logros. Se determinan con nombres como: principio de reconocimiento, excepción, normas y conciencia de costos.

Los principales principios enunciados por Héctor Salas González se

expresan de la siguiente manera:

- Principio de predictibilidad: Es posible predecir algo que ha de suceder o que queremos que suceda.
- De determinación cuantitativa: Se debe determinar unidades monetarias para cada uno de los planes de la empresa en el período presupuestal.
- De objetivo: Puede preverse algo siempre y cuando se busque un objetivo.
- De precisión: Los presupuestos son planes de acción y deben expresarse de manera precisa y concreta. Deben evitarse vaguedades que impidan su correcta ejecución.
- De costeabilidad: El beneficio de instalación del sistema de control presupuestal ha de superar el costo de instalación y funcionamiento del sistema.
- De flexibilidad: Todo plan debe dejar margen para los cambios que surjan, en razón de la parte totalmente imprevisible y de las circunstancias que hayan variado después de la previsión
- De unidad: Debe existir un solo presupuesto para cada función y todos los que se aplican a la empresa deben estar debidamente coordinados.
- De confianza: El decidido apoyo y la fe en todos los principios y en la eficiencia del control presupuestal por parte de todos los directivos de la empresa es importantísimo para su buena marcha.
- De participación: Es esencial que en la planeación y el control de los negocios intervengan todos los empleados para aprovechar el beneficio que se deriva de la experiencia de cada uno de ellos en su área de operación.
- De oportunidad: Los planes deben finalizarse antes de iniciar el período presupuestal para tener tiempo de tomar las medidas conducentes a los fines establecidos.
- De contabilidad por áreas de responsabilidad: La contabilidad debe

modificarse de manera de que además de cumplir los postulados de la contabilidad en general sirva para los fines de control presupuestario.

- De orden: La planeación y el control presupuestal deben basarse en una sana organización trazada en organigramas, líneas de seguridad y responsabilidad precisas, en las funciones de cada miembro del grupo directivo detallando deberes u obligaciones y autoridad.
- De comunicación: Implica que dos o más personas entienden de la misma manera un asunto determinado de manera oportuna y concisa.
- De autoridad: No se concibe la autoridad sin responsabilidad. Este principio dispone que la delegación de autoridad no sea más absoluta como para eximir totalmente al funcionario de la responsabilidad final que le cabe de las actividades bajo su jurisdicción.
- De coordinación: El interés general debe prevalecer sobre el interés particular.
- De reconocimiento: Debe reconocerse o dar mérito al individuo por sus éxitos y reprenderlo o aconsejarlo por sus faltas y omisiones.
- De excepciones: Recomienda que los ejecutivos dediquen su tiempo a los problemas excepcionales sin preocuparse por los asuntos que marchen de acuerdo con los planes.
- De normas: Los presupuestos constituyen la norma por excelencia para todas las operaciones de la empresa. El establecimiento de normas claras y precisas en una empresa puede contribuir en forma apreciable a las utilidades y producir además otros beneficios.
- De conciencia de costos: Para el éxito del negocio, cada decisión de un individuo tiene algún efecto sobre los costos; cada supervisor

debe comprender el impacto de sus decisiones sobre los costos, para que cada decisión que tome sea efectiva para la empresa.

Estos principios constituyen la razón de ser del presupuesto. Su observancia en el proceso de planificación general de la empresa (a partir de la definición de la misión, objetivos, estrategias, etc.) es básica, puesto que sirven de apoyo a la técnica de elaboración de presupuestos.

Objetivos a largo plazo, estrategias, políticas y control versus áreas funcionales en la empresa

Uno de los aspectos más importantes por analizar en las organizaciones actuales es que éstas tienen su razón de ser, fijan objetivos, formulan estrategias, definen políticas y controlan sus recursos en sus diferentes áreas de operación. Sin duda, lo definido en cada una de las áreas permite alcanzar lo que se propone la administración de la empresa.

En la planeación se definen: misión, objetivos, estrategias y políticas para cada área funcional, y se destaca el presupuesto como parte fundamental. Además, se habla de control para medir y evaluar todo el proceso de planeación. Si se funciona con este esquema es de esperar que las organizaciones obtengan buenos resultados.

2.3. BASES LEGALES

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA

TÍTULO I

PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

Artículo 3. EL Estado tiene como fines esenciales la defensa y el desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad, el ejercicio democrático de la voluntad popular, la construcción de una sociedad justa y amante de la paz, la promoción de la prosperidad y bienestar del pueblo y la garantía del cumplimiento de los principios, derechos y deberes consagrados en esta Constitución.

La educación y el trabajo son los procesos fundamentales para alcanzar dichos fines.

TÍTULO III
DE LOS DEBERES, DERECHOS
HUMANOS Y GARANTÍAS.

Capítulo VI

De los Derechos Culturales y Educativos

Artículo 102. La educación es un derecho humano y un deber social fundamental, es democrática, gratuita y obligatoria. El Estado la asumirá como función indeclinable y de máximo interés en todos sus niveles y modalidades, y como instrumento del conocimiento científico, humanístico y tecnológico al servicio de la sociedad. La educación es un servicio público y esta fundamentada en el respeto a todas las corrientes del pensamiento, con la finalidad de desarrollar el potencial creativo de cada ser humano y el pleno ejercicio de su personalidad en una sociedad democrática basada en la valoración técnica del trabajo y en la participación activa, consciente y solidaria en los procesos de transformación social consustanciados con los valores de la identidad nacional, y con una visión latinoamericana y universal. El Estado, con la participación de las familias y la sociedad, promoverá el proceso de educación ciudadana de acuerdo con los principios contenidos de esta Constitución y en la ley.

Artículo 103. Toda persona tiene derecho a una educación integral, de calidad, permanente, en igualdad de condiciones y oportunidades, sin más limitaciones que las derivadas de sus aptitudes, vocación y aspiraciones. La educación es obligatoria en todos sus niveles desde el maternal hasta el nivel medio diversificado. La impartida en las instituciones del estado es gratuita hasta el pregrado universitario. A tal fin, el Estado realizara una inversión prioritaria, de conformidad con las recomendaciones de la Organización de las Naciones Unidas. El Estado creará y sostendrá instituciones y servicios suficientemente

dotados para asegurar el acceso, permanencia y culminación en el sistema educativo. La ley garantizara igual atención a las personas con necesidades especiales o discapacidad y a quienes se encuentren privados de su libertad o carezcan de condiciones básicas para su incorporación y permanencia en el sistema educativo. Las contribuciones de los particulares a proyectos y programas educativos públicos a nivel medio y universitario serán reconocidas como desgravámenes al impuesto sobre la renta según la ley respectiva.

TÍTULO IV DEL PODER PÚBLICO

Capítulo I

De las Disposiciones Fundamentales

Sección Segunda: de la Administración Pública

Artículo 141. La Administración Pública está al servicio de los ciudadanos y ciudadanas y se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública con sometimiento pleno a la ley y al derecho.

Sección Tercera: de la Función Pública

Artículo 146. Los cargos de los órganos de la Administración Pública son de carrera; se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los contratados y contratadas, los obreros y obreras al servicio de la administración pública y los demás que determinen la ley.

El ingreso de los funcionarios públicos y de las funcionarias públicas a los cargos de carrera será por concurso público fundamentados en principios de honestidad, idoneidad y eficiencia. El ascenso será sometido a métodos científicos basados en el sistema de méritos, y el traslado, suspensión y

retiro será de acuerdo con su desempeño"

TÍTULO VI

SISTEMA SOCIO ECONÓMICO

Capítulo II

Del Régimen Fiscal y Monetario

Sección Primera: Del Régimen Presupuestario

Artículo 315. En los presupuestos públicos anuales de gastos en todos los niveles de gobierno se establecerá de manera clara, para cada crédito presupuestario, el objetivo específico a que este dirigido, los resultados concretos que se espera obtener y los funcionarios públicos o funcionarias publicas responsables para el logro de tales resultados. Estos se establecerán en términos cuantitativos, mediante indicadores de desempeño, siempre que ellos sean técnicamente posible. El Poder Ejecutivo dentro de los seis meses posteriores al vencimiento del ejercicio anual presentará a la Asamblea Nacional la rendición de cuenta y el Balance de ejecución presupuestaria correspondiente a dicho ejercicio.

DECRETO CON RANGO Y FUERZA DE LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL

TÍTULO III

DE LOS MINISTROS Y MINISTERIOS

Capítulo II

Del Número Denominación y Competencias de cada Ministerio

Artículo 45. Corresponde al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte la regulación, formulación y seguimiento de políticas, la planificación y realización de las actividades del Ejecutivo Nacional en materia de educación que comprenden la orientación programación, desarrollo, promoción, coordinación, supervisión, control y evaluación del sistema educacional en todos sus niveles

y modalidades, salvo lo dispuesto en leyes especiales; colaborar con las actividades de generación y desarrollo científico, con las manifestaciones de la cultura y la defensa del patrimonio cultural y acervo histórico de la Nación; asegurar el acceso a la cultura por parte de toda la población; diseñar y establecer forma de participación en el desarrollo cultural; estimular el desarrollo de la actividad deportiva establecer planes de consolidación y mecanismos de coordinación de dicha actividad a nivel nacional, estatal y municipal; propiciar la participación de las organizaciones deportivas; estimular el desarrollo del deporte escolar así como las demás competencias que le atribuya las leyes.

Artículo 51. Corresponde al Ministerio de Planificación y Desarrollo la regulación, formulación y seguimiento de las políticas de planificación y desarrollo institucional; la formulación de estrategia de desarrollo económico y social de la Nación, y la preparación de las proyecciones y alternativas, la formulación y seguimiento del Plan de la Nación del Plan Operativo Anual y del Plan de Inversiones pública; la propuesta de los lineamientos de la planificación del estado, y de la planificación física y espacial en escala nacional; la coordinación y compatibilización de los diversos programas sectoriales, estatales y municipales; la coordinación de las actividades de desarrollo regional; la asistencia técnica a los órganos del poder público; la asistencia técnica y financiera internacional; la vigilancia y evaluación de los programas y proyectos de asistencia técnica que se ejecutan en el país.

Le corresponde, además, la regulación, formulación y seguimiento de las políticas de la función pública; la coordinación y administración del sistema integral de información sobre personal de la administración pública; la

regulación y formulación de las políticas de reclutamiento, selección, formación, evaluación, promoción remuneración, seguridad social y egreso de los funcionarios público; la supervisión de las oficinas de personal de la Administración Pública Nacional, así como las competencias que le señalen la Ley de Carrera Administrativa; la evaluación de la gestión de recursos humanos de los órganos de la Administración Central y Descentralizada funcionalmente.

Le corresponde, además, la modernización institucional de la Administración Pública Nacional, que comprenden el estudio, propuesta, coordinación y evaluación de las directrices y políticas referidas a la estructura y funciones en todos sus sectores y niveles así como las propuestas, el seguimiento y la evaluación de las acciones tendentes a su modernización administrativa en general; la realización de la evaluación de los resultados de la gestión de los organismos que integran la Administración Pública Nacional y su divulgación, particularmente, la evaluación del desempeño institucional de los órganos de la Administración Central y Descentralizada funcionalmente y la formulación de los convenios que sean suscritos entre el Ejecutivo Nacional y los organismos sujetos a evaluación de sus resultados; así como las demás competencias que le atribuyan las leyes"

GACETA OFICIAL DE LA REPÚBLICA DE VENEZUELA. REGLAMENTO DE LOS
INSTITUTOS Y COLEGIOS UNIVERSITARIOS

Título I

De las Disposiciones Generales

Artículo 2º: Los Institutos y Colegios Universitarios son instituciones de educación superior, destinados a proveer recursos humanos en el campo de la ciencia, la tecnología y de los servicios que se requieran para el desarrollo del país y de la

región.

Artículo 4º: Las políticas de desarrollo institucional así como las funciones de supervisión, control, evaluación y coordinación de los s Institutos y Colegios Universitarios, la ejercerá el Ministerio de Educación. Para la ejecución de estas funciones contará con la participación de las comunidades de dichas instituciones y de los organismos regionales vinculados a las actividades socio económicas y culturales, públicas y privadas de la región.

Título II

De la Organización y Funcionamiento de los Institutos y Colegios Universitarios

Capítulo II: Del Consejo Directivo

Artículo 13º: El Consejo Directivo es el órgano cogobierno y la máxima autoridad de la institución y estará integrado por el Director, quien lo preside, los Subdirectores, los Jefes de División, un representante de los profesores, un representante de los estudiantes y un representante de los egresados en el caso de existir esta asociación legalmente constituida.

Artículo 15º: Son atribuciones del Consejo Directivo: Literal 4) Preparar el proyecto del plan anual de las actividades docentes de Investigación, de Postgrado, de Extensión y de Producción y someterlas a la aprobación del Ministerio de Educación. Literal 5) Conocer, discutir y sancionar el proyecto de presupuesto anual de la institución y someterlo a consideración del Ministerio de Educación.

Capítulo IV: Del Director y Subdirectores

Artículo 25º: El Subdirector Administrativo tendrá las siguientes atribuciones: Literal 2) Planificar, coordinar, evaluar y supervisar las actividades administrativas relacionadas con los recursos

humanos, financieros y de servicio de la institución. Literal 4) Velar por el aprovechamiento racional de los recursos materiales, físicos y financieros de la institución y por la conservación del patrimonio institucional. Literal 6) Gestionar conjuntamente con el Director la consecución de los recursos financieros necesarios para el desarrollo de las actividades de la institución. Literal 8) Coordinar las actividades de la Divisiones Administrativas.

Título VI

Del Régimen Presupuestario

Artículo 54°: La formulación, elaboración y presentación del presupuesto de los Institutos y Colegios Universitarios se hará de acuerdo con las normas señaladas por los Ministerios de Hacienda y de Educación.

Artículo 55°: Los Gastos de los Institutos y Colegios Universitarios se harán con cargo al presupuesto asignado a cada una de estas instituciones por los organismos competentes.

Artículo 56°: Las adquisiciones o prestación de servicios de cualquier género que se requiera para el funcionamiento Institutos y Colegios Universitarios se hará de acuerdo con los programas debidamente aprobados mediante los procedimientos elaborados por el Ministerio de Educación.

LEY ORGÁNICA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA Y DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL FISCAL

Capítulo V

Artículo 61.- Los órganos de control fiscal, dentro del ámbito de sus competencias, podrán realizar auditoria, estudios, análisis e investigaciones respecto de las actividades de los entes y organismos sujetos a su control, para evaluar los planes y programas en cuya ejecución intervengan dichos entes u organismos. Igualmente, podrán realizar los estudios e

investigaciones que sean necesarios para evaluar el cumplimiento y los resultados de las políticas y decisiones gubernamentales.

Artículo 62.- Los órganos de control fiscal podrán, de conformidad con el artículo anterior, efectuar estudios organizativos, estadísticos, económicos y financieros, análisis e investigaciones de cualquier naturaleza, para determinar el costo de los servicios públicos, los resultados de la acción administrativa y, en general, la eficacia con que operan las entidades sujetas a su vigilancia, fiscalización y control.

2.4. DEFINICIÓN DE TÉRMINOS BÁSICOS

Administración: Proceso de diseñar y mantener un ambiente en el cual las personas trabajen juntas para lograr propósitos eficientemente seleccionados.

Cambio: Encontrar y adoptar actitudes, valores y comportamientos nuevos, con la ayuda de un agente de cambio capacitado, que encabeza a personas, grupos o la organización entera a lo largo del proceso.

Capacidad Técnica: Facultades para utilizar los procedimientos, las técnicas y los conocimientos de un campo especializado.

Competencias: Son características personales que predicen el desempeño excelente.

Competitividad: La posición relativa que tiene un competidor con relación a otros competidores.

Coordinar: Es el proceso de comunicarse con elementos fuera de la jurisdicción del administrador para obtener su cooperación donde reciban influencia de la operación.

Controlar: El proceso de instrumentar el plan y usar recursos organizados en operaciones reales y efectivas que permiten lograr los objetivos establecidos.

Desempeño: Proceso mediante el cual los miembros trabajan con

eficacia para alcanzar metas comunes.

Dirección: Los actos de los gerentes cuando imparten instrucciones a sus subordinados sobre los métodos y procedimientos apropiados y supervisar el trabajo de sus subordinados para asegurar que lo están haciendo correctamente.

Eficacia: Consecución de objetivos y metas referida a la misión de la entidad.

Eficiencia: Obtención de bienes y servicios con un manejo racional de recursos.

Estrategias: Programa amplio para definir y alcanzar los objetivos de una organización.

Globalización: Cuando las organizaciones reconocen que los negocios se deben enfocar al mundo y no sólo al ámbito local.

Influencia: Toda acción o ejemplo de conducta que propicia que otra persona o grupo cambien de actitud o conducta.

Institución: Centro educativo, fundado por profesores de ideología que constituyen un esfuerzo de intelectualidad progresista para crear alternativas modernizadoras a la enseñanza oficial.

Planificación: Selección de misiones y objetivos, y estrategias, políticas, programas y procedimientos para lograrlos; toma de decisiones; selección de un curso de acción entre varias opciones.

Planificar: Es el proceso consciente de seleccionar y desarrollar el mejor curso de acción para alcanzar los objetivos.

Programa: Plan de un solo uso que abarca un conjunto relativamente grande de actividades de la organización y especifica los pasos principales, su orden y oportunidad, así como la unidad responsable de cada paso.

CAPÍTULO III

MARCO METODOLÓGICO

Es difícil hablar en forma absoluta y categórica de una tipología única en el terreno metodológico de la investigación científica, ya que los

procedimientos y técnicas se combinan y confunden. Pero con el fin de cumplir con los objetivos planteados, se procedió de acuerdo a la siguiente metodología.

3.1. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

La presente es una investigación descriptiva y de campo, ya que se realiza un análisis sistemático de un problema en la realidad con la finalidad de describirlo y entender su naturaleza. Es descriptiva porque define una situación “como es”. Los estudios descriptivos especifican las propiedades importantes de personas, grupos, comunidades o cualquier otro fenómeno que sea sometido a análisis. Dentro de los tipos de investigación descriptiva se puede considerar como evaluativa, apoyada en una investigación documental. (UPEL, 2003)

Este tipo de investigación no manipula ninguna situación real, se limita a observar y describir los fenómenos. La observación es, por lo tanto, elemento básico del diseño. Los estudios observacionales como el presente, son descriptivos ya que exploran situaciones y, para ello, tratan de asociar y comparar grupos de datos.

Es una investigación descriptiva evaluativa porque utiliza un criterio de medida para emitir un juicio de valor. En la presente investigación, al hacer un diagnóstico acertado, se plantearán recomendaciones para que se tomen decisiones efectivas y se modifiquen aquellos elementos que distorsionan el logro del objetivo.

De acuerdo al problema planteado y a la naturaleza de la investigación referente a la gestión pública y su incidencia en la planificación presupuestaria del IUTValencia, la misma se enmarca dentro de la modalidad de una investigación descriptiva de campo, apoyada en una investigación documental.

Es de tipo documental, porque para la elaboración se estudiaran textos y otras fuentes documentales y es de campo porque se recogió información vivencial y directa del contexto donde se desarrollará el estudio.

Debe señalarse que el desarrollo de este trabajo de investigación es un

estudio descriptivo; según el autor Méndez C. (1992), “el estudio descriptivo identifica características del universo de la investigación, señala formas de conducta y actitudes del universo investigado, establece comportamientos concretos, descubre y comprueba la asociación entre variables de investigación”.

En función de su dimensión temporal, la investigación se definió como transeccional o transversal descriptiva, ya que se recolectaron datos atendiendo a un momento dado, es decir un momento único; de acuerdo a su dimensión especial, o amplitud, se define como una investigación microsociológica, puesto que se hará referencia a un grupo, o sector definido de la sociedad.

3.2. POBLACIÓN

La población que se tomó para la investigación estuvo conformada por el Consejo Directivo (alta gerencia) y las dependencias de la Subdirección Administrativa y la Subdirección Académica del IUTValencia, quienes participan en la gestión pública en el proceso de planificación presupuestaria.

Debido al tamaño de la población se realizó un estudio tipo censo, el cual no requerirá de muestra, la cual estará integrada por la totalidad de la población escogida del instituto objeto de este estudio. Al respecto Zorvovich (citado en Rojas, 1998), define este tipo de estudio como "la obtención de datos de todas las unidades del universo acerca de las cuestiones que constituyen el objeto del censo".

A continuación se presenta un cuadro que refleja la población objeto del estudio de la presente investigación:

TABLA N° 1
POBLACIÓN OBJETO DEL ESTUDIO DE LA INVESTIGACIÓN

DEPENDENCIA ADSCRITA	ÁREAS INVOLUCRADAS	NO. DE PERSONA S
-------------------------	--------------------	------------------------

Alta gerencia	Consejo Directivo	6
Subdirección Académica	Departamentos académicos	6
	División de Investigación	3
Subdirección Administrativa	Departamento de Compras	1
	Departamento de Servicios Generales	1
	Departamento de Planificación	1
	Departamento de Presupuesto	1
	Departamento de Servicios Administrativos	1
TOTAL POBLACIÓN.....		20

3.3. TÉCNICAS DE RECOLECCIÓN DE DATOS

Las técnicas de recolección de datos de acuerdo al tipo de investigación, son las que permitieron que el investigador obtuviera información de la población objeto de estudio. Allí radica su importancia, teniendo una visión global y real del problema planteado, permitió visualizar las opciones ideales, los sistemas, los modelos, y alternativas de cambio dirigidas a mejorar procesos, procedimientos, planes, técnicas y métodos. Este proceso se efectuó a través de: la observación, la entrevista, el cuestionario y las fichas bibliográficas.

3.3.1. LA OBSERVACIÓN

Con esta técnica se pudo observar y recoger datos necesarios para conocer “la incidencia de la gestión pública” en la planificación presupuestaria de la institución objeto de estudio.

3.3.2. LA ENTREVISTA

Es una de las técnicas más utilizadas ya que, al igual que la observación, es muy común para este tipo de investigación. El instrumento en cuestión permite establecer las preguntas de manera inductiva, comenzando con preguntas muy detalladas y frecuentemente cerradas y permitiendo, posteriormente, al entrevistador expandir el tema incluyendo preguntas abiertas y respuestas generalizadas.

Igualmente debe resaltarse que el levantamiento de la información mediante la aplicación de entrevistas será fuertemente respaldado por el proceso de documentación en fuentes externas, llevado a cabo mediante la consulta bibliográfica, antecedentes de investigación, fuentes electrónicas de las leyes y disposiciones legales vigentes.

3.3.3. La Encuesta

Para esta investigación la técnica de la encuesta es muy importante, debido a que constituyó una forma concreta de obtener datos puntuales, donde se fijó la atención hacia los aspectos más relevantes sujetos a determinadas condiciones, reduciendo la realidad a cierto número de datos esenciales y precisos para el objetivo del estudio.

La autora elaboró una encuesta para recabar información a partir de las unidades que conforman el universo o población, dirigidas a la gestión pública en el IUTValencia.

La revisión bibliográfica y documental, se apoyó en el análisis de contenido, el cual se aplica al material bibliográfico, a los distintos documentos y normativas legales que sustentan la incidencia de la gestión pública en la planificación presupuestaria.

3.4. VALIDEZ Y CONFIABILIDAD DEL INSTRUMENTO

El instrumento de recolección de datos constó de ítems formulados a base de preguntas cerradas desde el ítem 1 hasta el 10, para, a partir de allí formular preguntas abiertas, de acuerdo a los objetivos de la investigación y a la operacionalización de las variables objeto de estudio. Se utilizó para la confiabilidad y la medición el coeficiente de Alpha de Cronbach, que ofrece una cantidad que oscila entre 0 y 1, a medida que más se aproxima a 1, es más confiable el instrumento, para ello se utilizó la siguiente fórmula:

$$\alpha = \frac{K - 1}{K(1 \sum Si^2 / S^2t)}$$

Donde:

K = Número de ítems.

ΣSi^2 = Sumatoria de la varianza de las respuestas por ítems.

$S^2 t$ = Varianza de la sumatoria de las respuestas por individuo.

α = Coeficiente de confiabilidad de Cronbach.

3.5. PROCEDIMIENTOS A SEGUIR PARA EL ANÁLISIS DE DATOS

Se procedió a solicitar autorización a las autoridades de la institución objeto de este estudio, se cuantificó los diferentes recursos (materiales humanos, y financieros) y a la vez el tiempo requerido para la recolección de la información.

3.6. TÉCNICAS DE TABULACIÓN Y ANÁLISIS DE LOS DATOS

3.6.1. ANÁLISIS CUANTITATIVO

Se recopilaron, interpretaron y analizaron los datos numéricos. Posteriormente se elaboraron cuadros o tablas en los cuales se pueden observar los datos obtenidos, es decir, se colocó ordenada y numéricamente la información obtenida.

3.6.2. ANÁLISIS CRÍTICO (CUALITATIVO)

Mediante este tipo de análisis se evaluaron las respuestas y su relación con la acción que es observable; el dato como producto de las respuestas fue sistematizado utilizando un análisis crítico que permitió describir características y detectar significados relacionados con los problemas que confronta cada unidad estudiada con relación al problema.

CAPÍTULO IV

PRESENTACIÓN Y ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS

4.1. ANÁLISIS CUANTITATIVO

A continuación se presentan en tablas y gráficos estadísticos, con sus respectivos análisis y comentarios, los datos obtenidos luego de la aplicación del instrumento elaborado para tal fin.

CUADRO N° 1

OPINIÓN DE LOS ENCUESTADOS SOBRE LA FUNCIÓN QUE DESEMPEÑAN COMO GERENTE PÚBLICA DEL INSTITUTO UNIVERSITARIO DE TECNOLOGÍA DE VALENCIA EN EL CUAL PRESTAN SU SERVICIO

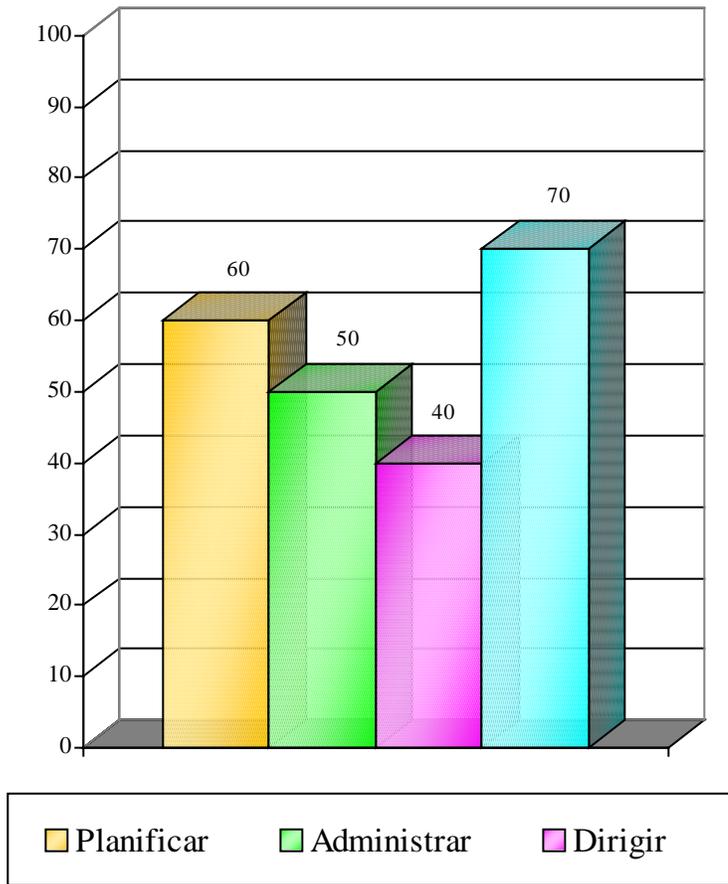
FUNCIÓN DE LA GERENCIA PÚBLICA	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Planificar	12	60%
Administrar	10	50%
Dirigir	8	40%
Coordinar	14	70%

Fuente: Encuesta elaborada y aplicada por la autora.

El 70% de los encuestadas opinan que la función que desempeña en Instituto es coordinar, mientras que un 60% respondió que la función es planificar y el 50% opina que la función que desempeña es administrar y el 40% respondió que la función que desempeñan dentro de la institución es dirigir.

GRÁFICO N° 1

OPINIÓN DE LOS ENCUESTADOS SOBRE LA FUNCIÓN QUE DESEMPEÑAN COMO GERENTE PÚBLICA DEL INSTITUTO UNIVERSITARIO DE TECNOLOGÍA DE VALENCIA EN EL CUAL PRESTAN SU SERVICIO



Fuente: Cuadro N° 1

CUADRO N° 2
OPINIÓN DE LOS ENCUESTADOS SOBRE SI TIENE
INFORMACIÓN O NO DE CÓMO ESTÁ CONFORMADA LA
ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DEL INSTITUTO
UNIVERSITARIO DE TECNOLOGÍA DE VALENCIA EN EL
CUAL PRESTAN SU SERVICIO

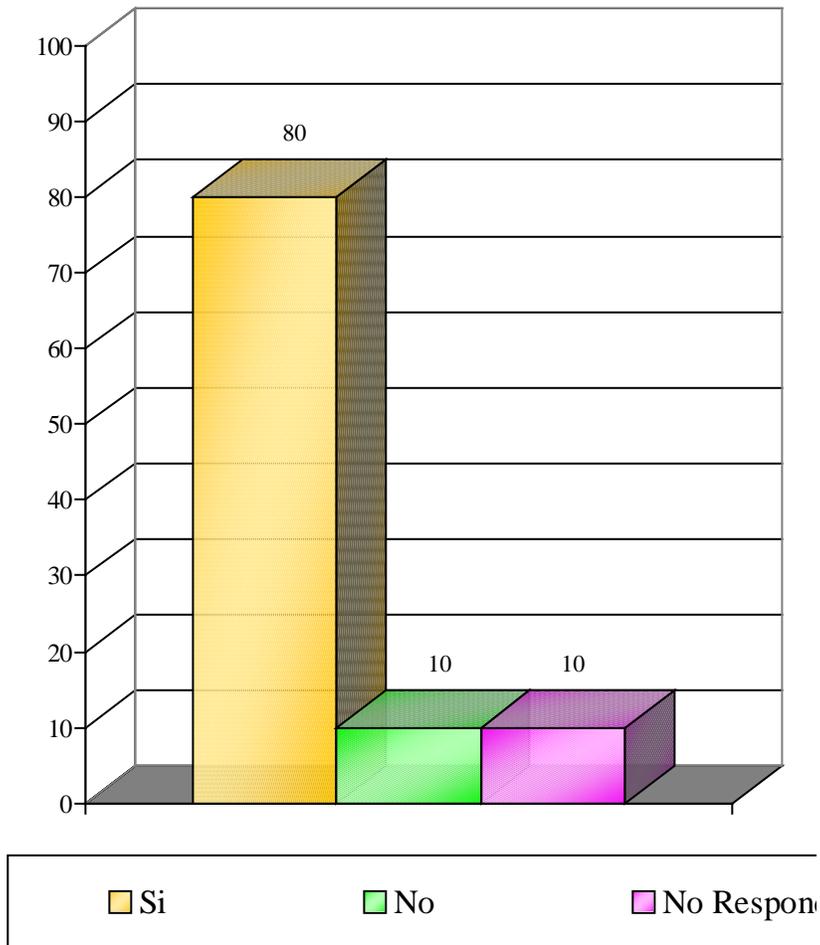
RESPUESTA	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Si	16	80%

No	02	10%
No responde	02	10%

Fuente: Encuesta elaborada y aplicada por la autora

Al analizar el resultado de este ítem, se puede observar que el 80% de los sujetos encuestados respondió afirmativamente. Dos de los encuestados, lo que equivale al 10% del grupo objeto de estudio, responde desconocer tal estructura e igual porcentaje no respondió a la interrogante.

GRÁFICO N° 2
OPINIÓN DE LOS ENCUESTADOS SOBRE SI TIENE
INFORMACIÓN O NO DE CÓMO ESTÁ CONFORMADA LA
ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DEL INSTITUTO
UNIVERSITARIO DE TECNOLOGÍA DE VALENCIA EN EL
CUAL PRESTAN SU SERVICIO



Fuente : Cuadro N° 2

CUADRO N° 3
OPINIÓN DE LOS ENCUESTADOS CON RELACIÓN
A LOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN
LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DEL
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE TECNOLOGÍA DE VALENCIA

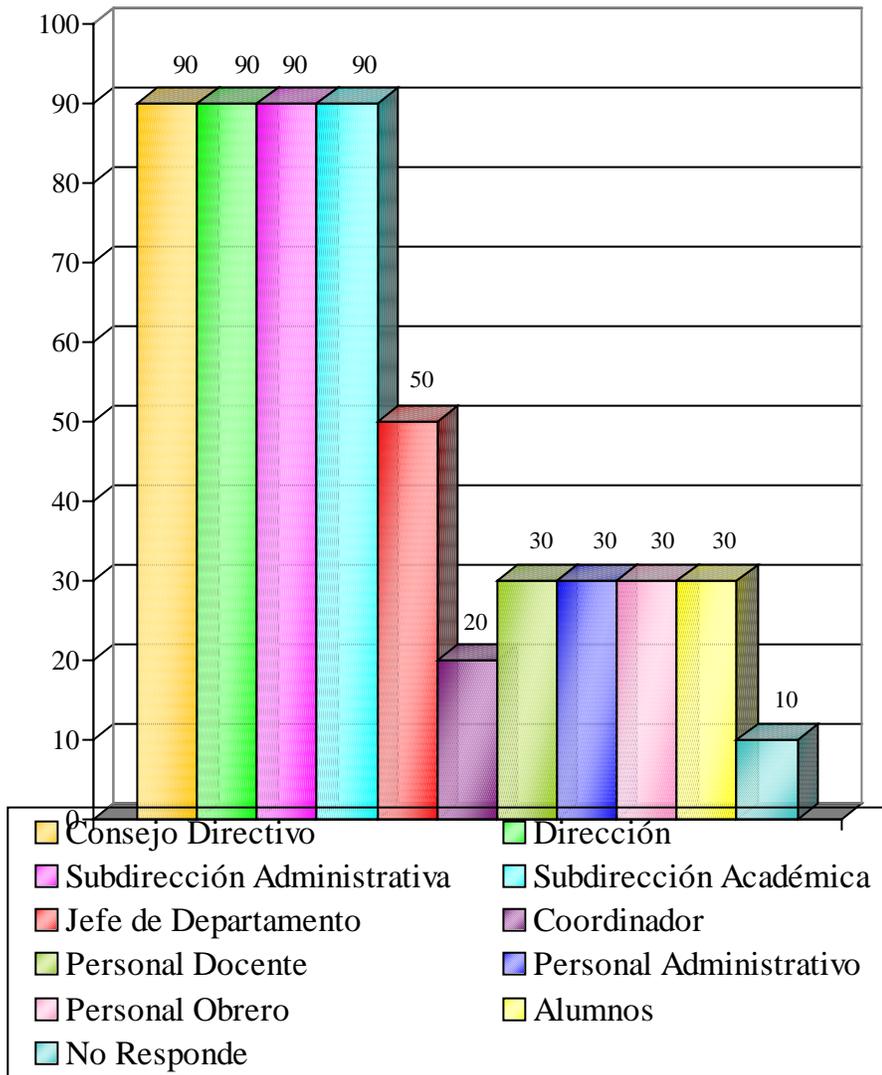
ELEMENTOS DE LA ESTRCUTURA ORGANIZATIVA	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Consejo Directivo	18	90%
Dirección	18	90%
Subdirección Administrativa	18	90%
Subdirección Académica	18	90%
Jefe de Departamento	10	50%

Coordinador	4	20%
Personal Docente	6	30%
Personal Administrativo	6	30%
Personal Obrero	6	30%
Alumnos	6	30%
No Responde	2	10%

El 90% de la población encuestada respondió que el Consejo Directivo, la Dirección, la Subdirección Académica y la Subdirección Administrativa son elementos que forman parte de la estructura organizativa de un Instituto o Colegio Universitario; mientras 50% indicó que son los Departamentos uno de los elementos que conforman la estructura organizativa; el 20% respondió que los Coordinadores forman parte de los elementos de la estructura organizativa y el 30% respondió que el Personal Docente, Administrativo, Obrero y los Alumnos conforman los elementos que integran la estructura organizativa en los Institutos o Colegios Universitarios en el cual presta su servicio y el 10% no respondió.

GRÁFICO N° 3

OPINIÓN DE LOS ENCUESTADOS CON RELACIÓN A LOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DEL INSTITUTO UNIVERSITARIO DE TECNOLOGÍA DE VALENCIA



Fuente: Tabla N° 3

CUADRO N° 4
OPINIÓN DE LOS ENCUESTADOS SOBRE LOS INSTRUMENTOS
LEGALES QUE REGULAN LOS PROCESOS ADMINISTRATIVOS EN
LA PLANIFICACIÓN PRESUPUESTARIA EN EL INSTITUTO
UNIVERSITARIO DE TECNOLOGÍA DE VALENCIA

INSTRUMENTOS LEGALES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Ley Orgánica de la Contraloría General de la Republica y su Reglamento	20	100%

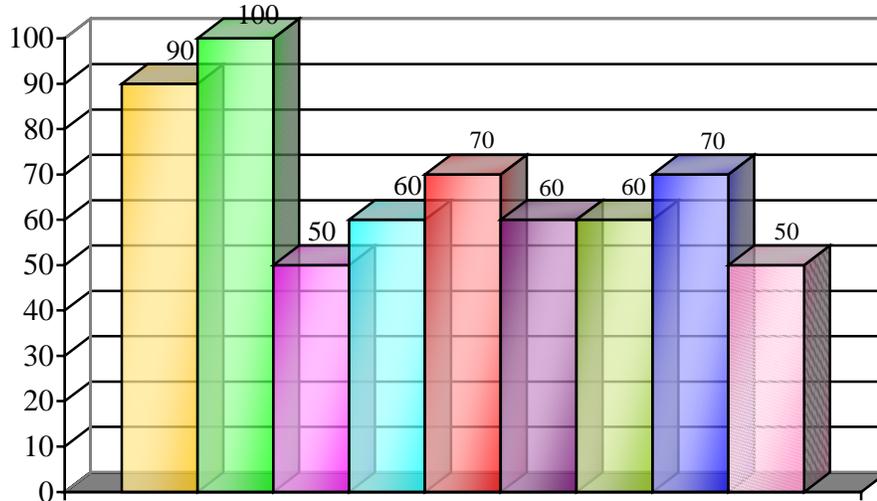
Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público y sus Reglamentos	18	90%
Ley de Planificación	10	50%
Ley de Procedimiento Administrativo	12	60%
Ley del Estatuto de la Función Pública	14	70%
Ley Orgánica del Trabajo	12	60%
Reglamento de Control Interno para la Administración Pública	12	60%
Contratos del Personal Docente, Administrativo y Obrero	14	70%
Manuales de Procedimientos existentes dentro de la Institución	10	50%

Fuente: Encuesta elaborada y aplicada por la autora

El 100% de los sujetos encuestados tiene conocimiento que la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y su Reglamento, el 90% es un instrumento legal que regula los procesos administrativos en el Instituto; el 70% tiene conocimiento que la Ley del Estatuto de la Función Pública y los Contratos del Personal Docente, Administrativo y Obreros son instrumentos legales que regulan los controles internos existente en el Instituto; el 60% respondió que los la Ley Orgánica del Trabajo y el Reglamento de Control Interno para la administración Pública son instrumentos legales que regulan los procesos administrativos existentes en la institución, mientras que el 50% respondió conocer que la Ley de Planificación y los Manuales de Procedimientos existente en el instituto son un instrumentos legales que regulan los procesos administrativos existentes en el Instituto.

GRÁFICO N° 4
OPINIÓN DE LOS ENCUESTADOS SOBRE LOS INSTRUMENTOS
LEGALES QUE REGULAN LOS PROCESOS ADMINISTRATIVOS EN

LA PLANIFICACIÓN PRESUPUESTARIA EN EL INSTITUTO UNIVERSITARIO DE TECNOLOGÍA DE VALENCIA



■	Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y su Reglamento
■	Ley Orgánica de la Adinistración Financiera del Sector Público y sus Reglam
■	Ley de Planificación
■	Ley de Procedimientos Administrativos
■	Ley del Estatuto de la Función Pública
■	Ley Orgánica del Trabajo
■	Reglamento de Control Interno para la Administración Pública
■	Contratos del Personal Docente, Administrativo y Obrero
■	Manuales de Procedimientos existentes dentro de la Institución

Fuente: Cuadro N° 4

CUADRO N° 5 OPINIÓN DE LOS ENCUESTADOS SOBRE LOS LOGROS OBTENIDOS EN LOS PROCESOS ADMINISTRATIVOS EXISTENTES EN EL INSTITUTO UNIVERSITARIO DE TECNOLOGÍA DE VALENCIA

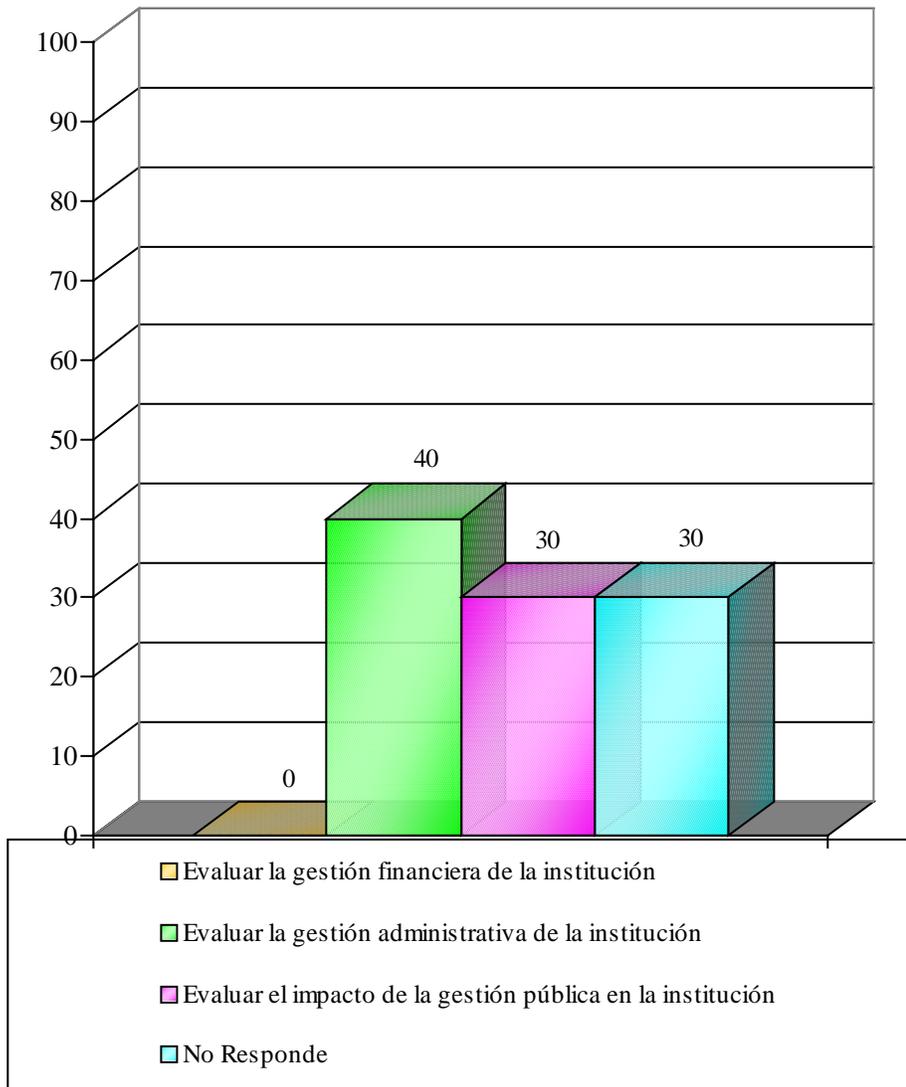
LOGROS DE LA APLICACIÓN DE PROCESOS ADMINISTRATIVOS	FRECUENCIA	PORCENTAJE
--	------------	------------

Evaluar la gestión financiera de la institución	0	0
Evaluar la gestión administrativa de la institución	8	40%
Evaluar el impacto de la gestión pública en la institución	6	30%
No Responde	6	30%

Fuente: Encuesta elaborada y aplicada por la autora

En estos resultados se observa que el 40% indicó que con los procesos administrativos existente en el Instituto Universitario de Tecnología de Valencia se logra evaluar la gestión administrativas de la autoridades de la institución, mientras que el 30% respondió que al cumplir con dichos procesos se logra la evaluación de gestión pública en la institución y el 30% no respondió.

GRÁFICO N° 5
OPINIÓN DE LOS ENCUESTADOS SOBRE LOS LOGROS
OBTENIDOS EN LOS PROCESOS ADMINISTRATIVOS
EXISTENTES EN EL INSTITUTO UNIVERSITARIO DE
TECNOLOGÍA DE VALENCIA



Fuente: Tabla N° 5

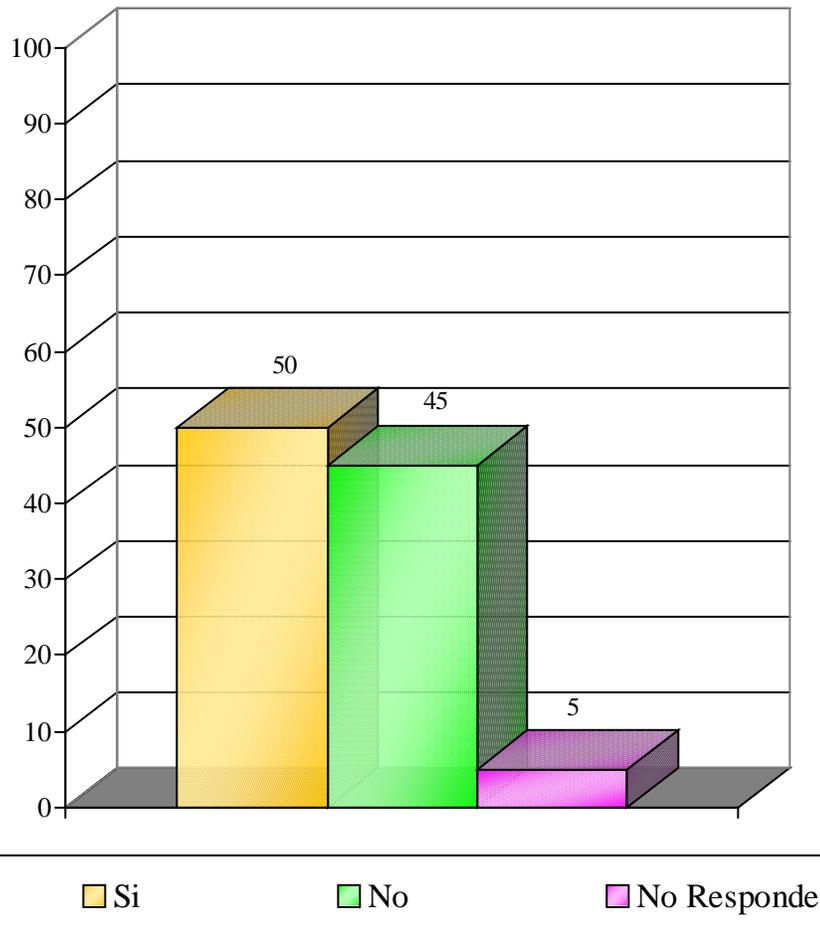
CUADRO N° 6
OPINIÓN DE LOS ENCUESTADOS SOBRE SI CONOCE EL INSTRUMENTO QUE SE UTILIZA PARA LA EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN DE LOS FUNCIONARIOS DIRECTIVOS, JEFES DE DEPARTAMENTOS Y/O COORDINADORES QUE INTEGRAN LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DEL INSTITUTO UNIVERSITARIO DE TECNOLOGÍA DE VALENCIA

RESPUESTA	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Si	10	50%
No	9	45%
No responde	1	5%

Fuente: Encuesta elaborada y aplicada por la autora

A esta interrogante, 10 de los encuestados, lo que equivale al 50% de la muestra, respondió afirmativamente. La respuesta del 45% fue negativa y el 5% (uno de los encuestados) no respondió.

GRÁFICO N° 6
OPINIÓN DE LOS ENCUESTADOS SOBRE SI CONOCE O EL INSTRUMENTO QUE SE UTILIZA PARA LA EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN DE LOS FUNCIONARIOS DIRECTIVOS, JEFES DE DEPARTAMENTOS Y/O COORDINADORES QUE INTEGRAN LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DEL INSTITUTO UNIVERSITARIO DE TECNOLOGÍA DE VALENCIA



Fuente: Cuadro N° 6

CUADRO N° 7
OPINIÓN DE LOS ENCUESTADOS SOBRE SU CONSIDERACIÓN
DEL LAPSO EN EL CUAL SE DEBE APLICAR LA EVALUACIÓN
DE GESTIÓN PÚBLICA EN EL INSTITUTO UNIVERSITARIO DE
TECNOLOGÍA DE VALENCIA

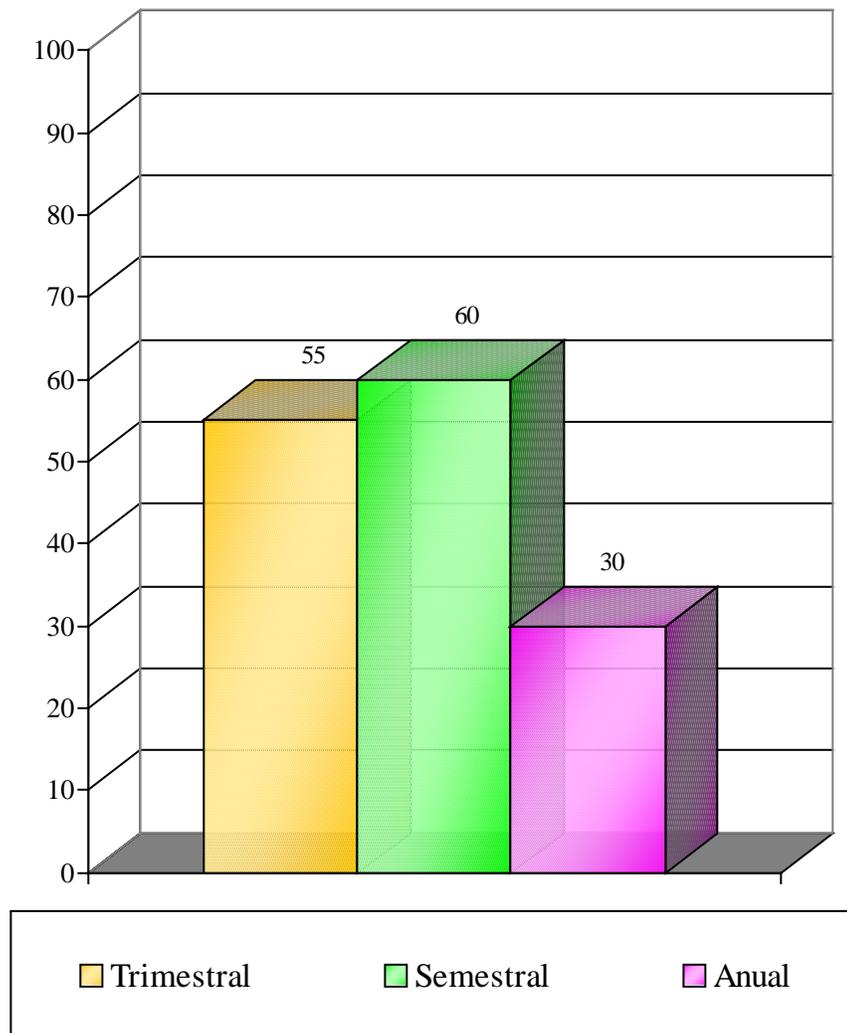
RESPUESTA	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Trimestral	11	55%
Semestral	12	60%

Anual	6	30%
-------	---	-----

Fuente: Encuesta elaborada y aplicada por la autora

El 55% del grupo encuestado considera que la aplicación de la evaluación de la gestión pública en el IUT de Valencia debe realizarse trimestralmente; el 60% considera que ésta debe hacerse cada seis meses y el 30% opina que debe realizarse anualmente. Es importante acotar, como bien se observa en la tabla, que algunos de los encuestados aportó más de una opción a la interrogante planteada.

GRÁFICO N° 7
OPINIÓN DE LOS ENCUESTADOS SOBRE SU CONSIDERACIÓN
DEL LAPSO EN EL CUAL SE DEBE APLICAR LA EVALUACIÓN
DE GESTIÓN PÚBLICA EN EL INSTITUTO UNIVERSITARIO DE
TECNOLOGÍA DE VALENCIA



Fuente: Cuadro N°7

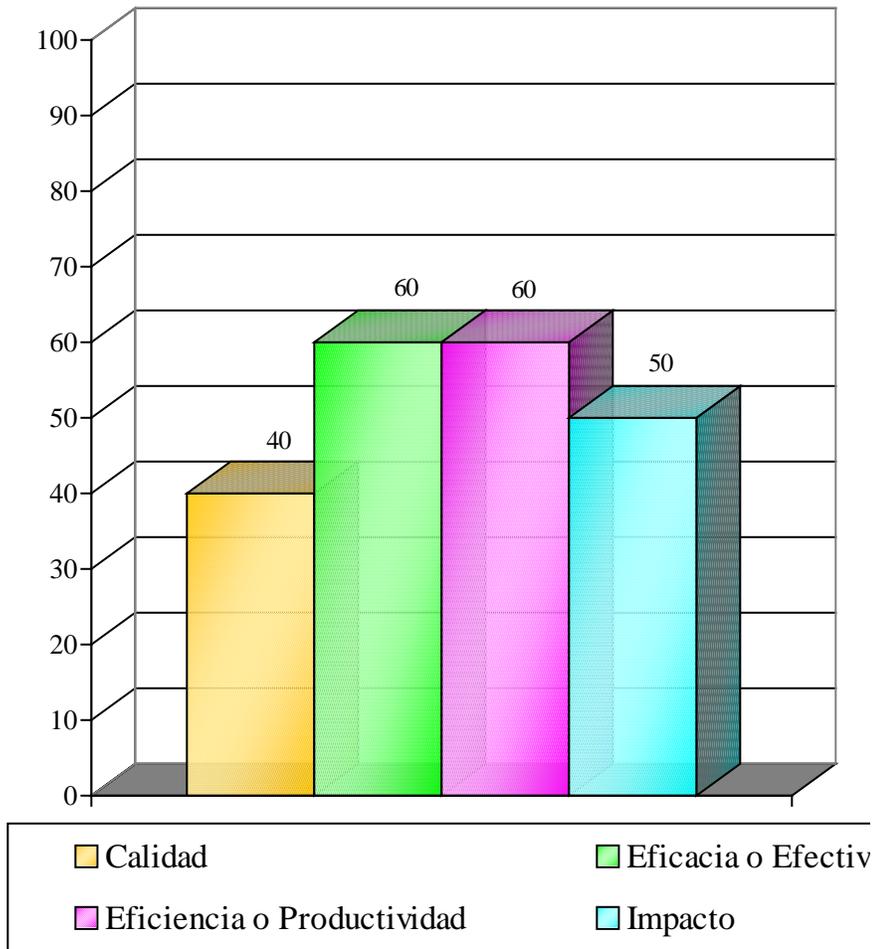
CUADRO N° 8
OPINIÓN DE LOS ENCUESTADOS SOBRE CUÁLES SON LOS
INDICADORES CUANTITATIVOS QUE SE UTILIZAN PARA LA
“EVALUACIÓN DE GESTIÓN” DE LOS FUNCIONARIOS
DIRECTIVOS, JEFES DE DEPARTAMENTOS Y/O
COORDINADORES QUE INTEGRAN LA ESTRUCTURA
ORGANIZATIVA EN EL INSTITUTO UNIVERSITARIO DE
TECNOLOGÍA DE VALENCIA

INDICADORES CUANTITATIVOS	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Calidad	8	40%
Eficacia o Efectividad	12	60%
Eficiencia o Productividad	12	60%
Impacto	10	50%

Fuente: Encuesta elaborada y aplicada por la autora

El 60% los sujetos encuestados respondió que la eficacia y la eficiencia son indicadores importante para evaluar la gestión de los funcionarios directivos, jefes de departamentos y/o coordinadores que integran la estructura organizativa del instituto, el 50% respondió que entre los indicadores para la evaluación de gestión es la calidad y el 40% respondió que el impacto es un indicador para evaluar la gestión de los niveles gerenciales que integran la estructura organizativa del Instituto Universitario de Tecnología de Valencia.

GRÁFICO N° 8
OPINIÓN DE LOS ENCUESTADOS SOBRE CUÁLES SON LOS
INDICADORES CUANTITATIVOS QUE SE UTILIZAN PARA LA
“EVALUACIÓN DE GESTIÓN” DE LOS FUNCIONARIOS
DIRECTIVOS, JEFES DE DEPARTAMENTOS Y/O
COORDINADORES QUE INTEGRAN LA ESTRUCTURA
ORGANIZATIVA EN EL INSTITUTO UNIVERSITARIO DE
TECNOLOGÍA DE VALENCIA



Fuente: Cuadro N° 8

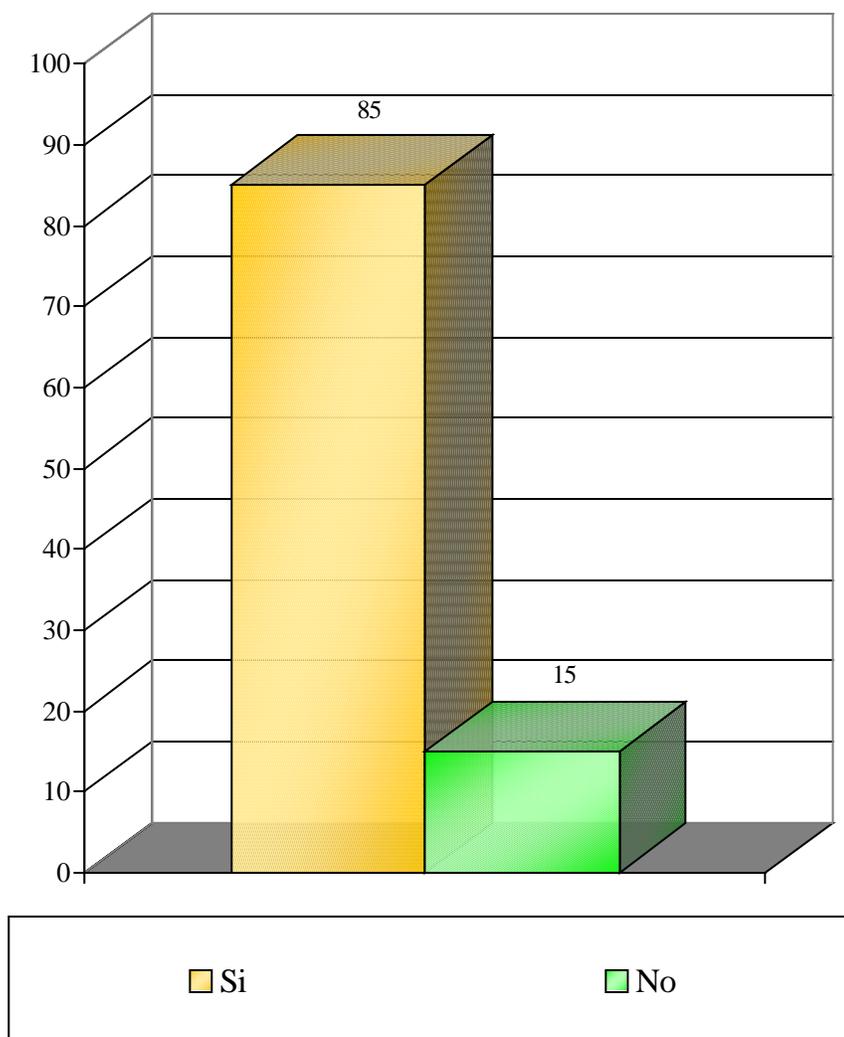
CUADRO N° 9
OPINIÓN DE LOS ENCUESTADOS SOBRE SI EL PRESUPUESTO
DEL INSTITUTO UNIVERSITARIO DE TECNOLOGÍA DE
VALENCIA RESPONDE A UN PLAN DE FORMULACIÓN Y
EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

RESPUESTA	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Si	17	85%
No	3	15%

Fuente: Encuesta elaborada y aplicada por la autora

El 85% de la población encuestada respondió que elaboración del presupuesto se realiza un plan de formulación para la ejecución presupuestaria, mientras que un 15% responde negativamente.

GRÁFICO N° 9
OPINIÓN DE LOS ENCUESTADOS SOBRE SI EL PRESUPUESTO DEL INSTITUTO UNIVERSITARIO DE TECNOLOGÍA DE VALENCIA RESPONDE A UN PLAN DE FORMULACIÓN Y EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA



Fuente: Cuadro N° 9

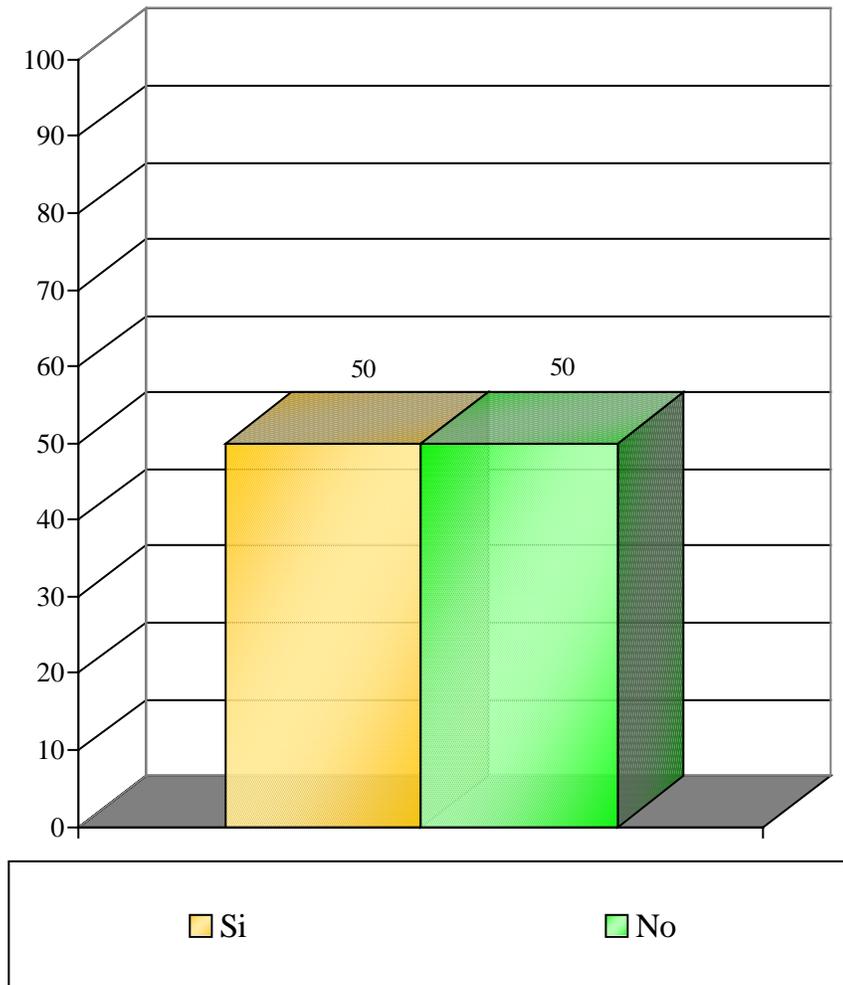
CUADRO N° 10
OPINIÓN DE LOS ENCUESTADOS SOBRE SI EN EL INSTITUTO
UNIVERSITARIO DE TECNOLOGÍA DE VALENCIA EXISTEN
RELACIONES INSTITUCIONALES CON OTRAS
DEPENDENCIAS PÚBLICAS QUE PERMITAN INGRESOS
FINANCIEROS (AUTOGESTIÓN) PARA EL CUMPLIMIENTO DE
LOS OBJETIVOS Y METAS

RESPUESTA	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Si	10	50%
No	10	50%

Fuente: Encuesta elaborada y aplicada por la autora

El 50% de los encuestados opinan que en el IUT de Valencia sí existen relaciones institucionales con otras dependencias públicas, las mismas que permiten ingresos financieros (autogestión) para el cumplimiento de los objetivos y metas; mientras que el otro 50% responde que tales relaciones no existen.

GRÁFICO N° 10
OPINIÓN DE LOS ENCUESTADOS SOBRE SI EN EL INSTITUTO
UNIVERSITARIO DE TECNOLOGÍA DE VALENCIA EXISTEN
RELACIONES INSTITUCIONALES CON OTRAS
DEPENDENCIAS PÚBLICAS QUE PERMITAN INGRESOS
FINANCIEROS (AUTOGESTIÓN) PARA EL CUMPLIMIENTO DE
LOS OBJETIVOS Y METAS



Fuente: Cuadro N° 10

CUADRO N° 11
OPINIÓN DE LOS ENCUESTADOS REFERENTE AL TIPO DE
ESTRATEGIA QUE SE UTILIZA PARA LA PLANIFICACIÓN EN
LOS DIFERENTES EJERCICIOS ECONÓMICOS EN EL
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE TECNOLOGÍA DE VALENCIA

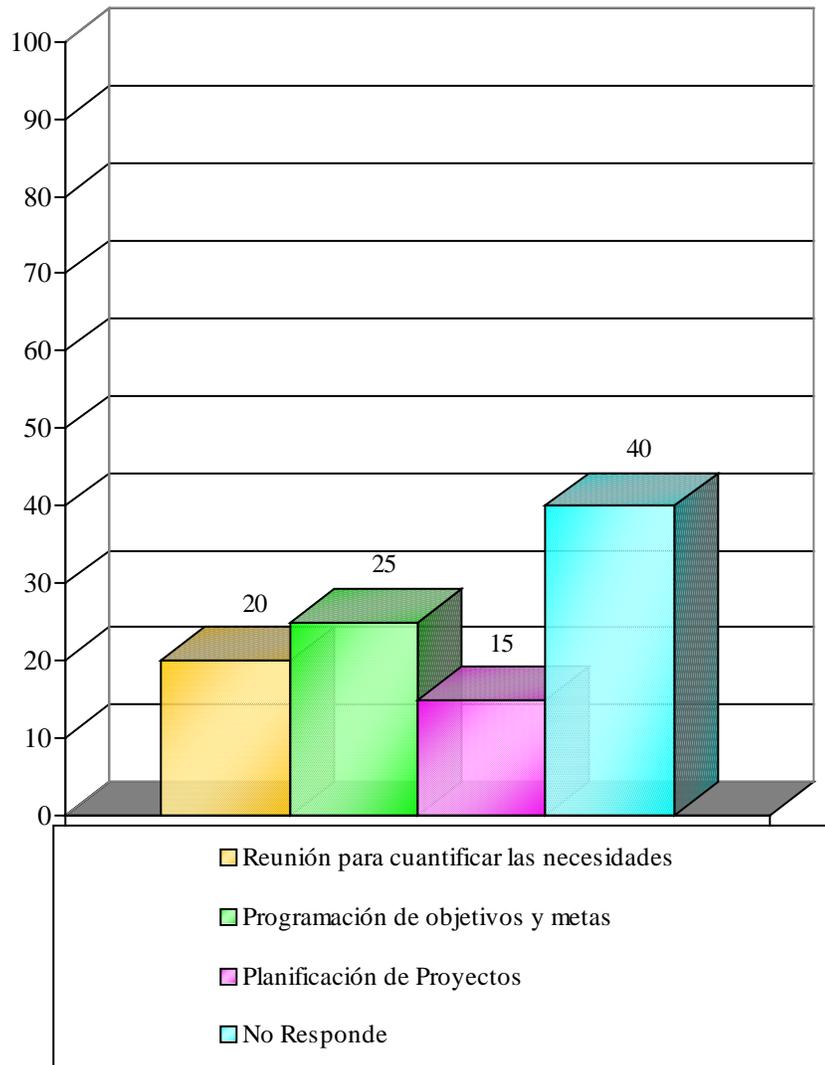
TIPO DE ESTRATEGIAS PARA LA PLANIFICACIÓN PRESUPUESTARIA	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Reunión para cuantificar las necesidades	4	20%

Programación de objetivos y metas	5	25%
Planificación de proyectos	3	15%
No responde	8	40%

Fuente: Encuesta elaborada y aplicada por la autora

El 40% de los encuestados no responde a la interrogante. El 25% opina que la estrategia que se utiliza en el IUT de Valencia para la planificación en los diferentes ejercicios económicos es la programación de objetivos y metas; el 20% respondió que son las reuniones para cuantificar las necesidades y el 15% opina que es la planificación de proyectos la estrategia utilizada.

GRÁFICO N° 11
OPINIÓN DE LOS ENCUESTADOS REFERENTE AL TIPO DE
ESTRATEGIA QUE SE UTILIZA PARA LA PLANIFICACIÓN EN
LOS DIFERENTES EJERCICIOS ECONÓMICOS EN EL
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE TECNOLOGÍA DE VALENCIA



Fuente: Cuadro N° 11

CUADRO N° 12
OPINIÓN DE LOS ENCUESTADOS CON RELACIÓN A LOS
TIPOS DE PLANES QUE SE FORMULAN PARA EL
FUNCIONAMIENTO DEL INSTITUTO UNIVERSITARIO DE
TECNOLOGÍA DE VALENCIA, TOMANDO EN
CONSIDERACIÓN EL ÁREA A LA CUAL ESTÁ ADSCRITO

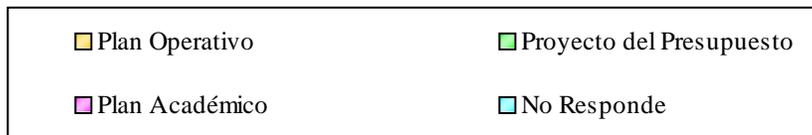
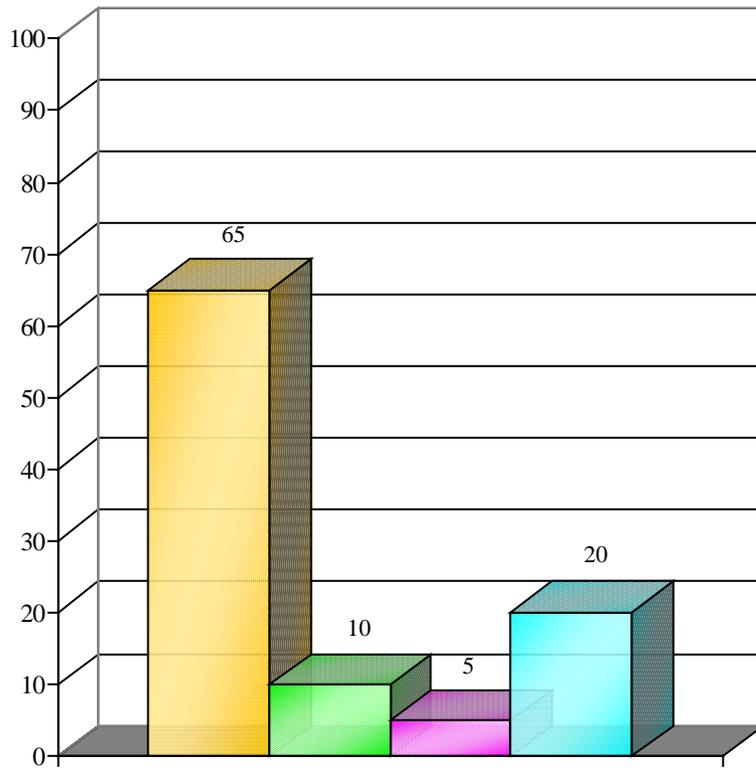
RESPUESTA	FRECUENCIA	PORCENTAJE
-----------	------------	------------

Plan Operativo	13	65%
Proyecto del Presupuesto	2	10%
Plan Académico	1	5%
No responde	4	20%

Fuente: Encuesta elaborada y aplicada por la autora

A la interrogante planteada sobre los tipos de planes que se formulan para el funcionamiento del IUT de Valencia en el área a la cual está adscrito cada uno de los encuestados, el 65% (equivalente a 13 personas integrantes del grupo en estudio) respondió que a un plan operativo. No respondieron a la interrogante cuatro entrevistados, lo que equivale al 20%. El 10% considera que a proyecto del presupuesto y sólo el 5% responde que se realizan planes académicos.

GRÁFICO N° 12
OPINIÓN DE LOS ENCUESTADOS CON RELACIÓN A LOS
TIPOS DE PLANES QUE SE FORMULAN PARA EL
FUNCIONAMIENTO DEL INSTITUTO UNIVERSITARIO DE
TECNOLOGÍA DE VALENCIA, TOMANDO EN
CONSIDERACIÓN EL ÁREA A LA CUAL ESTÁ ADSCRITO



Fuente: Cuadro N° 12

CUADRO N° 13
OPINIÓN DE LOS ENCUESTADOS EN CUANTO A CUÁLES SON
LAS COMPETENCIAS INSTITUCIONALES QUE LE
CORRESPONDEN A LA GERENCIA PARA LA PLANIFICACIÓN
DE OBJETIVOS Y METAS EN EL INSTITUTO UNIVERSITARIO
DE TECNOLOGÍA DE VALENCIA

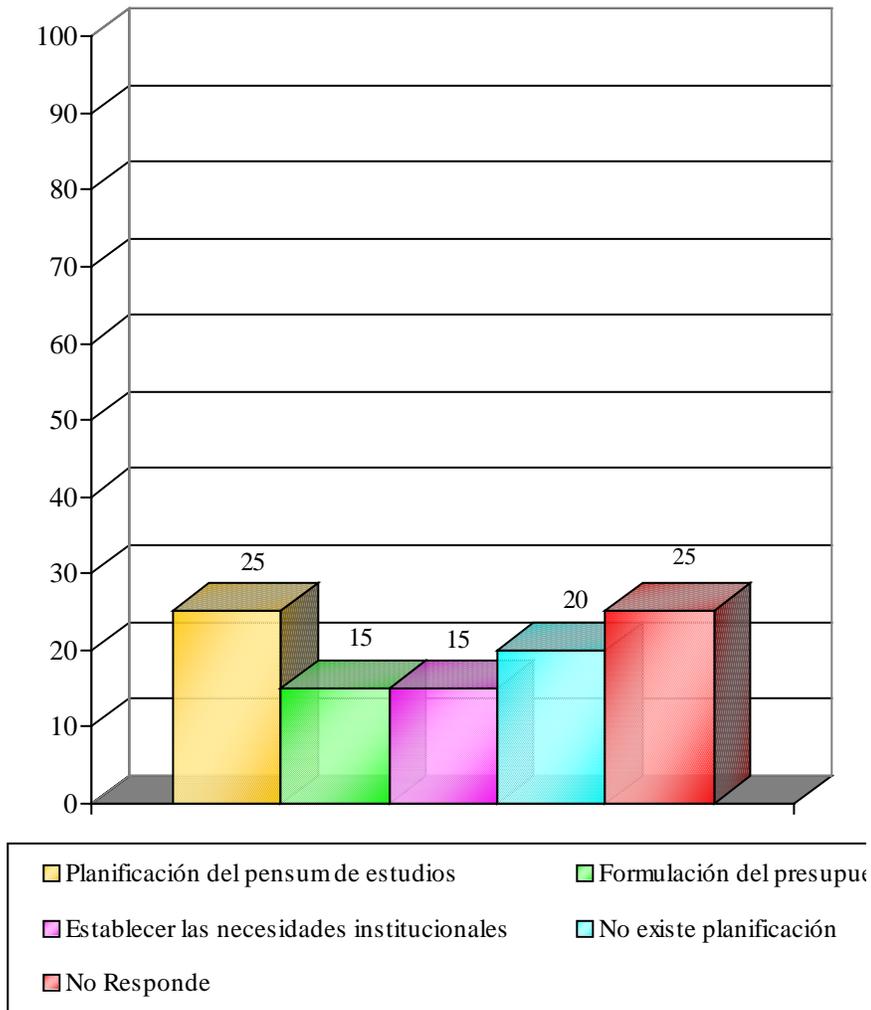
COMPETENCIAS INSTITUCIONALES DE LA GERENCIA	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Planificación del pensum de estudios	5	25%

Formulación del presupuesto	3	15%
Establecer las necesidades institucionales	3	15%
No existe planificación	4	20%
No Responde	5	25%

Fuente: Encuesta elaborada y aplicada por la autora

El 25% de los encuestado opina que las competencias institucionales que le corresponden a la gerencia del IUT de Valencia, para la planificación de objetivos y metas debe estar dirigida hacia el pensum de estudios; igual porcentaje no respondió a esta interrogante. El 20% refiere que no existe planificación alguna. La formulación del presupuesto fue la respuesta de un 15% del grupo objeto de estudio; y un porcentaje similar opina que la gerencia debe establecer las necesidades institucionales para lograr los objetivos y metas.

GRÁFICO N° 13
OPINIÓN DE LOS ENCUESTADOS EN CUANTO A CUÁLES SON
LAS COMPETENCIAS INSTITUCIONALES QUE LE
CORRESPONDEN A LA GERENCIA PARA LA PLANIFICACIÓN
DE OBJETIVOS Y METAS EN EL INSTITUTO UNIVERSITARIO
DE TECNOLOGÍA DE VALENCIA



Fuente: Cuadro N° 13

4.2. Análisis crítico (cualitativo)

A continuación se presenta el análisis crítico cualitativo donde se evalúan las respuestas y su relación con lo observado.

- Del instrumento se observa que el 80% de los encuestados afirma, en la pregunta N° 2, conocer la estructura organizativa de la institución, y en el análisis de las respuestas de la N° 3, se evidencia el desconocimiento de tal estructura, porque sólo el 30% respondió acertadamente dicha pregunta. Igualmente de la pregunta N° 1 se cuantifica el desconocimiento de las funciones de un gerente.

- De la pregunta N° 4 se observa el desconocimiento de las distintas normativas legales vigentes en los cuales deben enmarcarse los procesos administrativos ya que ninguno señaló el 100% de los instrumentos legales colocados. De la respuesta de la pregunta N° 5 se observa que no se logra evaluar la gestión como está establecido en la normativa que rige en estas instituciones. Todos los encuestados responden que no existe evaluación de la gestión financiera y el 30% de dichos encuestados desconoce de la existencia de evaluaciones de la gestión en los procesos administrativos.
- De la pregunta N° 6 se observa que el 50% de los encuestados desconoce el instrumento que se utiliza para la evaluación de la gestión de los funcionarios gerentes, incluso el 100% de éstos afirmó, (N° 5), que no se logra la evaluación de la gestión financiera de la institución. Estas afirmaciones contrastan con las dadas en la consulta N° 8, puesto que no pueden señalar cuáles indicadores cuantitativos se utilizan si en respuestas anteriores se evidencia su desconocimiento.
- Del resultado de la pregunta N° 11 sobre el tipo de estrategia para la planificación presupuestaria, se evidencia que contradice a la N° 9. De la pregunta N° 12 el 65% de los encuestados asegura que los tipos de planes que se formulan se basan en planes operativos, sólo el 10% asegura que existe un proyecto de presupuesto y otro grupo (20%) no responde. En la N° 13 un 20% asegura que no existe planificación, mas un 25% no respondió.
- La interpretación estadística de la pregunta N° 10 se considera nula cuantitativamente ya que no hay una inclinación en la opinión que pueda revelar información confiable. Sin embargo, las preguntas 11, 12 y 13 rebaten este resultado al indicar que no tienen contemplado la autogestión en su acción como gerente de la institución.

CAPÍTULO V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1. CONCLUSIONES

Una vez concretada la presente investigación, revisada la bibliografía adecuada al tema, aplicado el instrumento y analizados los resultados, finalmente se establecen las siguientes conclusiones:

- En el IUTValencia no existe una política definida relativa a la planificación presupuestaria en los diferentes niveles de gerencia, para el cumplimiento de objetivos y metas.
- Además se observa la ausencia de un proceso idóneo para la designación de la gerencia institucional, en razón de un eficiente desempeño del funcionario público.
- Igualmente se evidencia el incumplimiento de los lineamientos del Ministerio de Educación Superior y las distintas normativas legales vigentes, establecidas para las instituciones públicas a nivel superior.
- El Ministerio de Educación Superior, debe ser quien tome la iniciativa de emprender la evaluación de gestión, aplicando las normas existentes referidas a la evaluación de gestión tipificadas en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal.
- El recurso de la autogestión, necesarios para otros ingresos adicionales que complementen el funcionamiento de la institución, no está preconcebida como planificación estratégica en la función pública.
- No existe un límite entre la gestión pública y la planificación presupuestaria. La incidencia es directa e inequívoca para el éxito de ambas.

5.2. RECOMENDACIONES

En base a las conclusiones expuestas, la autora propone las siguientes recomendaciones:

- Es necesario implantar lineamientos para la designación del personal a nivel gerencial, para lograr una gestión eficiente y eficaz en el Instituto Universitario de Tecnología de Valencia.
- Se sugiere que el Ministerio de Educación Superior realice la evaluación de los niveles gerenciales del IUTValencia, por lo menos una vez en cada ejercicio fiscal; sin embargo, es necesario destacar que la normativa de evaluación se deba adecuar a las necesidades de la institución y por ello es imperante la creación de un instrumento propio de evaluación de la gestión pública interna.
- En el IUTValencia es pertinente vincular la planificación con la elaboración del proyecto del presupuesto en cada ejercicio económico.
- El IUTValencia debería implementar talleres de actualización que contenga los principios de gerencia y lo relativo a las estrategias de planificación, que fortalezcan la gestión pública.
- Incentivar la investigación del tema objeto de este estudio, ya que dada su importancia amerita el desarrollo de otras investigaciones en otras instituciones públicas de educación superior existentes en el país, para que den paso a una unificación de criterios que sea aplicado en torno a la gestión pública y su incidencia en la planificación presupuestaria.

BIBLIOGRAFÍA

- ASAMBLEA NACIONAL. Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público. (2000, Septiembre 05). Gaceta Oficial de la Republica Bolivariana de Venezuela 37.029. Caracas. Venezuela.
- ASAMBLEA NACIONAL. Ley de Planificación. (2001, Noviembre 13).

Gaceta Oficial de la Republica Bolivariana de Venezuela 5.554 (Extraordinario). Caracas. Venezuela.

ASAMBLEA NACIONAL. Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal. (2001, Diciembre 17). Gaceta Oficial de la Republica Bolivariana de Venezuela 37.347. Caracas. Venezuela.

ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO. (2001) Revista Internacional de Presupuesto Público N° 47. Noviembre-Diciembre 2001. ASIP. Buenos Aires, Argentina.

ASOCIACIÓN VENEZOLANA DE PRESUPUESTO PÚBLICO. (1995). Aspectos Conceptuales y Metodológicos del Presupuesto Público Venezolano. 2ª edición. Impresos Lobo. Caracas. Venezuela.

BURBANO RUÍZ, Jorge y, Alberto Gómez. (2000). Presupuestos. Enfoque moderno de Planeación y Control de Recursos. 2ª edición. McGRAW-HILL. Santa Fe de Bogotá. Colombia.

CASTELLANO BOHORQUEZ, Hercilio. (1997). Planificación: Herramientas para enfrentar la Complejidad, la Incertidumbre y el Conflicto. Colección Jorge Aumada. Caracas. Venezuela.

CATALDO, J. (1996). Gestión de Presupuesto ABC. Su Integración con la Calidad y las Normas ISO 9000. Alfaomega Marcombo. España.

CHIAVENATO, J. (2000). Introducción a la Teoría General de la Administración. 5ª edición. Mc Graw-Hill Editores. México.

GARZA, J. (2000). Administración Contemporánea. 2ª edición. Mc Graw-Hill Editores. México.

HERNÁNDEZ, S. y colaboradores. (1998). Metodología de la Investigación. Segunda Edición. Editorial Mc Graw Hill. México.

HAROLD KOONTZ y Heinz Weihrich. (1996). Administración una Perspectiva Global. Décima Edición. Mc Graw Hill. México.

IVANCEVICH Y LORENZI P. (1996). Gestión, Calidad y Competitividad. Primera Edición. Mosby-Doyma. España.

IVEPLAN (1998). Planificación y Gestión: de la teoría al método. Serie de

Cuadernos N° 4. Caracas.

KAPLAN Y NORTON, D. (1996). Cuadro de Mando Integral. Ediciones Gestión 2000. España.

LAHERA, Eugenio. (1999). Introducción a las políticas públicas. Ediciones CEPAL. Venezuela.

LÓPEZ, Jesús; Jorge Giordani y Hercilio Castellano. (1995). Vigencia y Perspectivas de la Planificación en Venezuela. Colección Jorge Aumada. Caracas. Venezuela.

MOMMOR, I. y J. C. Navarro. (1993). Los servicios sociales en el municipio venezolano. Edición Gerencia Municipal. Caracas.

ROOBINS, S. (1999). Comportamiento Organizacional. 8ª edición. Editorial Prentice May. México.

SERNA GÓMEZ, Humberto. (1999). Gerencia Estratégica - Planeación y Gestión, Teoría y Metodología. Editores LTDA. Bogotá. Colombia.

UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA EXPERIMENTAL LIBERTADOR (2003). Manual de Trabajos de Grado de Especialización y Maestría y Tesis Doctorales. Fondo Editorial dela Universidad Pedagógica Experimental Libertador. 3ª edición actualizada. Caracas. Venezuela.

ZAMBRANO BARRIOS, Adalberto. (2001). Gerencia Estratégica y Gobierno. Ediciones IESA. Caracas. Venezuela

ANEXOS

ENCUESTA

La presente encuesta tiene como finalidad recabar información referente a la Gestión Pública y su incidencia en la Planificación Presupuestaria en el Instituto Universitario de Tecnología de Valencia. Su respuesta permitirá conocer la eficiencia y la eficacia del manejo de los recursos, de acuerdo a la gestión pública, para esta institución. Por tal motivo, se le agradece la mayor objetividad en sus respuestas, lo cual permitirá el mejor desempeño en los procesos administrativos.

INSTRUCCIONES

Marque con una "X" la respuesta que usted considere correcta e indique sus aportes en los espacios abiertos.

Gracias por su valioso aporte.

Valencia, noviembre de 2003

1. Su función dentro de la institución como gerente público de la misma es:

Planificar Administrar

Dirigir Coordinar

2. ¿Tiene información de cómo está conformada la estructura organizativa del I.U.T. de Valencia en el cual presta su servicio?

Sí No

3. Si su respuesta anterior es afirmativa ¿cuál de los siguientes elementos integran la estructura organizativa del I.U.T. de Valencia?

Consejo Directivo Coordinador

Dirección Personal Docente

Subdirección Administrativo Personal Administrativo

Subdirección Académica Personal Obrero

Jefe de Departamento Alumnos

4. ¿Cuál de los siguientes instrumentos legales regulan los procesos administrativos para la ejecución presupuestaria en el I.U.T. de Valencia?

Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público y sus Reglamentos No. 01, 03 y 04.

Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y su

Reglamento.

Ley Orgánica de Planificación.

- Ley Orgánica del Trabajo.
- Ley de Procedimientos Administrativos.
- Ley del Estatuto de la Función Pública.
- Reglamento de Control Interno para la Administración Pública.
- Contratos del Personal Docente, Administrativo y Obrero.
- Manuales de Procedimientos existentes dentro de la Institución.

5. En los procesos administrativos existentes en el I.U.T. de Valencia, se logra:

- Evaluar la gestión financiera de la institución.
- Evaluar la gestión administrativa de la institución.
- Evaluar el impacto de la gestión pública en la institución.

6. Conoce usted, el instrumento que se utiliza para la evaluación de la gestión de los funcionarios directivos, jefes de departamentos y/o coordinadores que integran la estructura organizativa del I.U.T. de Valencia.

- Sí No

7. En que lapso considera usted se debe aplicar la evaluación de gestión pública en el I.U.T. de Valencia.

- Trimestral Semestral
- Anual

8. Indique cuáles son los indicadores cuantitativos que se utilizan para la "Evaluación de Gestión" de los funcionarios directivos, jefes de departamentos y/o coordinadores que integran la estructura organizativa en el I.U.T. de Valencia.

- Calidad Eficiencia o Productividad

_____ Eficacia o Efectividad

_____ Impacto

9. El presupuesto del I.U.T. de Valencia responde a un plan de formulación y ejecución presupuestaria.

_____ Sí

_____ No

10. Existe en el I.U.T. de Valencia relaciones institucionales con otras dependencias públicas que permitan ingresos financieros (autogestión), para el cumplimiento de los objetivos y metas.

_____ Sí

_____ No

11. Explique brevemente el tipo de estrategias que se utilizan para la planificación en los diferentes ejercicios económicos en el I.U.T. de Valencia.

12. Señale los tipos de planes que se formulan para el funcionamiento del I.U.T. de Valencia en el área al cuál usted esta adscrito.

13. Indique cuáles son las competencias institucionales que le corresponden a la gerencia para la planificación de objetivos y metas en el I.U.T. de Valencia.
