AAN9591

TESIS
GSP999
T6

UNIVERSIDAD CATOLICA "ANDRES BELLO"
VICE-RECTORADO ACADEMICO
DIRECCION GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POST-GRADO
POSTGRADO EN GERENCIA DEL SECTOR PUBLICO
MENCIÓN EN PRESUPUESTO

Universidad Católica Andrés Bello
BIBLIOTECA
Caracas

TRABAJO ESPECIAL DE GRADO

# METODOLOGIA PARA LA FORMULACION DEL PLAN OPERATIVO Y PRESUPUESTO DE UN ORGANISMO DESCENTRALIZADO. (CASO PRACTICO SERVICIO AUTONOMO DE SANIDAD AGROPECUARIA)

**Autor:**

**Eco. REINA TORO PONCE**

**Asesor:**

**Profesor JAVIER REYES**

Caracas, Mayo de 1999

## DEDICATORIA

Esta especialización se lo dedico de primero a mi madre, que desde el cielo me guió al igual como lo hizo en el pregrado, a mi hijo Rafael Alejandro por permitirme quitar del tiempo de atención a él para estudiar, al Profesor Javier Reyes por su dedicación exclusiva a diez alumnos(solo Dios sabe como lo hizo) y por ultimo a mis compañeros de trabajo de la Oficina de Planificación y Presupuesto del SASA, que muchas veces fueron las que tuvieron que correr conmigo para realizar cualquier actividad del presente Postgrado

## INDICE CONTENIDO


| Concepto | Página |
|---|---|
| 1. – RESUMEN | 7 |
| 2. – INTRODUCCIÓN | 8 |
| 3. – CAPITULO I MARCO TEORICO | 12 |
| I.1.-PAPEL DEL ESTADO DENTRO DE LA PLANIFICACIÓN Y EL PRESUPUESTO | 13 |
| I.2.- ENFOQUE SISTEMICO DEL PROCESO DE PLANIFICACION | 16 |
| I.3.- ESTRATEGIAS COMPETITIVAS DE LA PLANIFICACIÓN | 20 |
| I.4.- LA ACCIÓN DEL GOBIERNO COMO UNA FUERZA EN LA COMPETENCIA INDUSTRIAL | 28 |
| I.5.- ANALISIS ESTRUCTURAL Y ESTRATEGIA COMPETITIVA | 28 |
| I.6.- ESTRATEGIA DIRIGIDA A CLIENTES Y PROVEEDORES | 31 |
| I.7 DIMENSION DE LA ESTRATEGIA COMPETITIVA | 37 |
| I.8.- IMPLICACIONES PARA LA FORMULACION DE LA ESTARTEGIA | 40 |
| I.9.- PLANIFICACION ESTRATEGICA | 43 |
| I.10.- EL PLAN DE MEDIANO Y LARGO PLAZO | 45 |
| I.11.- TIPOS DE PLANIFICACIÓN | 46 |
| I.12.- EL PLAN DE CORTO PLAZO (IMPLEMENTACION DE LA ESTRATEGIA) | 47 |
| I.13.- CONCEPTOS ASOCIADOS A LA FORMULACION DEL PLAN OPERATIVO ANUAL | 48 |
| I.14.- EL PRESUPUESTO COMO INSTRUMENTO DE DE GESTIÓN GERENCIAL | 48 |
| I.14.1.- PRESUPUESTO-CONCEPTO | 49 |
| I.14.2.- SIGNIFICADO DE LA FORMULACIÓN | 50 |
| I.14.3.- DICUSION Y APROBACION | 51 |
| I.14.4.- EJECUCIÓN | 51 |
| I.15.-ETAPAS DE LA EJECUCION DE LOS INGRESOS | 53 |
| I.16.- IMPORTANCIA DEL SISTEMA DE ADMINISTRACION FINANCIERA | 54 |

## INDICE CONTENIDO


| Concepto | Página |
|---|---|
| I.16.1 GENERALES | 54 |
| I.16.2.- ESPECIFICAS | 54 |
| I.17.- REQUISITOS PARA SU IMPLEMENTACIÓN | 55 |
| I.18.- NECESIDAD DEL PROCESO DE FORMULA-CION PRESUPUESTARIA | 56 |
| I.19.- DEFINIR ÉL PROPOSITO DEL PRESUPUESTO | 56 |
| I.19.1.- OBJETIVO | 58 |
| I.19.2.- DESCRIPCIÓN | 58 |
| 4. – CAPITULO II APLICACIÓN DEL MARCO TEORICO AL SASA | 61 |
| II.1.- HISTORIA INSTITUCIONAL | 62 |
| II.2.- MARCO LEGAL | 63 |
| II.3.- PROPOSITO DEL SASA | 64 |
| II.4.- FODA DEL SASA | 65 |
| II.4.1.- FORTALEZAS | 65 |
| II.4.2.- DEBILIDADES | 65 |
| II.4.3.- OPORTUNIDADES | 66 |
| II.4.4.- AMENAZAS | 67 |
| II.5.- IDENTIFICACION DE NUDOS | 67 |
| II.6.- ESTRUCTURA ORGANIZATIVA ACTUAL | 69 |
| II.7.- PERSONAL DEL SASA | 70 |
| II.8.- INFRAESTRUCTURA DE APOYO | 71 |
| II.9.- VISION Y MISION DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y CRIA | 72 |
| II.10.- POLITICA INSTITUCIONAL DEL MAC | 74 |
| II.11.- SISTEMA SASA | 75 |
| II.11.1.- COMPONENTES DEL SISTEMA SASA | 77 |
| II.12.- ENTORNO SANITARIO | 78 |
| II.13.- FILOSOFIA | 79 |
| II.13.1.- NEGOCIO | 79 |
| II.13.2.- VISION | 79 |
| II.13.3.- MISION | 79 |
| II.13.4.- VALORES | 80 |
| II.14.- OBJETIVO | 81 |
| II.15.- COMPETENCIAS DEL SASA | 81 |

## INDICE CONTENIDO


| Concepto | Página |
|---|---|
| II.16.- PROVEEDORES, PRODUCTOS Y CLIENTES | 82 |
| II.17.- INTERRELACIONES DEL SASA | 84 |
| 5. - CAPITULO III METODOLOGIA PARA LA VINCULACION PLAN OPERATIVO-PRESUPUESTO DE UN ENTE DES-CENTRALIZADO.CASO PRACTICO SASA. | 86 |
| III.1.- MARCO LEGAL ASOCIADO AL PROCESO DE FORMULACION DE PLANES OPERATIVOS | 87 |
| III.2.- PASOS A SEGUIR PARA LA FORMULACION DEL POA-PRESUPUESTO DEL SASA.INSTRUCTIVOS | 88 |
| III.3.- CRONOGRAMA PARA LA PRESENTACIÓN DEL PLAN OPERATIVO ANUAL-PRESUPUESTO. | 91 |
| III.4.- ESQUEMA BASICO DEL PLAN OPERATIVO | 93 |
| 6. - CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES | 97 |
| 7. - BIBLIOGRAFIA | 98 |

## LISTA DE TABLAS Y FIGURAS

### TABLAS:


| NOMBRE Y NUMERO DE LA TABLA | Página |
|---|---|
| TABLA I ESTRATEGIAS GENERICAS | 33 |
| TABLA II PUNTOS DEBILES Y FUERTES DE UNA EMPRESA U ORGANISMO | 41 |
| TABLA III UBICACIÓN DE LAS INSPECTORIAS CUARENTENARIA | 76 |


### FIGURAS:


| NOMBRE Y NUMERO DE LA FIGURA | Página |
|---|---|
| FIGURA Nº 1 ESTRUCTURAORGANIZA-TIVA DEL SASA | 73 |
| FIGURA Nº 2 SISTEMAS DEL SASA | 83 |
| FIGURA Nº 3 INTERRRELACIONES DEL SASA | 85 |

## RESUMEN

El problema básico que existió en estos últimos años fue el divorcio o dicotomía entre estas dos variables: plan operativo y presupuesto. Para el presente trabajo lo primero que se investigo fueron las teorías en las cuales estas se correlacionaron para formular el presupuesto de cualquier ente descentralizado sin fines empresariales, estas se aplicaron al caso práctico del Servicio Autónomo de Sanidad Agropecuaria y se comprobó así que se logró el equilibrio que se buscaba.

Este trabajo tuvo como propósito describir el grado de relación que existe entre: plan operativo y presupuesto, por lo tanto es una investigación descriptiva - correlacional, en las cuales se analizaron situaciones y eventos, como se manifestó determinado fenómeno, el grado de precisión o relación que existió entre dos o más concepto o variables, profundizando la compresión de los hallazgos que se encontraron con la aplicación del instrumento para proporcionarle a la Administración Pública un documento accesible para los Institutos Autónomos sin fines empresariales.

Para realizar el presupuesto de cualquier ente descentralizado fue necesario analizar las características y tareas básicas que realiza el Organismo, adoptando exclusivamente el nivel de programación institucional. El interés en este tema fue que dependiendo del gerente que este al mando de la organización y de los compromisos que haya adquirido hasta llegar al cargo, así aplicó la política presupuestaria para invertir en ciertos proyectos, es decir se ha detectado que el proceso de toma de decisiones dependió principalmente de la autoridad personal y técnica de quien presidió el organismo, mas que del poder institucional emanado de las atribuciones legales que lo rigen, lo cual plantea la conveniencia de revisar la autoridad formal de la entidad, de manera de situarla al margen de la contingencia. También cabe mencionar que CORDIPLAN careció de mecanismos necesarios para hacer cumplir las disposiciones que en materia técnica de su competencia emite y que deben ser acatados por las unidades de planificación de los Ministerios, Institutos Autónomos, Empresas del Estado y Entidades Regionales. Así mismo se hizo énfasis en la participación del sector privado en los planes de desarrollo de la nación encontrándose a la fecha que la experiencia no ha sido del todo satisfactoria, ya que por una parte no estuvieron claramente definidos los mecanismos de participación, y por la otra la actitud de este sector se ha redujo a ser un mero ente pasivo, excedido en crítica y fallo en el aporte a las soluciones de los problemas planteados.

## INTRODUCCION

El objetivo del bienestar económico y social y la acción planificadora del Estado se afirman en la vigencia de la Constitución Nacional, la cual define sus campos de acción: recoge el tratamiento igualitario de los venezolanos, el amparo de la mayoría de los trabajadores más empobrecidos, establece la concepción moderna del derecho de propiedad como función social, y reserva para el Estado determinadas áreas de la actividad económica, surgiendo con ello la figura del Estado Empresario, que no sólo interviene para regular la actividad económica de los particulares sino que además participa como actor fundamental de esa actividad.

La configuración del Sistema de Planificación respondió en sus comienzos a un enfoque global-sectorial, sin una adecuada vinculación con otros elementos inherentes a la función de administración pública. Ello condujo a que las disposiciones legales promulgadas con posterioridad estuviesen dirigidas en buena medida a cubrir las deficiencias anotadas, pero sin que haya alcanzado a satisfacer plenamente las exigencias de coordinación institucional y una cobertura más amplia de las funciones que comprende el proceso de planificación tales como el seguimiento y el control de los planes, el análisis coyuntural, la asignación de recursos públicos y la evaluación de planes y programas.

Por otra parte, el sistema se ha concentrado fundamentalmente en la elaboración de planes por parte de las Unidades de Planificación Central, Sectorial y Regional, sin que el instrumento se haya utilizado a cabalidad y en forma permanente en la gestión directiva del sector público y en la orientación del proceso de desarrollo de la nación. Adicionalmente, la labor de investigación por parte de los entes planificadores ha sido secundaria, en virtud de la escasez de recursos humanos especializados, lo que ha redundado en insuficiencias y vacíos en materia de análisis y diagnóstico, básicos para la adecuada formulación de planes de desarrollo en sus distintos niveles.

En este sentido se ha advertido que la participación en el proceso de toma de decisiones ha dependido principalmente de la autoridad personal y técnica de quien preside el organismo, más que del poder institucional emanado de las atribuciones legales que lo rigen, lo cual plantea la conveniencia de revisar la autoridad formal de la entidad, de manera de situarla al margen de esta contingencia.

La coordinación de la planificación y el presupuesto es un tema relacionado con la eficiencia interactiva de ambos sistemas. Existen amplias áreas de planificación, referidas al sector público, en las cuales se pueden esperar acciones conjuntas con el presupuesto, sin embargo, los esfuerzos realizados no han sido exitosos, concluyéndose en la adopción de caminos independientes que en el fondo consagran la aplicación de técnicas que no logran conjugar los problemas de desarrollo de financiamiento a corto plazo.

La renovada importancia de este tema en la coyuntura actual deriva de las dificultades que confronta el Estado Venezolano como consecuencia de los menores recursos disponibles para las operaciones de los entes públicos, que ha provocado la interrupción de los flujos del financiamiento externo y la contracción de las importaciones, con su secuela de desequilibrios financieros, presiones inflacionarias y severas limitaciones del crecimiento económico. En el campo de las finanzas públicas, la crisis se ha traducido en una aguda escasez de recursos, el angustioso crecimiento de los servicios de la deuda, el peligro del empeoramiento de los servicios públicos y el debilitamiento del rol de las Empresas del Estado como inversionista relevante en la estrategia de desarrollo económico y social. La interacción de la planificación y el presupuesto puede mejorar la asignación de los recursos públicos, al contar con el respaldo de una visión más amplia de los objetivos de las instituciones y de los programas, que se sustenta en el conocimiento interdisciplinario de los problemas que se busca resolver.

Aun cuando se hizo énfasis en la participación del sector privado en la preparación de planes de desarrollo, a la fecha, la experiencia no ha sido del todo satisfactoria ya que por una parte no están claramente definidos los mecanismos de participación, y por la otra la actitud de este sector se ha

reducido a ser un mero ente pasivo, excedido en la crítica y fallo en el aporte a las soluciones de los problemas planteados.

No han existido los mecanismos idóneos que permitan hacer compatibles la asignación de recursos públicos con los planes y programas de los diversos sectores. Han sido lentas las tareas llevadas a cabo en la elaboración del Presupuesto Consolidado, por cuanto la asignación de recursos públicos a los sectores proviene de las asignaciones del Presupuesto de Ingreso que se reparte por Sector, Entidades Regionales, el Presupuesto de las Corporaciones Regionales de Desarrollo y Presupuesto de las Delegaciones de los organismos nacionales centrales y descentralizados que actúan en cada región. A todo ello habría que agregar los recursos de los Consejos Municipales que algunos centros poblados del país son importantes. Prácticamente no existen recursos propios de las gobernaciones.

El gasto público es el instrumento que refleja mejor las prioridades de la política gubernamental. En la medida en que este sea flexible, oportuno y eficiente, los objetivos perseguidos serán alcanzados. Si el gasto público está fuera del control de las autoridades políticas, tal como sucede en la actualidad, el margen de maniobra para satisfacer las demandas de la ciudadanía será muy reducido.

El objetivo principal de este Trabajo Especial de Grado fue establecer la metodología coherente y uniforme a seguir para elaborar el Presupuesto de un organismo descentralizado(caso SASA), con el objeto de que la asignación de los recursos se hagan en correspondencia con las prioridades establecidas en el Plan a Mediano Plazo.

Los objetivos secundarios fueron:

- Diagnosticar la situación actual de la Planificación y Presupuesto para los entes descentralizados(caso SASA).

- Identificar los programas, políticas y lineamientos generales de la Planificación y Presupuesto para organismos descentralizados (caso SASA).

- Comparar y determinar la Planificación y el Presupuesto para organismos descentralizados(caso SASA), versus los Procesos Sistémicos de Planificación y Presupuesto.

- Proponer el diseño metodológico que sirva de instrumento para la elaboración de la planificación y formulación del presupuesto para organismos del sector descentralizado (caso SASA).

Para el presente trabajo lo primero que se investigó fueron las teorías en las cuales se correlacionaron estas variables, para así formular plan operativo y el presupuesto de cualquier ente descentralizado sin fines empresariales, estas se aplicaron al caso practico del SASA y se comprobó así el equilibrio que se buscaba.

# CAPITULO I

# MARCO TEORICO

# CAPITULO I

# MARCO TEORICO

## I.1.- PAPEL DEL ESTADO DENTRO DE LA PLANIFICACIÓN Y EL PRESUPUESTO:

El Estado, "esa **corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio,** cumple sus fines mediante el desempeño de variadas funciones, cada una de las cuales se realiza a través de multitud de operaciones complejas que pueden ser consideradas desde punto de vista diferentes. En efecto, cada vez que el Estado actúa, este acto no sólo transcurre en la esfera de la legalidad, sino que también se desenvuelve con fines, principios y leyes que se traduce en acciones humanas con mayor o menor repercusión en el conjunto de los bienes terrenales del hombre. Hablando en términos económicos, y aceptando la definición según la cual un bien es cualquier cosa que el hombre juzgue capaz de concurrir a la satisfacción directa o indirecta, mediata o inmediata, de sus necesidades, podemos concluir que el desempeño de los cometidos o funciones estatales tiene una base material, la cual consiste en el empleo de bienes económicos, tanto en la forma de cosas como servicios, para un fin determinado".[1]

Sería provechoso considerar el gobierno no tanto como un problema de poder, sino más bien como un problema de conducción que pretende mostrar que la conducción es, fundamentalmente, un problema de comunicación.

"La conducta del Estado se encontraría determinada por los siguientes factores: a) las necesidades que, conforme a las competencias que le atribuye el sistema jurídico correspondiente, debe satisfacer, b)los medios que, en virtud de las potestades que le atribuye dicho sistema jurídico, dispone el Estado para satisfacer tales necesidades, y c) las relaciones que

[1] Brito.L " El Presupuesto del Estado" Publicación de la Contraloría General de la República.

debe el Estado efectuar entre sus objetivos y los medios que dispone, a los efectos de alcanzar los primeros de la manera más eficaz y acertada. Para satisfacer necesidades, el Estado debe consumir o ceder bienes económicos, cuya consecución le comporta egresos (Presupuesto de Gasto), a los fines de hacerle frente a tales gastos, dicho ente, debe percibir ingresos(Presupuesto de Ingresos), esto es, debe apropiarse de bienes de cambio, a los efectos de discernir la mejor manera de aplicar el producto de sus ingresos a la satisfacción de necesidades, el ente público necesita tanto de un sistema como de un plan. Mientras el Estado efectúa su multiforme actividad, casi todos los aspectos de ella reflejan conceptualmente un valor abstracto, representado por un cierto número de unidades monetarias: cuando el Estado emplea los medios de que dispone para satisfacer una necesidad pública, consume bienes y servicios por los cuales debe ceder usualmente un contravalor: en tal caso, su activo disminuye y se considera que ha efectuado un egreso. Cuando el Estado, en virtud de sus potestades percibe bienes económicos, o cuando se incrementa el valor de lo que posee, su activo aumenta y se considera que ha tenido lugar un ingreso."[2]

La Finanzas Públicas comienza por agrupar todos los bienes, rentas y deudas que forman el activo y pasivo en un patrimonio denominado Hacienda Pública, y por imputarlo a una persona jurídica denominada Fisco. A esta determinación del concepto añade un juicio relativo a la utilidad futura de los bienes y al futuro incremento de estos, y este juicio, en forma de proyecto, es dotado de obligatoriedad por la intervención de ciertos órganos públicos, y se convierte en Presupuesto del Estado.

Las normas de cada país determinan tanto el número y la categoría de personas jurídicas de derecho público que puede existir dentro del ámbito de su validez, como el número de presupuestos que corresponden a aquellas. Al respecto se puede señalar que, por la misma razón por la cual a cada persona jurídica corresponde un patrimonio, es lógico que la futura gestión de los deberes y derechos que integran dicho patrimonio se encuentre sujeta a un plan, y de allí que, de una manera general, en derecho público a cada

---

[2] Escuela Nacional de Hacienda Pública. "Aspectos Presupuestarios, Referencias al Sistema Venezolano".

persona jurídica corresponda un presupuesto. Por ello la coexistencia de varias personas jurídicas de derecho público dentro del ámbito de un mismo ordenamiento positivo nos plantea, en principios, la necesidad del estudio de varios presupuestos y de las vinculaciones que puedan existir entre los mismos. Dicho examen del conjunto de personas jurídicas de derecho público que pueda admitir un determinado ordenamiento y de los diversos presupuestos vinculados a ellas, sin embargo, no basta por si solo para comprender la totalidad de los aspectos de la gestión financiera de una República. De allí que el estudio de los documentos presupuestarios propiamente dichos, deba siempre ser complementados con la alusión a los planes de índole general en los cuales formulan los objetivos de largo alcance que las autoridades intentan lograr, y deba, además, ser complementada con una visión de conjunto de los mismos, estructurados en un resumen que comprenda globalmente la totalidad de las operaciones financieras del sector público.

El Presupuesto es la más importante dentro del conjunto de instituciones, por cuanto es la única que autoriza la realización de erogaciones al Tesoro Nacional y por cuanto con ella se vinculan, de una manera u otra, los restantes documentos presupuestario del sector público. Se ha indicado ya que el Presupuesto comprende los presupuestos de los Territorios Federales y Dependencias Federales, y que en el mismo figuran las aportaciones del Fisco a los Institutos Autónomos y a aquellas empresas o entidades en los cuales tiene intereses el Estado. Por otra parte, sé debe señalar que los regímenes aplicables a los Estados, los Municipios y el Distrito Federal, en parte por expresa disposición constitucional, en parte porque han buscado su inspiración en él, no difieren sustancialmente de aquel aplicable al Presupuesto. Por ello, en la mayoría de los casos, basta con conocer los fundamentos del régimen jurídico aplicable al Presupuesto para tener una idea de los principios que rigen las instituciones presupuestarias de un determinado Estado o Municipio, motivo por el cual no es necesaria una prolija exposición acerca de las normas vigentes para todas y cada una de dichas personas jurídicas que integran la República de Venezuela.

## I.2.-ENFOQUE SISTEMICO DEL PROCESO DE PLANIFICACIÓN:

El Estado esta conformado por diversos sistemas: el jurídico, el económico, el presupuestario y el social, entre otros, por eso es importante comprender el concepto de enfoque sistemico, para poder complementar mejor el presente estudio, ya que el Estado debe discernir la mejor manera de aplicar el producto de sus ingresos para sastífacer las necesidades, por lo tanto se requiere de un sistema como de un plan.

"Para conocer un proceso de cualquier índole debemos emplear símbolos que adecuamos en cierta medida a la distribución de algunos aspectos del proceso a estudiar. El conocimiento o investigación depende de cuatro factores:

1. Los intereses del sujeto cognoscente,

2. Las características reales de la situación a conocer,

3. Las operaciones mediante las cuales pueden experimentarse o medirse de hecho esas características, y

4. El sistema de recursos físicos mediante los cuales los datos seleccionados en los puntos 1 y 3 se registran y utilizan para su aplicación posterior."[3]

La investigación es entonces un proceso en el cual se enfrentan inevitablemente elementos subjetivos y objetivos. Su primer estadio es subjetivo: los intereses y necesidades del que conoce. Su segundo estadio- las características reales de la situación- es objetivo en la medida en que tales características no sufran cambios significativos por los efectos de la observación.

---

[3] Deutsch.K." Los Nervios del Gobierno". Pág. 37

La información cronológica de lo investigado nos dice lo que existe y ayuda a pronosticar regularidades que una posterior experiencia o medición llegará a confirmar o no. Para lograr estos resultados nos valemos de la operación de predicción, que" consiste en observar la pauta de la distribución de un conjunto de datos conocidos y ampliar provisionalmente una pauta similar hacia cierto sector del espacio, o cierto lapso, sobre los cuales no contamos aún con datos de primera mano. Por eso es este estudio ya que se ha observado a través de estos años que la planificación venezolana lo que ha sido una recopilación de datos existentes, sin poder pronosticar en base a esto es el futuro."[4]

"Al hacer predicciones en el tiempo, debemos recoger en forma análoga una serie de datos seleccionados del pasado, extraer de ellos alguna pauta, y ampliar o "extrapolar" provisionalmente esa pauta hacia el futuro. Este procedimiento puede brindar dos clases de predicciones: **1) predicciones generales de interés, y 2) predicciones específicas de distribución**. Las predicciones generales de interés se relacionan con las funciones heurísticas de los modelos; nos dicen dónde debemos buscar algo interesante. Las predicciones específicas de distribución son predictivas en el sentido más restringido de las palabras, sólo nos dicen lo que deberíamos encontrar. Los científicos sociales conocen muy bien los pronósticos heurísticos y los predictivos: por ejemplo, del crecimiento futuro de la población, de cambios previstos en el mercado o necesidades de materias primas, de ciclo de negocios, o de cambios en el potencial militar o en la estabilidad política." [5]Un ejemplo de esto lo constituye el plan de corto plazo, el cual es el instrumento fundamental de gestión general para los ejecutivos del organismo, en el desempeño de sus funciones ordinarias. Este plan conllevará a la realización del **Plan Operativo Anual,** que es el documento que recoge los aspectos relevantes del Plan a largo plazo, que se abordarán en el período (un año) para la elaboración del presupuesto.

---

[4] Deutsch.K." Los Nervios del Gobierno". Pág. 38

[5] Deutsch.K." Los Nervios del Gobierno". Pág. 39

La función organizativa significa la capacidad de un modelo para ordenar y relacionar datos desarticulados, y para mostrar similitudes o conexiones recíprocas que anteriormente no habían sido percibidas. Lograr que elementos aislados de información se ordenen de pronto en una pauta significativa equivale a brindar una experiencia estética.

En los procesos de planificación, la situación de objetivo buscada se encuentra fuera, y no dentro, del sistema que busca los objetivos. El sistema mismo no está aislado de su ambiente sino que, por lo contrario, su funcionamiento depende de una corriente constante de información procedente de éste, y de otra concerniente a su propio funcionamiento, el objetivo puede cambiar, sea de posición, o incluso de velocidad y dirección. Este problema se parece a nuestra noción de propósito, es decir, se trata de un objetivo, preferencia o valor fundamentales o estratégicos que hay que perseguir mediante un conjunto de movimientos intermedios dirigidos a objetivos intermedios ó evitando los obstáculos intermedios. En política, se presenta como el problema de mantener un propósito estratégico durante toda una secuencia de objetivos tácticos cambiantes.

Podemos evaluar la eficacia de un proceso de planificación en función del número y la magnitud de sus errores, es decir, las correcciones hacia abajo o hacia arriba que realiza para alcanzar el objetivo (evaluaciones). Si llegase a aumentar, en vez de disminuir, la serie de tales errores, por supuesto que no se alcanzaría el objetivo." El sistema caerá en una sucesión de oscilaciones crecientes, y puede desquiciarse. Depende de la relación mutua entre cuatro factores cuantitativos el que esto ocurra o, por lo contrario, que se alcance exitosamente el objetivo mediante una cantidad de cada vez menor errores. Algunos de estos factores son:

1. La carga de información, es decir, la magnitud y velocidad de los cambios de los objetivos en relación con el sistema de búsqueda de las metas a alcanzar.

2. El retardo en la respuesta del sistema, es decir, el lapso que transcurre entre la recepción de información concerniente a los objetivos ejecutados, y la realización del paso correspondiente en el comportamiento de

búsqueda de metas por parte del sistema. Este retardo puede resultar influido por una cantidad de factores, tales como la lentitud en recibir información, o en su interpretación o transmisión por demoras en la respuesta de partes del sistema al ejecutar el nuevo rumbo, por la inercia del sistema, etc. cuanto mayor resulte el retardo de un sistema con respecto a su meta a alcanzar, tanto menos probable será que ese sistema alcance un objetivo, cambiante o en movimiento.

3. El provecho en cada paso correctivo dado por el sistema, es decir, el monto resultante de cambio real en el comportamiento.

4. La guía o anticipación, es decir, la distancia que media entre la posición exactamente programada y la posición real de la cual se recibieron las últimas señales. Cuanto más perfecta sea esta anticipación, tanto mayor la probabilidad de dar en el blanco o de alcanzar el objetivo. El monto de la guía o anticipación depende a su vez de la eficacia de los procesos predictivos que tiene disponibles el sistema buscador de objetivos, y del grado de inexactitud tolerable."[6]

La información del medio ambiente podría implicar cambios fundamentales en los objetivos. Una organización que ha perseguido una clase de objetivo podría llegar a buscar otra muy diferente. Por el contrario, donde se producen tales cambios en los objetivos fundamentales, pueden estar ocurriendo un proceso de reconstrucción a largo plazo, y donde suceden en un lapso relativamente breve, nos enfrentamos con los fenómenos de renovación, reforma, revolución o conversión. Todos ellos implican un cambio importante en la función y el comportamiento integrales, además de reordenamiento estructurales importantes del sistema de decisión política y, por lo común, del resto de la sociedad.

---

[6] Deutsch.K." Los Nervios del Gobierno". Pág 209-210

## I.3.-ESTRATEGIAS COMPETITIVAS DE LA PLANIFICACIÓN:

Para determinar la estrategia competitiva ó los objetivos de la organización, debo conocer las peculiaridades del sector en el que estoy ubicada, y para conocerlo, debo evaluar cinco fuerzas fundamentales: 1)la que ejercen mis competidores, 2) la amenaza de posibles sustitutos de mi producto, 3) la fuerza negociadora de clientes o compradores,4) el poder de los proveedores o vendedores, y finalmente 5) los posibles nuevos competidores. Adicionalmente a estas fuerzas, deben considerarse las que Porter llama "barreras para salir del sector" y "barreras para entrar al sector". La entrada o salida, en efecto, se dificulta debido a la preferencia emocional por un sector o por un ramo en el que el empresario se ha desarrollado, por el costo de liquidación de activos específicos, por los costos laborales, por las restricciones y estímulos legales, o bien debido a la fuerza de las marcas, al dominio de los canales comerciales, a la ubicación geográfica, a la restricción tecnologica, etc.

Según Carlos Matus (1) la Estrategia " *es un análisis y un propósito de futuro donde se integra lo económico y lo político-social, mediante un modelo abstracto del proceso material de desarrollo y donde se supone que este modelo responde y reacciona como sifuera la realidad misma frente a la simulación de hechos y perturbaciones que el analista desea explorar en sus consecuencias, con el objeto de encauzarlas hacia objetivos determinados".*

Toda empresa o organismo que compite en un sector industrial posee una estrategia competitiva, ya sea explícita o implícita. Esta estrategia pudo haber sido desarrollada explícitamente mediante un proceso de planeación o pudo haberse originado en forma implícita a través de la actividad agregada de los diferentes departamentos funcionales de la empresa. Dejando a sus propios medios, cada departamento funcional inevitablemente seguirá los enfoques dictados por su orientación profesional y las motivaciones de quienes están a su cargo. Sin embargo, la suma de estos enfoques departamentales rara vez llega a ser la mejor estrategia.

Existen beneficios significativos para obtener mediante un proceso explícito la formulación de una estrategia, para asegurar que por lo menos las políticas(si no las acciones) de los departamentos funcionales estén coordinadas y dirigidas a un grupo de objetivos comunes. La creciente importancia a la planeación formal estratégica ha enfatizado interrogantes que desde hace mucho han sido la preocupación de los directores: ¿Qué es lo que mueve a la competencia en el sector o ramo industrial al que pienso ingresar?¿ Qué acciones son probables que tome la competencia, y cual es la mejor forma de responder?¿ Cómo evolucionará el sector industrial y como puede colocarse mejor la empresa para competir a largo plazo?.

Esencialmente, la definición de una estrategia competitiva consiste en desarrollar una amplia formula de cómo la empresa u organismo, va a competir, cual debe ser sus objetivos y qué políticas serán necesarias para alcanzar tales objetivos. Esta es una combinación de los fines (metas) por los cuales sé esta esforzando la empresa y los medios(políticas) con las cuales esta buscando llegar a ellos. La noción esencial de la estrategia esta captada en la distinción entre fines y medios.

"Una organización es una ordenación sistemática de personas realizada para alcanzar un objetivo especifico. Ellas tienen tres características comunes: Primero, cada una tiene un propósito definido, segundo este propósito se expresa por lo general en términos de una meta o serie de metas y tercero todas están compuestas por personas. Las organizaciones económicas son entidades diseñadas y creadas por las personas a través de las cuales se pretende alcanzar fines individuales y colectivos. Estas pueden planificar e implementar cambios en su carácter y estructura fundamental."[7]

Se llama producción a la actividad que transforma determinados bienes en otros que poseen una utilidad mayor, en una interpretación más, es cualquier transformación que conduzca al resultado de obtener más bienes útiles que aquellos de los que se parte. Por lo tanto, las transformaciones de bienes en otros bienes que pueden dar lugar a

---

[7] Hermida.J y Sena.R "Administración y Estrategia. Un Enfoque Competitivo y Empredrendedor".1991

actividades productivas son de tres tipos: tecnológicas, espaciales y temporales. Por ejemplo: son tecnológicas, la transformación de un bien, (materia prima) en otro bien con características diferentes en calidad y/o cantidad, son espaciales las actividades que causan que un objeto situado en un determinado lugar A y el mismo situado en otro lugar B sea económicamente distinto, siempre y cuando la utilidad del bien económico proporcionada por el objeto B sea mayor que la utilidad que proporcione el bien económico constituido por el objeto A y la actividad económica es temporal cuando se produce la conservación para un momento futuro de un objeto existente en el presente, siempre y cuando el bien tenga mayor utilidad que la del bien en el presente.

La producción se efectúa mediante el empleo de determinados factores productivos. En el ámbito de técnica determinada quedan establecidos los factores que deben emplearse para producir el bien de que se trate. Los factores corresponden con los siguientes elementos constituyen los costos de producción:

1. Materiales(materia prima) destinados a ser incorporados al producto o a permitir su producción (energía).

2. Equipos o maquinarias, bienes que pueden servir durante el transcurso de varios procesos productivos.

3. Servicios que incluyen los que prestan los trabajadores y de equipos alquilados(terrenos, inmuebles) o del dinero tomado en préstamo.

Los productos están constituidos por bienes de producción, bienes de consumo o, por servicios. De la relación entre factores de la producción (insumos) y producción depende la eficacia económica de la combinación productiva. A nivel de la unidad de producción se puede analizar y medir la eficacia económica utilizando los siguientes instrumentos:

a.- Las fórmulas de productividad: establece una relación cuantitativa entre una producción y los factores de producción utilizados, tiende a ser medida en términos absolutos y relativos. Mediante la utilización de índices se facilita la comparación de la productividad en el espacio y en el tiempo.

b.- La función de producción: es una expresión tecnológica que establece una relación cuantitativa y causal entre una producción y los factores utilizados para lograrla.

La función de producción permite dar las características de la unidad de producción en un momento dado, si ésta fabrica un solo producto. En la práctica lo más frecuente es la fabricación de varios productos y cada uno de ellos corresponde a un proceso determinado de producción y dispone de una función.

El análisis de la función de producción permite conocer las limitaciones internas de origen tecnológico, es decir determinar en que medida los rendimientos de la unidad de producción se verán afectados por sustituciones de factores de producción, así como la variación proporcional de tales factores.

Puede presentarse una situación de producción en la cual los factores de producción no son sustituibles, por lo tanto la combinación productiva no puede ser cambiada, debido a que la proporción de cada factor utilizado está determinada por el coeficiente imperativo.

En síntesis, la sustitución de factores en ciertas condiciones de origen a la Ley de los Rendimientos no Proporcionales o Decrecientes y al análisis de los Rendimientos de Escala.

c.- el coeficiente de capital: el análisis de las relaciones entre factores de producción y productos puede limitarse a la relación entre el capital utilizado y la producción obtenida durante el período dado(por lo general un año). Los elementos que aparecen en el numerador y el denominador de la relación se calcula en dinero. La relación capital-producción se llama coeficiente de capital.

La asignación de recursos para obtener los productos, que directamente requieren los objetivos de las políticas (productos terminales) exige también de la asignación de recursos para lograr otros productos terminales (productos intermedios).

De manera que, una parte de la producción expresada en él presupuesto es un requisito directo de las políticas y otra parte solo es un requisito indirecto de tales políticas.

El Estado al ampliar sus funciones hace que la producción pública se constituya en un medio para el logro de los objetivos derivados de las políticas de distribución de la riqueza y la renta. Sus productos están destinados a la satisfacción de las necesidades sociales, las cuales tiene las características siguientes:

- No puede satisfacerse mediante el mecanismo del mercado porque su disfrute no puede sujetarse al pago de un precio a diferencia de las necesidades no sociales cuya satisfacción requiere de productos cuya adquisición exige cumplir las condiciones de cambio establecidas por quienes posean este determinado bien. Es decir está excluido del disfrute de un determinado bien o servicio el que no esté dispuesto a pagar el precio estipulado por el propietario. Esto ha sido denominado como el principio de exclusión, donde se aplica, que el consumidor debe pagar por los bienes que desea. Su oferta revela el valor que le asigna el empresario y lo que ha de producir en condiciones de costos dados. Un ejemplo de estos bienes o servicios lo constituye los servicios que presta el Servicio Autónomo de Sanidad Agropecuaria (SASA).

- Con las necesidades sociales, se observa la satisfacción obtenida por cualquier consumidor individual es independiente de su propia contribución. Por ejemplo: una campaña sanitaria que eleva el nivel general de salud en toda una zona, los gastos para el sistema judicial que

garantizan la seguridad interna y hacen cumplir las obligaciones contractuales, o la protección contra la agresión extranjera, son servicios cuyos beneficios llegarán a todos los que viven en la localidad o sociedad determinada. Algunos pueden beneficiarse más que otros, pero todos saben que sus beneficios serán independientes de su contribución particular. Por tanto, al no contarse con una contribución voluntaria, el gobierno debe intervenir, requiriéndose una coacción. El mecanismo de mercado debe ser sustituido por un proceso político que, hará que los individuos se adhieran a la decisión del grupo.

- La producción pública atiende a una segunda categoría de necesidades que pueden ser satisfechas por el mercado de servicios sujetos al principio de exclusión y dentro de los límites de la demanda efectiva.

- Se convierten en necesidades públicas al ser considerados tan preferentes que se provee a través del mercado y pagan los compradores privados. Se denominan entonces necesidades preferentes e incluyen partidas tales como los almuerzos escolares gratuitos, las viviendas de interés social y la educación gratuita.

- Existe cierta posición que rechaza a las necesidades preferentes públicas, se argumenta que parte de los beneficios que proporcionan la satisfacción de estas necesidades se les puede aplicar el principio de exclusión por ejemplo: la asignación presupuestaria para servicios gratuitos o para medidas sanitarias, proporcionan un inmediato beneficio a determinado alumno o paciente, pero aparte de esto, todo el mundo recibe un beneficio por el hecho de vivir en una comunidad más educada o más sana.

- En resumen, ciertas necesidades que aparecen como necesidades preferentes y pueden ser cubiertas por el mercado también se satisfacen con producción pública financiada.

- El presupuesto debe expresar la red de producción donde cada producto es condicionado y a la vez condiciona a otros productos de la red, existiendo así unan determinadas relaciones de coherencia entre diversas producciones que se presupuestan.

En el nivel más amplio la formulación de la estrategia competitiva involucra la consideración de cuatro factores claves que determinan los límites de lo que una compañía puede lograr con éxito. Los puntos fuertes y débiles conforman su perfil de activos y habilidades con relación a sus competidores, incluyendo recursos financieros, posición tecnológica, identificación de marcas, etc. Los valores propios de una organización son las motivaciones y las necesidades de los directivos claves y de otro personal que debe implantar la estrategia elegida. Las fuerzas y debilidades, combinadas con los valores, determinan los límites internos(para la empresa) a la estrategia competitiva que una empresa puede adoptar con éxito.

Los límites externos están determinados por su sector industrial y el entorno. Las oportunidades y amenazas del sector industrial definen el ambiente competitivo, con su riesgo concomitantes y beneficios potenciales. Las expectaciones de la sociedad reflejan el impacto sobre la compañía de factores tales como políticas gubernamentales, intereses sociales, costumbres que emergen y otros muchos más. Estos cuatros factores deben ser considerados antes de que la empresa pueda desarrollar un conjunto objetivos y políticas realizables.

La esencia de la formulación de una estrategia competitiva consiste en relacionar a una empresa u organismo con su medio ambiente. Aunque el entorno relevante es muy amplio y abarca tanto las fuerzas sociales como económicas, el aspecto clave del entorno de la empresa es el sector o sectores industriales en las cuales compite. Las fuerzas externas al sector industrial son de importancia principalmente en un sentido relativo, dado que las fuerzas externas por lo general afectan a todas las empresas del sector industrial, la clave se encuentra en las distintas habilidades de las empresas para enfrentarse a ellas.

El objetivo de la estrategia competitiva para la unidad de empresa en un sector industrial, es encontrar una posición en dicho sector en la cual pueda defenderse mejor la empresa contra estas fuerzas competitivas o pueda inclinarlas a su favor. Puesto que la interacción de fuerzas estratégicas puede aparentemente desalentar a todos los competidores, la clave para la formulación de la estrategia es cavar por debajo de la superficie y analizar las fuentes de cada una de ellas. El conocimiento de estas fuentes subyacente de la presión competitiva, marca los puntos fuertes y débiles de la empresa, refuerza la posición en su sector industrial, aclara las áreas en donde los cambios de estrategia pueden producir los mejores resultados y señala las áreas en donde las tendencias del sector industrial prometen tener la máxima importancia, sean oportunidades o como amenazas. El entendimiento de estas posibilidades también resultará útil al considerar las áreas para diversificación, aunque aquí el foco principal es la estrategia de los sectores industriales en forma individual.

"Las cinco fuerzas competitivas- nuevos ingresos, amenaza de sustitución, poder negociador de los compradores, poder negociador de los proveedores y la rivalidad entre los actuales competidores- refleja el hecho de que la competencia en un sector industrial va más allá de los simples competidores. Los clientes, proveedores, sustitutos y competidores potenciales son todos "competidores" para las empresas en un sector industrial y pueden ser de mayor o menor importancia, dependiendo de las circunstancias particulares. La competencia, en su sentido más amplio, podría denominarse rivalidad amplificada".[8]

Las cinco fuerzas competitivas conjuntamente determinan la intensidad competitiva así como la rentabilidad del sector industrial, y la fuerza o fuerzas más poderosas son las que gobiernan y resultan cruciales desde el punto de vista de la formulación de la estrategia.

---

[8] Porter.M" Estrategias Competitivas".1997.Pag 10.

## I.4.- LA ACCION DEL GOBIERNO COMO UNA FUERZA EN LA COMPETENCIA INDUSTRIAL:

Se ha tratado la acción del gobierno principalmente en términos de su posible impacto sobre las barreras de ingreso. En muchos sectores industriales, el gobierno es un comprador o un proveedor y puede influir en la competencia industrial por las políticas que adopta. En muchas ocasiones, la acción del gobierno como proveedor o comprador está determinada más por factores políticos que por circunstancias económicas, y esto quizá es un hecho de la vida.

El gobierno también puede afectar la posición de un sector industrial con sustitutos a través de reglamentos, subsidios u otros medios. El gobierno también puede afectar la rivalidad entre competidores influyendo en el crecimiento industrial, la estructura de costos, mediante reglamentos, etc.

## I.5.- ANALISIS ESTRUCTURAL Y ESTRATEGIA COMPETITIVA:

Una vez que las fuerzas que afectan la competencia en un sector industrial y sus causas fundamentales han sido diagnosticadas, la empresa u organismo están en posición de identificar sus fuerzas y debilidades en función del sector industrial en el cual compite. Desde un punto de vista estratégico, los puntos fuertes y débiles cruciales son la posición de la empresa frente a las causas fundamentales de cada elemento de la fuerza competitiva.

Una estrategia competitiva comprende una acción ofensiva o defensiva con el fin de crear una posición defendible contra las cinco fuerzas competitivas. En forma general, esto comprende varios enfoques posibles:

- Posicionamiento de la empresa de tal manera que sus capacidades proporcionen la mejor posición defensiva en función de las fuerzas competitivas existentes. Este toma como un hecho la estructura del sector

industrial y adecuada los puntos fuertes y débiles de la empresa a dicha estructura. La estrategia puede considerarse como la creación de defensas en función de las fuerzas competitivas o encontrar una posición en el sector industrial en donde las fuerzas sean más débiles. El conocimiento de las capacidades de la empresa y de las causas de las fuerzas competitivas señalará las áreas en donde la empresa debe enfrentarse a la competencia y en donde evitarla.

- Influir en el equilibrio de fuerzas mediante movimientos estratégicos, mejorando así la posición relativa de la empresa. Una empresa puede establecer una estrategia que tome la ofensiva. Esta postura está diseñada no sólo para hacer frente a las fuerzas en si mismas, sino también para alterar sus orígenes. Las innovaciones en la comercialización o divulgación como lo hizo el SENIAT pueden elevar la identificación de la marca o diferenciar de otra manera el producto. Las inversiones de capital en instalaciones a gran escala o integración vertical afectan las barreras de ingreso, como lo realizó el SASA al invertir en diversas categorías de inversión desde el año 1996 alrededor de $13.000.000. El equilibrio de las fuerzas es en parte el resultado de factores externos y en parte se encuentra dentro del control de la empresa. Se puede utilizar el análisis estructural para identificar los factores clave que impulsan la competencia en un sector industrial en particular, y así las áreas en donde la acción estratégica para influir en el equilibrio rendirán los mejores resultados.

- Anticipar los cambios con rapidez, aprovechando el cambio para elegir una estrategia adecuada al nuevo equilibrio competitivo antes de que los competidores lo reconozcan. La evolución de un sector industrial tiene importancia estratégica debido a que como es natural lleva con ella cambios en las fuerzas estructurales de la competencia o en los objetivos programado. En el patrón del ciclo de vida del sector industrial, por ejemplo, las tasas de crecimiento cambian, se dice que la publicidad declina en tanto el negocio se hace maduro, y las compañías tienden a integrarse verticalmente. Estas tendencias no son tan importantes por sí mismas, lo que es critico es si afectan los elementos estructurales de la competencia.

En ocasiones, la empresa u organismo puede seguir con éxito más de una estrategia como su objetivo principal, aunque rara vez esto es posible. La implantación efectiva de estas estrategias genéricas por lo general requiere de un compromiso total y del apoyo con todos los elementos organizacionales que estarían diluidos si existe más de un objetivo primario. Las estrategias genéricas son tácticas para superar el desempeño de los competidores en un sector industrial, en algunas estructuras industriales significara que todas las empresas pueden obtener elevados rendimientos, en tanto que en otras, el éxito al implantar una de las estrategias genéricas puede ser lo estrictamente necesario para obtener rendimientos aceptables en un sentido absoluto.

El éxito en su implantación requiere diferentes recursos y habilidades, Las estrategias genéricas también implican diferentes arreglos organizacionales, procedimientos de control y sistemas de incentivos. Como resultado, la dedicación constante a una de las estrategias como el objetivo primario es generalmente necesario para alcanzar el éxito.

Fundamentalmente, los riesgos al buscar las estrategias genéricas son dos: primero, fallar en lograr ó mantener la estrategia, segundo, que el valor de la ventaja estratégica por alcanzarse erosione con la evolución del sector industrial.

## I.6.- ESTRATEGIA DIRIGIDA A CLIENTES Y PROVEEDORES:

La mayor parte de las empresas u organismos venden sus productos y servicios no a un solo comprador, sino a una gama de distintos clientes. El poder negociador de este grupo de compradores, considerados en términos agregados, es una de las fuerzas competitivas clave que determinan la rentabilidad potencial de un sector industrial.

Los compradores de un sector industrial también difieren en sus necesidades de compra. Clientes diferentes pueden requerir distintos niveles de servicio, en la calidad o durabilidad deseada en el producto, en la información necesaria en la presentación de venta, etc. Estas diversas necesidades de compra son una de las razones por las que los clientes tienen diferentes poder estructural de negociación.

Los clientes difieren no sólo en su posición estructural sino también en su potencial de crecimiento y por lo tanto en el aumento probable de sus volúmenes de compra.

Por último, por varias razones, los costos de servicio a los clientes individuales difieren, como resultado de esta heterogeneidad, la selección del cliente- la elección de los compradores objetivos- se convierte en una importante variable estratégica. Hablando en términos generales, la empresa debe vender a los clientes más favorables posibles, hasta el grado en que pueda elegir, en el caso del SASA, estos clientes más favorables son; Pfizer, Makro, Ratan. Bayer, Nestle, entre otros, los cuales han hecho que entre los objetivos para la atención más rápida de ellos, se estableció una de las Taquilla del Servicio para uso exclusivo de ellos. La selección del cliente puede afectar mucho al índice de crecimiento de la empresa y minimizar el poder de los compradores. Con respecto a consideraciones estructurales es una variable estratégica de especial importancia en los sectores industriales maduros y en aquellos en donde las barreras por la diferenciación del producto, o por innovaciones tecnológicas, son difíciles de sostener.

Las diversas necesidades de los clientes tienen implicaciones estratégicas si la empresa posee capacidades para satisfacer, dichas necesidades difieren con relación a las de los competidores.

Las empresas mejorarán su ventaja competitiva, siendo igual todo lo demás, si dirige sus esfuerzos hacia clientes cuyas necesidades particulares estén en la mejor posición relativa para recibir el servicio. La importancia del potencial de crecimiento del comprador para la formulación de la estrategia es axiomática.

Cuanto más elevado sea el potencial de crecimiento de un comprador, es más probable que sus demandas para el producto de la empresa aumenten con el tiempo.

La posición estructural de los compradores se divide en convenientemente en dos partes para los propósitos del análisis estratégicos. El poder intrínseco de negociación es la presión que los clientes pueden ejercer potencialmente sobre los proveedores, dada su influencia y las fuentes alternativas de abasto disponibles.

## TABLA Nº I

## ESTRATEGIAS GENERICAS

| ESTRATEGIA GENERICA | HABILIDADES Y RECURSOS NECESARIOS | REQUISITOS ORGANIZACIONALES COMUNES |
|---|---|---|
| Liderazgo Total en Costos | .-Inversión constante de capital y acceso al capital.<br>.-Supervisión intensa de la mano de obra.<br>.-Habilidad en la ingeniería del proceso.<br>.-Producto diseñados para facilitar su fabricación.<br>.-Sistemas de distribución de bajo costo. | .-Rígido control de costos.<br>.-Reportes de control frecuentes y detallados.<br>.-Organización y responsabilidades estructuradas.<br>.-Incentivos basados en alcanzar objetivos estrictamente cuantitativos. |
| Diferenciación | .-Fuerte habilidad en comercialización.<br>.-Ingeniería del producto.<br>.-Instinto creativo.<br>.-Fuerte capacidad en la investigación básica.<br>.-Reputación empresarial de liderazgo tecnológico y de calidad.<br>.-Larga tradición en el sector industrial o una combinación de habilidades únicas derivadas de otros negocios.<br>.- Fuerte cooperación de los canales de distribución. | .-Fuerte coordinación entre las funciones industria y distribución, desarrollo del producto y comercialización.<br>.-Mediciones e incentivos subjetivos en vez de medidas cuantitativas.<br>.-Fuerte motivación para allegarse trabajadores altamente capaces, científicos o gente creativa. |
| Enfoque | Combinación de las capacidades anteriores dirigidas al objetivo estratégico particular. | .-Combinación de las políticas anteriores dirigidas al objetivo estratégico particular.[9] |

[9] Porter.M" Estrategias Competitivas".1997.Pag 61.

Sin embargo, esta ventaja puede ejercerse o no, porque los clientes también difieren en su propensión a ejercer su poder negociador para hacer bajar los márgenes del vendedor. Algunos clientes, aun cuando pueden comprar grandes cantidades no son particularmente sensibles al precio. O bien, están dispuestos a negociar el precio contra otros atributos del producto en una forma que conserve la utilidad bruta de los proveedores. Tanto el poder intrínseco de negociación como la propensión a ejércelo son estratégicamente vitales, ya que el poder no ejercido es una amenaza que puede desatarse por la evolución del sector industrial.

Los clientes con el mayor potencial de crecimiento también pueden ser los más poderosos y/o los más rudos al ejercer su poder, aun cuando no de un modo necesario. O bien, los clientes con poco poder de negociación y sensibilidad a los precios bajos pueden ser tan costosos de servir que los beneficios de los precios más altos pueden desaparecer. Por último, los compradores a quienes la empresa está más adecuada para servir pueden fallar en otro aspecto. De este modo, la elección final de los mejores clientes suele ser un proceso de sopesar y equilibrar estos factores, medidos contra los objetivos de la empresa.

Los clientes individuales también difieren mucho en su propensión a ejercer su poder de negociación los márgenes de utilidad del proveedor. Los clientes que no son sensibles en absoluto a los precios, o que están dispuestos a canjear el precio por las características de desempeño del producto, por lo general son buenos compradores. Una vez más, las condiciones que determinan la sensibilidad al precio por parte del grupo de compradores en conjunto.

Los clientes que no son sensibles al precio tienden a caer en una o más de las siguientes categorías:

El costo del producto representa una pequeña parte del costo del producto final y/o del presupuesto de compras: si el producto es relativamente de bajo costo, los beneficios percibidos en buscar un mejor precio de compra y en negociar tienden a ser bajos. Obsérvese que el costo relevante es el costo

total del producto por período, no son el costo unitario. Ejemplo: los permisos de importación de leche líquida, el costo de la falla es elevado con relación al costo del producto: si un producto que falla o que no satisface las expectativas es causa de que el comprador incurra en una sanción sustancial, entonces el comprador tenderá a no ser sensible al precio. El comprador estará mucho más interesado en la calidad, dispuesto a pagar un sobreprecio por ella y tenderá a permanecer con los productos que ya se han probado en el pasado.

- La efectividad del producto (o servicio) puede rendir grandes ahorros o mejoras en el funcionamiento. Invirtiendo la condición anterior, si el producto o servicio puede ahorrar al comprador tiempo y dinero si se desempeña bien, o puede mejorar el funcionamiento del producto del cliente, entonces el comprador tenderá a no ser sensible al precio.

- El comprador compite con una estrategia de alta calidad a la cual se percibe que contribuye el producto comprado: los compradores que compiten con la estrategia de alta calidad a menudo son muy sensibles con respecto a los insumos que adquieren. Si perciben que el insumo aumenta el desempeño o imagen de su producto o si la marca del insumo aporta valor en prestigio con el cual reforzará su estrategia de alta calidad, tenderán a no ser sensibles al precio de los insumos.

- El comprador busca un diseño a la medida o una variedad diferenciada: si el comprador desea un producto especialmente diseñado por la disposición a pagar un precio mayor por él. Esta situación puede atar al comprador con u proveedor o proveedores en particular, y puede estar dispuesto a pagar un sobreprecio para mantener contentos a esos proveedores. Tales compradores también pueden creer que un esfuerzo de este tipo merece una compensación adicional.

- El comprador obtiene una alta rentabilidad y/o puede trasladar el costo de los insumos. Los compradores altamente rentables tienden a ser menos sensibles al precio que aquellos en condiciones financieras marginales, a menos que el producto comprado sea un elemento de costo mayor. Parte de esta actitud puede estar basada en el hecho de que los compradores altamente rentables caen en una categorías anotadas antes y en parte se puede atribuir a una propensión más elevada de asegurar al vendedor una justa utilidad. Aun cuando se puede argumentar que los compradores sumamente rentables lo son porque son buenos negociantes, en la practica parece que las prioridades de tales compradores están basadas menos sobre la negociación agresiva en cuanto a precios más en otras áreas.

- El comprador está mal informado respecto al producto y/o no compra a partir de especificaciones bien definidas: Los compradores mal informados respecto al costo de un insumo, a las condiciones de la demanda o respecto a criterios sobre los cuales deben ser evaluados las marcas alternativas, tienden a ser menos sensibles al precio que los compradores bien informados, si están muy bien informados respecto al estado de la demanda y de los costos de los proveedores, por otra parte, pueden ser rudos negociadores de precio.

- La motivación del que realmente toma las decisiones no está tan estrechamente definida como el costo de los insumos. La sensibilidad del comprador al precio depende en parte de la motivación del comprador o tomador de decisiones en la organización del comprador, que puede variar mucho de comprador. Los factores que promueven la insensibilidad al precio pueden operar en forma conjunta. Los grandes compradores no necesariamente son los más sensibles al precio.

## I.7.- DIMENSION DE LA ESTRATEGIA COMPETITIVA:

Las estrategias de las empresas para competir en un sector industrial pueden diferir en una gran variedad de formas. Sin embargo, las siguientes dimensiones estratégicas capturan por lo general las diferencias posibles entre opciones de estrategia de una empresa en un sector industrial dada:

- Especialización: el grado hasta el cual concentra sus esfuerzos en términos de la amplitud de su línea, de los segmentos objetivos de clientes y de los mercados geográficos atendidos.

- Identificación de la marca: el grado hasta el cual busca la identificación de la marca más que la competencia basada principalmente en el precio o en otra variables. La identificación de la marca puede lograrse por medio de la publicidad, de la fuerza de ventas o por una variedad de otros medios.

- Empujón/versus/jalón : el grado hasta el cual busca crear la identificación de la marca directamente con el consumidor final/versus/ el apoyo de los canales de distribución en la venta de su producto.

- Selección del canal: selección de distribución, que va desde los canales propiedad de la empresa a canales de especialidades hasta salidas de líneas general.

- Calidad del producto: su nivel de calidad del producto, en términos de materia primas, especificaciones, apego a las tolerancias, características, etc.

- Liderazgo tecnológico: el grado hasta el cual busque el liderazgo tecnológico/versus/ seguir o imitar. Es importante observar que una empresa podría ser un líder tecnológico pero no producir

deliberadamente el producto de la más alta calidad en el mercado, la calidad y el liderazgo tecnológico no necesariamente van juntos.

- Integración vertical: el nivel del valor agregado reflejado en el grado de integración hacia delante y hacia atrás adoptando, incluyendo si la empresa tiene distribución cautiva, canales minoristas propios o exclusivos.

- Posición de costo: el grado hasta el cual busque una posición de costos bajos en la fabricación y distribución a través de inversiones en instalaciones y equipo para minimizar costos.

- Servicio: el grado hasta el cual proporcione servicios auxiliares con su línea de productos, tales como ayuda técnica, una red interna de servicio, crédito. Este aspecto de la estrategia podría considerarse como parte de la integración vertical, pero es útil separarla para propósitos analíticos.

- Política de Precios: su posición relativa de precios en el mercado. La posición de precio por lo general estará relacionada con otras variables tales como posición de costo y calidad de producto, pero el precio es una variable estratégica especial que debe tratarse por separado.

- Apalancamiento: el grado de apalancamiento financiero y apalancamiento de operación que tenga.

- Relación con la casa matriz: requisito sobre el comportamiento de la unidad basados en la relación entre una unidad y la empresa matriz. La empresa podría ser una unidad de un conglomerado altamente diversificado, uno de una cadena vertical de negocios, parte de un conjunto de negocios relacionados en un sector general, una subsidiaria de una empresa extranjera, etc. la naturaleza de la relación con la matriz influirá en los objetivos con los cuales la empresa es administrada, los

recursos de que disponga y que determine quizá algunas operaciones o funciones que comparta con otras unidades.

- Relación con los gobiernos nacional o anfitrión: en las empresas internacionales, las relaciones que la misma haya desarrollado a las que esté sujeta con su gobierno nacional así como los gobiernos anfitriones en los países extranjeros en donde se esté operando. Los gobiernos nacionales pueden proporcionar recursos u otra ayuda a la empresa, o a inversa, puede regular a la empresa o influir en sus objetivos en otra forma. Los gobiernos anfitriones suelan desempeñar papeles similares.

Cada una de estas dimensiones estratégicas pueden ser descritas para una empresa a diferentes niveles de detalle y se podría agregar otras dimensiones para refinar el análisis, lo importante es que estas dimensiones proporcionan un panorama general de la posición de la empresa. El ámbito de las diferencias estratégicas sobre una dimensión particular depende obviamente del sector industrial.

## I.8.- IMPLICACIONES PARA LA FORMULACION DE LA ESTRATEGIA:

La formulación de la estrategia competitiva en un sector industrial puede considerarse como la elección del grupo estratégico en el cual se va a competir. Esta elección puede implicar la selección del grupo estratégico que comprenda el mejor balance entre el potencial de utilidades y los costos de la empresa para ingresar a él, o puede involucrar la creación de un grupo estratégico enteramente nuevo. El análisis estructural dentro de un sector industrial señala los factores que determinarán el éxito de una posición estratégica en particular para la empresa. Los principios del análisis estructural dentro de un sector industrial permitirán ser mucho más concretos y específicos respecto a las cuáles son las fortalezas, debilidades característica distintiva de una empresa y cuáles son las oportunidades y riesgos del sector industrial. Los puntos débiles y fuertes de una empresa u organismo pueden anotarse en la TABLA II.

Las debilidades y fuerzas estructurales descansan en las características fundamentales de la estructura del sector industrial, como son las barreras a la movilidad, los determinantes del poder de negociación relativo, etc. Como tales, son relativamente estables y difíciles de vencer. Las fortalezas y debilidades en la implantación, basadas en las diferencias en la habilidad de la empresa para implantar las estrategias, descansan en las habilidades administrativas y en las personas.

Las oportunidades estratégicas que encara la empresa en su sector industrial también pueden concretarse más utilizando estos conceptos. Las oportunidades pueden dividirse en varias categorías:

- Crear un nuevo grupo estratégico,

- Cambiar a un grupo estratégico más favorablemente colocado,

## TABLA Nº II

## PUNTOS DEBILES Y FUERTE DE UNA EMPRESA U ORGANISMO

| PUNTOS FUERTES | PUNTOS DËBILES |
|---|---|
| ▪ Factores que forman las barreras a la movilidad que protegen a su grupo estratégico. | ▪ Factores que reducen las barreras de movilidad que protegen a su grupo estratégico. |
| ▪ Factores que aumentan el poder de negociación frente a clientes y proveedores. | ▪ Factores que empeoran el poder de negociación de su grupo frente a clientes y proveedores. |
| ▪ Factores que aíslan a su grupo de la rivalidad de otras empresas. | ▪ Factores que exponen a su grupo a la rivalidad de otras empresas. |
| ▪ Escala mayor con relación a su grupo estratégico. | ▪ Escala más pequeña con relación a su grupo estratégico. |
| ▪ Factores que permiten costos de ingreso inferiores a otros en su grupo estratégico. | ▪ Factores que causan costos de ingresos más elevados que otros a su grupo estratégico. |
| ▪ Grandes habilidades para implantar la estrategia con relación a sus competidores. | ▪ Pocas habilidades de implantación de su estrategia con relación a sus competidores. |
| ▪ Recursos y habilidad que permiten a la empresa vencer las barreras de movilidad y cambiarse a grupos estratégicos aun más convenientes. | ▪ Falta de recursos y habilidades que permitirían a la empresa vencer las barreras de movilidad y cambiarse a otro grupo estratégico. |

**FUENTE**: Porter.M. "Estrategias Competitivas".1997

- Fortalecer la posición estructural del grupo existente o la posición de la empresa en el grupo,

- Cambiar a un nuevo grupo y fortalecer la posición estructural de ese grupo.

Los riesgos a que se enfrenta la empresa pueden identificarse utilizando los mismos conceptos básicos:

- Riesgos de que entren empresas a su grupo estratégico,

- Riesgos de factores que reducen las barreras a la movilidad del grupo estratégico de la empresa, disminución de poder con los clientes o proveedores, empeorando la posición con relación a los productos sustitutos o exponiéndola a una mayor rivalidad,

- Riesgos que acompañan a las inversiones destinadas a mejorar la posición de la empresa aumentando las barreras a la movilidad,

- Riesgos al salvar las barreras a la movilidad para ingresar a grupo estratégicos más convenientes o completamente nuevos.

Los dos primeros pueden considerarse como amenazas a la posición existente de la empresa, o riesgos de inactividad, en tanto que los últimos son riesgos de la búsqueda de oportunidades.

La elección de estrategias de la empresa, o en cuál grupo estratégico competir, es un proceso de relacionar todos estos factores. Muchas, de las irrupciones estratégicas se producen debido al cambio de estructura. El análisis estructural muestra como la posición estratégica existente de una empresa aunada a la estructura existente de un sector industrial se traduce en el desempeño de la misma en el mercado. Si la estructura de la industria no cambia, entonces el costo de salvar las barreras a la movilidad para mudarse a otro grupo estratégico ya ocupado por otras empresas, bien puede eliminar los beneficios. Sin embargo, sí la empresa puede percibir una posición estratégica por completo nueva que sea estructuralmente favorable, o si puede cambiar su posición en un momento en que la evolución del sector industrial baje el costo del cambio, entonces puede resultar una mejora de verdadera importancia en los resultados.

En caso del SASA, este punto se explica en el Capitulo II con la Matriz FODA (Fortaleza, Oportunidad, Debilidad y Amenazas).

## I.9.- PLANIFICACIÓN ESTRATEGICA:

Planificar es prever y decidir hoy las acciones que nos pueden llevar desde el presente hasta un futuro deseable. No se trata de hacer predicciones acerca del futuro sino de tomar las decisiones pertinentes para que ese futuro ocurra.

La planificación estratégica debe ser entendida como un proceso participativo, que no va a resolver todas la incertidumbre, pero que permitirá trazar una línea de propósitos para actuar en consecuencia. La convicción en torno a que el futuro deseado es posible, permite la construcción de una comunidad de intereses entre todos los involucrados en el proceso de cambio, lo que resulta ser el requisito básico para alcanzar las metas propuestas. Este concepto esta referido principalmente a la capacidad de observación y anticipación frente a desafíos y oportunidades que se generan, tanto de las condiciones externas a una organización como a su realidad externa. Como ambas fuerzas son dinámicas, este proceso es también dinámico. Esta no es una enumeración de acciones y programas, detallados en costos y tiempo, sino que involucra la capacidad de determinar un objetivo, asociar recursos y acciones destinados a acercarse a el y examinar los resultados y las consecuencias de esas decisiones, teniendo como referencia el logro de metas predefinidas

El proceso de planificación así entendido, debe comprometer a la mayoría de los miembros de una organización, ya que su legitimidad y el grado de adhesión que concite en el conjunto de los actores dependerán en gran medida del nivel de participación con que se implemente.

Históricamente el concepto de estrategia ha estado ligado a las direcciones de operaciones militares destinadas a lograr objetivos preestablecidos. Obviamente en este caso se le relaciona, más bien, con un conjunto de decisiones y criterios por los cuales una organización se orienta hacia la obtención de determinados objetivos.

La mayor experiencia que el país tiene dentro del proceso de planificación se relaciona con la elaboración de los planes de mediano plazo, los cuales se han fijado como horizontes de planificación de un período de cinco años. Esta instancia de la planificación surge de la necesidad de que los partidos políticos que asumen funciones de gobierno, elaboren e implementen su propio Plan, enmarcándolo dentro de los lineamientos de largo plazo y atendiendo a los elementos filosóficos y doctrinarios que privan en las bases programaticas en que se inspira el grupo gubernamental.

La planificación: es garantizar la productividad de la organización, proyectando un futuro a través del establecimiento de metas, actividades, recursos, basándose en el análisis de los contextos internos y externos de la organización y cumpliendo con los requerimientos de calidad, costo y oportunidad, lo cual se realiza con los planes de largo y corto plazo.

La planificación a corto plazo, tiene por finalidad programar en detalle las acciones que deberán realizarse y las metas que deberá lograr el organismo en el período presupuestario siguiente con el fin de cumplir con la parte proporcional de los objetivos y metas establecidas en el plan de mediano y largo plazo.

El plan de corto plazo, será el instrumento fundamental de gestión general para los ejecutivos del organismo, en el desempeño de sus funciones ordinarias. Este plan con llevará a la realización del **Plan Operativo Anual,** que es el documento que recoge los aspectos relevantes del Plan a largo plazo, que se abordarán en el período (un año) para la elaboración del presupuesto.

## I.10.- EL PLAN DE MEDIANO Y LARGO PLAZO:

Planificar significa prever y decidir hoy las acciones que nos pueden llevar desde el presente hasta el futuro deseable. No se trata de hacer predicciones acerca del futuro sino tomar decisiones pertinentes para que ese futuro ocurra. El enfoque Taylorista dice que todas las empresas exitosas han tenido una estrategia que dotada de una organización y unos medios(estructura), le ha permitido llegar al éxito (desempeño), esta teoría no hace énfasis en las personas.

El desarrollo de un plan estratégico produce beneficios relacionados con la capacidad de realizar una gestión más eficiente, liberando recursos humanos y materiales, lo que redunda en eficacia productiva y en una mejor calidad de vida y trabajo para los miembros de la organización.

La planificación estratégica permite pensar en el futuro, visualizar nuevas oportunidades y amenazas, enfocar la misión de la organización y orientar de manera efectiva el rumbo de una organización, facilitando una acción innovativa de dirección y liderazgo.

La formulación de planes y programas, con determinación de sus efectos e impactos y los indicadores o elementos de medición, son insumos necesarios para el ejercicio del control, los máximos jerarcas de los organismos públicos, como responsable de este, deberán diseñar los mecanismos que permitan medir el cumplimiento de lo planificado, es harto conocido y así ha quedado plasmado en toda la doctrina administrativa y jurídica nacional e internacional, que el presupuesto, los planes y proyectos, son los primeros elementos de control, por que ellos determinan el curso a seguir por la acción administrativa, lo que obliga a determinar no solo los recursos presupuestados en los planes operativos organizacionales fueron invertidos correctamente sino el análisis del resultado obtenido. La elaboración del presupuesto programa es el proceso fundamental que vincula el ejercicio presupuestario con el Plan Operativo Anual. Tanto en este como en el presupuesto, los programas deben responder a los objetivos y lineamientos estratégicos establecidos a nivel nacional, sectorial, regional y

local, pero es el presupuesto donde se indican los recursos materiales que demandan las acciones y para cuya movilización se requieran recursos monetarios, que en definitiva son los que determinan las asignaciones presupuestarias a las diversas instituciones del Estado

## I.11.- TIPOS DE PLANIFICACION:

1. Plan Substantivo (Definición-Estratégias):

   a.- Objetivos

   b.- Políticas

   c.- Areas de Programación - Programas

2. Plan Financiero:

   a.- Estimación de los Ingresos y Egresos

   b.- Proyectos del Estado de Rendimiento (Ganancias y Perdidas)

   c.- Proyección de las Necesidades de Recursos

   d.- Estructura Patrimonial

## I.12.- EL PLAN DE CORTO PLAZO (IMPLEMETACIÓN DE LA ESTRATEGIA):

1. -Plan Operativo Anual:

    a.- Producción
    b.- Recursos Materiales
    c.- Recursos Humanos
    d.- Desarrollo de la Empresa
    e.- Recursos Financieros

2. -Presupuestos:

    a.- Programa de Operaciones de Inversiones:
        1. - Programas
        2. - Subprogramas
        3. - Actividades
        4. - Proyectos
        5. -Obras

    b.- Complementarios: De costos, De compras. De capital, De caja, De recursos humanos, etc.

3. -Estados financieros Proyectados:

    Estados de Rendimiento Proyectados (Ganancias y Pérdidas)
    Balance General
    Estado de Fuente y Usos de Fondos
    Estados de Generación y Uso de Divisas

4. - Indicadores Económicos y Financieros

10

## I.13.- CONCEPTOS ASOCIADOS A LA FORMULACIÓN DEL PLAN OPERATIVO ANUAL:

Programa: conjunto de proyectos distribuidos en el tiempo y el espacio, representando la concreción funcional de la misión de la Institución(áreas de actividad).

Proyecto: expresa la forma clara y precisa de las acciones a cumplir para la obtención de los productos en el marco de los programas, indicando los recursos a utilizar, cronogramas y responsables.

Objetivos: describen los logros y resultados esperados en los programas y proyectos, así como los efectos e impactos que estos pretenden generar.

Metas: indican cuantitativamente, a nivel físico, financiero y temporal el volumen de los productos a generar en el marco del proyecto.

## I.14.- EL PRESUPUESTO COMO INSTRUMENTO DE GESTION GERENCIAL:

La función presupuestaria constituye un proceso enmarcado dentro de un contexto general representado por la totalidad del proceso administrativo. De allí que el estudio del Presupuesto necesariamente debe realizarse a la luz de un conjunto de funciones, que determina una serie de pasos cuya finalidad es la coordinación de distintos tipos de recursos para alcanzar un objetivo o meta.

---

[10] Asociación Venezolana de Presupuesto Público." El Presupuesto como Instrumento de Gestión".

De esta manera es importante conocer lo que es:
.- Administración (Gerencia): el uso de recursos para lograr objetivos de la organización, cumpliendo con requerimientos de calidad, costo y oportunidad.

Las funciones de la administración son:

.- Planificación:
.- Control
.- Dirección
.- Desarrollo de la Organización

## I.14.1.- PRESUPUESTO-CONCEPTO

Es el proceso a través del cual se elabora, expresa, aprueba, coordina la ejecución y evalúa la parte del programa anual de un ente descentralizado, de un sector económico o social o e una región, que implica transacciones financieras para el período presupuestario, que generalmente es de un año. Es uno de los más importantes instrumentos de gobierno, de administración y de concreción y ejecución de los planes de desarrollo económico y social.

Este carácter práctico del Presupuesto implica que debe concebírsele como un sistema de producción que se materializa por etapas, las cuales son:

.- Formulación
.- Discusión y sanción
.- Ejecución
.- Control y Evaluación

## I.14.2.- SIGNIFICADO DE LA FORMULACIÓN:

Esta etapa implica la realización de un conjunto de tareas que deben ser llevadas a cabo con una gran precisión y profundidad, a efectos de que el presupuesto refleje la parte de responsabilidad que tiene cada dependencia a través de su función productiva en el cumplimiento de las políticas presupuestarias. Asimismo, la realización de esta etapa conlleva la necesidad de aplicar criterios rigurosos en la determinación y cálculos de los bienes y servicios, en términos reales y financieros, que requieren.

La formulación del presupuesto y el gran volumen de tareas que implica, hace necesario que, para ser llevado a cabo en forma técnicamente correcta, se enserie su realización como una labor permanente y especializada. La práctica existente de afrontar esta etapa durante un período de tiempo no permite alcanzar resultados satisfactorios. Por otra parte, la realización de esta etapa no puede estar bajo la responsabilidad de un reducido núcleo de funcionarios especializados en presupuesto, ya que es una labor que, si bien es cierto que requiere una dirección centralizada que en términos de fijación de políticas le corresponde a los altos ejecutivos de la administración y en el normas técnicas, a las unidades de presupuesto, es imprescindible para que adquiera formas realistas, que sea llevada a cabo en términos concretos y precisos por los propios responsables de los diferentes niveles jerárquicos involucrados en el proceso.

Por tanto, la realización de esta etapa implica lograr un necesario equilibrio entre dos formas de trabajo aparentemente contrapuestas CENTRALIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN. Ese equilibrio implica que la definición de las líneas maestras de la política presupuestaria y la coordinación general de los trabajos conducentes a la formulación del presupuesto deben realizarse centralizadamente, mientras la elaboración de los Proyectos de Presupuesto debe producirse descentralizadamente y por tanto, con una participación masiva de todo el aparato administrativo.

## I.14.3.-DISCUSIÓN Y APROBACIÓN:

Una vez elaborado el anteproyecto de presupuesto por cada responsable de programa, éste deberá ser discutido con el nivel jerárquico superior con la participación de la unidad encargada de Presupuesto y del responsable de otros programas de manera de verificar si la determinación de los recursos tanto humanos, materiales y financieros se ajustan a las metas a alcanzar por la unidad organizativa y a la vez determinar si éstas son consistentes con los objetivos y metas propuestas en el programa y a la vez, los objetivos y metas del programa concuerden con los objetivos y metas de la empresa para ese ejercicio.

Es importante la participación de todos los niveles jerárquicos enunciados anteriormente, ya que cualquier modificación que sea necesaria hacer en cada anteproyecto deberá ser aceptado por ellos cuando una vez asignada la responsabilidad y evitando conflictos de autoridad.

Una vez que se haya hecho las modificaciones en caso de haberlos se procederá a aprobar cada proyecto por el nivel jerárquico superior y por la Unidad de Presupuesto quedando determinado el presupuesto para la ejecución anual.

## I.14.4.- EJECUCIÓN:

La ejecución del presupuesto comprende una serie de decisiones y numerosas operaciones financieras que permitan concretar anualmente los objetivos y metas determinadas en el plan de corto plazo.

Consiste en la movilización de los recursos humanos, materiales y financieros, mediante la utilización de una serie de técnicas y procedimientos administrativos contables, de productividad, de control de manejo financiero, etc.

Esta movilización se hace por medio de las Unidades Ejecutivas o Unidades de Organización responsable de la administración de todo proceso presupuestario en cada unidad programaticas.

- Todo esto implica programar la ejecución, es decir, planificar-(ordenar) en el tiempo la valoración financiera de los recursos primarios, materiales y demás insumos necesarios para el logro de las metas previstas por el Organismo, y tendrá las características siguientes:

- El compromiso: son actos administrativos mediante los cuales se dispone la "realización de un gasto con o sin contraprestación (artículo 40 de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario). Es un acto de administración interna que refleja en registros contables la afectación cierta de una autorización para gastar por el presupuesto. Puede reflejar el monto de las obligaciones jurídicas o contratos formalizados de acuerdo al derecho privado o el de actos de voluntad de dispones de las autorizaciones para gastos, aunque existan obligaciones jurídicas, como en el caso de los subsidios, y en general de las transferencias. Para proceder a un registro debe existir disponibilidad en la autorización para gastar y debe ser referido a actos realizados por funcionarios con competencia para disponer de las asignaciones presupuestarias. Cuando existan obligaciones de pagos por lapsos mayores a sus ejercicios presupuestarios, deben registrarse en la contabilidad de ejecución financiera del presupuesto vigente las mismas a abonar durante el ejercicio, como compromiso del período, y en los períodos subsiguientes las que corresponden a pagos pactados con vencimiento mayor a su vigencia. Esto no obstaculiza para llevar además un registro complementario de compromisos con cargo a ejercicios futuros

- El causado o devengado: el gasto se considera devengado en el momento en que se hace exigible el pago de la obligación correspondiente, independientemente del momento en que se efectúe el pago. La obligación es exigible al recibirse el bien o servicio requerido.

- El pago: es el momento en que se extingue la obligación(deuda). Mediante la entrega del dinero en efectivo o en cheque.

Es importante señalar, para los efectos del control presupuestario que en el momento del gasto participan la Contabilidad Presupuestaria(Autorización, Precompromiso y Compromiso), contabilizando el gasto por partida simple y la Contabilidad Fiscal (General), contabilizando el gasto por partida doble (causado o devengado por existir la obligación y el pago que se realiza a un tercero).

Por otro lado, cabe recordar que la programación implica efectuar una "Transacción Económica", que es la operación por la cual los objetos económicos se desplazan de una institución o se originan dentro del mismo organismo (compras, ventas, pagos de nómina, pagos de impuestos, etc.)

## I.15.- ETAPAS DE LA EJECUCIÓN DE LOS INGRESOS:

La ejecución de un ingreso es un proceso que comienza en el momento que nace el derecho de percibirlo y termina en el momento en que se recauda. Sus etapas son:

1. El causado: momento en que nace un derecho de percibir una contraprestación pecuniaria, en razón de la venta de bienes o servicios o de disposiciones legales.

2. El liquidado: momento de la determinación de la cuantía de la contraprestación pecuniaria, perfeccionada mediante un acto administrativo.

3. El recaudado: momento de la transferencia al acreedor de parte del efectivo del deudor, a objeto de eliminar la deuda.

## I.16.- IMPORTANCIA DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA:

La importancia o ventajas que brinda la aplicación de un eficaz sistema de administración presupuestaria son, entre otras las siguientes:

### I.16.1.-GENERALES:

Brindar a los ejecutivos información que les permita decidir lo relacionado con la definición de objetivos y metas y las acciones a realizar para lograrlos.

Permite la asignación de responsabilidades en el cumplimiento de las metas.

Facilita una utilización más racional de los recursos humano, materiales y financieros de la empresa, lo cual conlleva a una disminución de costos.

Permite establecer un sistema de seguimiento y control de las actividades a realizar.

### I.16.2.- ESPECÍFICAS:

Conocer el nivel adecuado de las ventas para cubrir costos y obtener un margen justo de ganancias.

Determinar el precio de venta con el cual podrá mantenerse en el mercado porque le permitirá competir y obtener ganancias.

Prever el nivel de producción necesario para atender sus ventas y mantener niveles adecuados de inventarios.

Decidir sobre los niveles máximos y mínimos de inventarios que deberá mantener para cubrir sus ventas y su demanda de materiales, sin costos excesivos.

Estimar la cantidad de trabajadores que deberá contratar o despedir para atender sus niveles d producción.

Conocer los gastos en que deberá incurrir para colocar sus productos en manos del cliente.

Determinar los medios que deberá utilizar para incentivar a los clientes potenciales para que demanden sus productos.

Conocer anticipadamente el costo de sus productos, su situación financiera para un momento determinado, el nivel de recursos para atender a sus acreedores, las fuentes de financiamiento para atender las deficiencias en su capital de trabajo y las inversiones necesarias.

## I.17.- REQUISITOS PARA SU IMPLANTACIÓN:

La aplicación de un sistema presupuestario necesita de un proceso de adaptación, tanto en la estructura y organización de la empresa, como de los trabajadores y ejecutivos. En consecuencia, para que el sistema pueda implantarse, se requiere cumplir con los siguientes requisitos:

1. - Los trabajadores y ejecutivos deberán convencerse de la utilidad del sistema presupuestario como herramienta de planificación, administración y control.

2. - Contar con el apoyo de las máximas autoridades.

3. - Adaptar la estructura administrativa de la empresa de tal manera que la asignación de funciones sea óptima.

4. - Adaptar el código contable existente a fin de compatibilizarlo con el presupuestario que vaya aplicarse.

5. - Elaboración e implementación de manuales de procedimientos para la formulación, ejecución y control del presupuesto.

6. - Fijar estándares, tanto financieros como de producción, para fines de análisis comparativos.

## I.18.- NECESIDAD DEL PROCESO DE FORMULACIÓN PRESUPUESTARIA:

El carácter periódico de la formulación Presupuestaria, a lo menos una vez al año, hace indispensable la sistematización del proceso, con el fin de hacerlo más eficiente, obtener de año en año plazos más cortos para su cálculo, permitir la identificación de factores críticos que facilitan la sensibilización de diversos escenarios, e incorporar nuevos elementos que hagan más precisas sus predicciones.

## I.19.-DEFINIR EL PROPOSITO DEL PRESUPUESTO:

El Presupuesto por Programa es una expresión de la producción publica y, a la vez, como un instrumento para asignar insumos en función de dicha producción o un medio para prever y decidir la producción que se va a realizar en un periodo determinado, así como para asignar formalmente los recursos que esta producción exige en la praxis de una Institución, Sector o

Región. Esta conceptualizacion de la técnica del presupuesto por programa esta sustentada, a la vez, en su carácter sistemico.

Las relaciones entre los recursos asignados y los productos resultantes de esa asignación deben ser perfectamente definidas, no puede haber dudas sobre el producto que se persigue con determinada asignación de recursos y un mismo recurso o parte fraccionable del mismo, no puede ser requisito presupuestario de dos o más producto.

El presupuesto es un medio auxiliar de la dirección y lo podemos estudiar desde sus tres aspectos principales:

- El sistema como medio de delegación: El sistema de presupuesto ofrece la posibilidad de coordinar el conjunto de cometidos delegados a los responsables de los centros de costos y al mismo tiempo delimitar las atribuciones delegadas a cada gerente o supervisor.

- El sistema como base control: el control surge como una consecuencia de la delegación de autoridad, corresponde el examen de las actividades propuestas, y la comprobación de sí estas se han ejecutado conforme a las instrucciones.

  Al respecto, el sistema debe adoptar los criterios, principios y normas establecidas, en lo manuales de contabilidad general y de contabilidad de costos vigente.

- El Plan de Mediano Plazo y el Presupuesto: La empresa determina la misión, objetivos, metas, estratégias y políticas que orientarán sus actividades en el mediano plazo, con base en estos elementos y mediante la simulación de múltiples escenarios, establece unos planes estrategico.

El plan, explora el mercado consumidor fija la participación de la compañía en él analiza la oferta del mercado proveedor de los principales insumos,

evalúa los avances tecnológicos del sector, examina la capacidad instalada de la planta en relación con las proyecciones del mercado propio, de este estudio derivan los planes de ventas, producción, inversiones capitalizables y personal.

Una vez elegido el escenario a mediano plazo, corresponde elaborar el presupuesto que debe coincidir con el primer año del plan.

**I.19.1.- OBJETIVO:**

Servir de herramienta (sistémica) para expresar, con un año de anticipación. La asignación y uso de recursos en su conjunto de actividades coherentes que conducen a una meta.

**I.19.2.- DESCRIPCIÓN:**

El sistema esta integrado por ocho subsistemas:

1. - Inversiones
2. - Ventas
3. - Personal
4. - Producción
5. - Gastos: el objetivo es obtener el presupuesto de gastos, formulado por los centros de costos, a nivel de cuentas de gastos, clasificados en variables y fijos.

Procesos:

Recopilar y Actualizar antecedentes: obtener de la gerencia de administración, ventas y producción una serie de datos que deban ser actualizados a la fecha de la formulación.

Elaborar presupuesto de gasto variables: mantener vigente, por cada centro de costo los estándares básicos, de remuneraciones, servicios e

insumos y sus correspondientes precios unitarios, con el objeto de aplicarles los determinantes volúmenes de producción, ventas, etc.

Recopilar presupuesto de gastos fijos:

a.-) Obtener de los centros de costos, los gastos que no varían en función de la cantidad de unidades producidas de un Bien o Servicio, en el período de un año, y llenar la forma presupuesto de gastos de centros de costos fijos.

b.-) Registrar en los formularios, en los centros de costos correspondientes, la depreciación calculada en el subsistema de inversiones.

c.-) Conseguir y distribuir, entre los centros de costos, la forma de distribución ciertos gastos, tales como primas de seguros.

Preparar cuadro sinóptico del presupuesto de gastos:

a.-) Registrar por centros de costo, los presupuestos de gastos variables y gastos fijos.

b.-) Sumar por centro de costo, los gastos variables y fijos.

c.-) Distribuir los gastos de los centros de costo de servicio, aplicando las normas definidas en criterios de distribución de gastos de centros de costos de servicios, mediante la distribución de centros de costo de servicio.

d.-) Totalizar los gastos variables y fijos por centros de costo, incluyendo los gastos distribuidos.

Elaborar resúmenes del presupuesto de gastos: llenar resumen del presupuesto de gastos por cuenta de gastos y resumen del presupuesto de gastos por centro de costos.

Prepara resumen por grupo de cuentas de gastos

Validar gastos presupuestados versus reales: comparar la información contenida en el resumen de presupuesto de gastos por cuenta de gasto y resumen del presupuesto de gasto por centros de costo con los cuadros similares que contienen las cifras reales a la fecha.

1. -Inventario y Compras: su objetivo es obtener en unidades y valores los inventarios finales de productos terminados. productos en procesos, materia prima, materiales y suministros y el programa de compra de materias primas, materiales y suministro, a través de la aplicación de políticas en días de inventario y los datos recibidos desde los centros de costos y subsistema relacionados.

2. -Costo de Producción

3. –Financiero: su objetivo es obtener los estados financieros: Balance General, Estado de Resultados. Flujo de Caja, estado de fuentes y Usos de fondos y otros complementarios.

# CAPITULO II
# APLICACIÓN DEL MARCO TEORICO AL SASA

# CAPITULO II
# APLICACIÓN DEL MARCO TEORICO AL SASA

## II.1.-. HISTORIA INSTITUCIONAL

La sanidad agropecuaria en Venezuela nace antes de 1.936 en el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, donde los servicios del Ministerio de Agricultura y Cría formaban parte de esta institución. Ese año se separan los Ministerios de Sanidad y Agricultura y Cría en el cual la sanidad se integra a la Dirección de Ganadería y a la Dirección de Agricultura para desarrollar la sanidad animal y vegetal separadamente

Posteriormente, son creadas la Direcciones Generales de Desarrollo Ganadero y Desarrollo Agrícola donde se incluían las Direcciones de Sanidad Animal y Sanidad Vegetal. Luego se eliminan las Direcciones Generales Sectoriales de Desarrollo Ganadero y Desarrollo Agrícola y en 1.992 se crea el Servicio Autónomo de Sanidad Agropecuaria (SASA) que incluye tanto sanidad animal como sanidad vegetal.

El proceso de evolución de la sanidad agropecuaria en sus 60 años, ha sido dominado por cambios organizacionales en la estructura con la visión permanente de que lo relativo a la sanidad animal y vegetal, estén separados institucionalmente.

## II.2.- MARCO LEGAL

El marco legal de la actividad es de naturaleza compleja, ya que tiene componentes nacionales e internacionales específicos en materia sanitaria, estos últimos vinculados con convenios de carácter bilateral y multilateral.

El Servicio Autónomo de Sanidad Agropecuaria se rige por su normativa propia, relacionada con el Reglamento de los Servicios Autónomos sin personalidad jurídica, el Decreto de creación del SASA y demás disposiciones legales relacionadas con la administración del Servicio, vinculadas al sector público y privado.

Con relación a la estructura organizativa del organismo: Recursos Humanos cuenta con una cartera de siete (07) instrumentos legales, Administración y Servicios cinco (05), Planificación y Presupuesto dos (02) y Contraloría Interna siete (07).

El régimen fito y zoosanitario nacional comprende una cartera de diecinueve (19) Leyes, diez (10) Reglamentos, once (11) Decretos, ciento treinta (130) Resoluciones, incluyendo todas las disposiciones legales para su correcta aplicación.

En cuanto al ámbito internacional, Venezuela ha suscrito un total de veintinueve (29) Convenios, ocho (08) Bilaterales: tres (03) con Colombia, uno (01) con Brasil, dos (02) con Uruguay, dos (02) con Chile y uno (01) con Argentina; y veinte Multilaterales: uno (01) con los países miembros de la OMC, uno (01) con los países miembros del Grupo de los Tres, diecisiete (17) con los países miembros del Grupo Andino (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú) y uno (01) con los países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Asimismo, Venezuela es miembro de once (11) organismos internacionales.

En virtud de lo expuesto, se hace necesario señalar que el Servicio cuenta con un conjunto de Leyes, Decretos, Reglamentos y Resoluciones que hacen un total de ciento setenta (170) normativas aplicables a la sanidad agropecuaria del país.

## II.3.- PROPOSITOS DEL SASA

El SASA tiene la oportunidad de actuar como un ente dinamizador del proceso de modernización del sector agrícola venezolano en la medida que a partir de una integración efectiva con sus clientes, contribuya a:

1. - Crear una cultura sanitaria en los procesos agrícolas que a la par de incrementar la productividad, aumente la calidad de los productos con la subsecuente mejora en el nivel de ingreso de los productores.

2. - Orientar las políticas comerciales venezolanas basándose en principios de calidad sanitaria, tanto para las importaciones como para las exportaciones de insumos, productos y subproductos agrícolas, así como para el mercado interno de los mismos.

3. - Considerar las variables sanitarias como elemento importante para la elaboración de las normas de calidad de los productos agrícolas.

4. - Estimular la creación de puestos de trabajo para profesionales y técnicos del agro, al poner en evidencia la importancia de la sanidad agropecuaria para el éxito sostenido de las exportaciones agrícolas.

## II.4.-FODA DEL SASA:

En el marco teórico se señalo que para la formulación de la estrategia competitiva se debe involucrar cuatro factores clave que determinaran los límites para que una compañía logre sus éxitos. Estos eran los puntos fuertes y débiles, los cuales conforman su perfil de activos y habilidades con relación a sus competidores, las motivaciones y las fuerzas y debilidades, las cuales determinan los limites internos para la estrategia competitiva. Para el SASA estos factores son: .

### " II.4.1.-Fortalezas:

- Figura jurídica del Servicio Autónomo.
- Cobertura del país en el ámbito nacional y estadal.
- La sanidad como un componente fundamental del sector agropecuario.
- El SASA establece las exigencias sanitarias para el comercio interno y externo de productos agropecuarios en el ámbito de la Organización Mundial del Comercio.
- Presencia de personal con mística y alto nivel de trabajo.
- Cooperación del sector externo, público y privado a través de las Comisiones Nacionales de Sanidad Agropecuaria.
- Capacidad de generación de ingresos propios a través de la aplicación de la Ley de Timbre Fiscal y de Régimen Tarifario.
- Organismo con prestigio nacional e internacional.

### II.4.2.-Debilidades:

- Legislación fitosanitaria y zoosanitaria desactualizada.
- Ausencia de un programa completo de divulgación e información.
- Ausencia de un programa de capacitación y desarrollo de personal a nivel técnico, profesional, administrativo y gerencial.

- Poca cooperación institucional MAC(UEDA)-SASA estatales.
- Ausencia de un régimen especial en la clasificación y remuneración de cargos.
- Insuficiente número de proyectos sanitarios para la captación de recursos externos, aun cuando en la actualidad el Banco Interamericano de Desarrollo solicito que actualizarán los mismos para financiarlos para el año 2000.
- Deficiencia en los mecanismos de seguimiento y evaluación del desempeño laboral.
- Limitaciones para mantener en vigencia los convenios y compromisos, tanto nacionales como internacionales.

**II.4.3.-Oportunidades:**

- Apoyo y financiamiento de la banca internacional (BID; BM), a través del PITSA.
- Aplicación del Régimen Tarifario y aplicación de la Ley de Timbre Fiscal.
- Convenios nacionales e internacionales a través de entes y organismos internacionales, en lo que respecta a la aplicación de las medidas fitosanitarias y zoonatarias.
- Imagen favorable dentro del sector agropecuario.
- Armonización entre los diferentes organismos e instituciones vinculadas a la sanidad agropecuaria.
- Apoyo al proceso de transformación, descentralización y desconcentración del sector público.
- Incremento de la participación en los compromisos internacionales (G-3, Comunidad Andina, OIE, FAO, CIPF. OPS, IICA, ect.)
- Fortalecimiento dentro del programa de seguridad agroalimentaria.
- Mayor integración con otros organismos (SENIAT, Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, Ministerio de Industria y Comercio, Ministerio de Hacienda y otros organismos).

### II.4.4.-Amenazas:

- Tardía asignación de recursos presupuestarios para el desarrollo de actividades.
- Impacto de los sectores comerciales y políticos en las decisiones sanitarias.
- Crisis económica y social (déficits fiscal, inflación, balanza de pago negativa, devaluación del bolívar).
- Intervención de otras instancias en áreas de competencia del SASA.
- Cuestionamiento del rol de los Servicios Autónomos por parte de otros sectores.

## II.5.- IDENTIFICACION DE NUDOS

El estudio y la comprensión de la situación actual del SASA permitió detectar los nudos que dificultan la optimización de las actuaciones del Servicio; los principales nudos identificados fueron:

1. - Carencia de una visión del papel del SASA a nivel nacional e internacional, compartida tanto por el personal directivo como por todos los funcionarios, lo que genera contradicciones y diferencias en las formulaciones estratégicas y en las acciones operativas de las distintas unidades del Servicio.

2.-La condición de servicio público no ha sido internalizada por la mayoría del personal, por lo que la calidad de las relaciones con los "clientes" no ocupa un lugar importante en las prioridades institucionales. Como consecuencia, no existe una política destinada al fomento de asociaciones estratégicas con los productores agrícolas, la agroindustria y otros clientes del servicio, en procura de la concertación de acciones cooperativas de beneficio mutuo.

3. - Legislación relativamente antigua en cuanto a las leyes fundamentales, situación que resulta importante por la desactualización de normas y resoluciones, instrumentos estos destinados a mantener la coherencia entre los principios jurídicos y los cambios tecnológicos que afectan la sanidad agrícola.

4. - La estructura organizativa refleja una concepción lineal de la sanidad agrícola, donde el sujeto a proteger (animal o vegetal) es el eje de la misma, sin que se intente el enfoque sistémico en la planificación, coordinación y evaluación de los procesos tendentes a la prevención y control de los problemas sanitarios y sin que, en dichas actividades, participen personas ajenas al Servicio.

5. - Relaciones inconsistentes con el resto de la estructura del MAC, tanto a nivel central como estatal y dependientes de las condiciones personales de los involucrados circunstancialmente en dicha relación, en virtud de la inexistencia de normas y procedimientos claros al respecto.

6. - Carencia de un Sistema de Información Sanitaria Agrícola, por lo que la información existente se difunde de manera deficiente y desarticulada.

7. - Las vinculaciones internacionales, cada vez más importantes, se manejan sin la existencia de una estructura adecuada para tal fin, dependiendo el seguimiento de las acciones acordadas de la disponibilidad de tiempo del equipo directivo.

8. - El personal, insuficiente en ciertas áreas técnicas, carece de un sistema de mejoramiento profesional, sobre todo si este demanda un cierto tiempo alejado del Servicio, y las remuneraciones de dicho personal no está en concordancia con las actividades de formación y capacitación cumplidas individualmente.

9. - La dotación de espacios físicos y de equipos en el ámbito central y en el resto del país, está muy alejada de los mínimos indispensables para él

cumplimiento adecuado de las responsabilidades que le son obligatorias al Servicio."[11]

## II.6. - ESTRUCTURA ORGANIZATIVA ACTUAL

El SASA cuenta con una estructura organizativa aprobada por la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN) el 29 de Septiembre de 1.993, donde se presentan dos niveles bien definidos: nivel central y el nivel estatal, cuyas unidades son:

### 1. Nivel Central

Despacho del Director General Sectorial
Consultoría Jurídica
Contraloría Interna
Oficina de Planificación y Presupuesto
- División de Planificación
- División de Presupuesto

Oficina de Administración y Servicios
- División de Finanzas
- División de Compras y Servicios Generales

Oficina de Recursos Humanos
Oficina de Apoyo y Vigilancia Epidemiológica
Dirección de Sanidad Animal
- División de Control Zoosanitario
- División de Cuarentena Animal
- División de Insumos Pecuarios
- Estación Cuarentenaria

Dirección de Sanidad Vegetal
- División de Control Fitosanitario
- División de Cuarentena Vegetal
- División de Insumos Agrícolas

---

[11] La fuente de esta información fueron reuniones celebradas en el año 1997 en el SASA para llevar a cabo un curso sobre Planificación por Objetivos y el Segundo proceso de reestructuración donde participaron todo el personal técnico y administrativo.

**2. Nivel Estadal (*)**

Despacho del Director de SASA Estatal
- Departamento de Planificación
- Departamento de Administración
- Departamento de Recursos Humanos
- Departamento de Epidemiología
- Departamento de Sanidad Animal
  - Sección de Control Zoosanitario
  - Sección de Cuarentena Animal
  - Sección de Insumos Pecuarios
- Departamento de Sanidad Vegetal
  - Sección de Control Fitosanitario
  - Sección de Cuarentena Vegetal
  - Sección de Insumos Agrícolas
- Laboratorio de Diagnóstico

(*) De esta estructura únicamente se desarrolló la parte técnica

## II.7. -PERSONAL DEL SASA:

El universo de funcionarios del SASA es de 761 empleados y obreros, de los cuales 128 están adscritos al MAC y prestan sus servicios al SASA. En cuanto a la nómina del personal adscrito al SASA (633), cuentan con 552 empleados fijos, 60 contratados y 21 obreros, lo cual representa un 87%, 10% y 3% respectivamente.

Los profesionales y técnicos (538) representan un 70,7% del total del personal del SASA, y están distribuidos de la siguiente forma: médicos veterinarios 44,6% (240); ingenieros agrónomos 19,3% (104); técnicos agropecuarios 24,7% (133); zootecnistas 1,7% (9); analistas de personal 1,1% (6); planificadores 1,1% (6); él resto del personal corresponde a un 7,5% (40) y está constituido por biólogos, abogados, analistas de organización y métodos, inspectores de relaciones con el seguro social, instructores agropecuarios, supervisores de servicios generales, técnicos químicos, analistas de procesamiento de datos, internacionalistas, técnicos superiores en administración, contadores, especialistas de extensión, auditores, economistas, asistentes de analista, analistas de presupuesto, programadores y químicos.

El personal administrativo (223) corresponde a un 29,3% del total y de los cuales, un 40,8 % es secretarial (91); los asistentes de oficina 6,7% (15); y los operadores de equipos de computación 4,5% (10); el resto del personal está conformado por aseadores, asistentes de analista, asistentes de asuntos legales, asistentes de laboratorio clínico, asistente veterinaria, asistentes administrativos, ayudante de servicios generales, choferes, compradores, inspectores de salud pública, laboratoristas, mensajeros, porteros, receptores de información y vigilantes, los cuales corresponden a un 48% (107).

En cuanto a formación profesional, un 17% posee estudios de Postgrado: 46 especialistas, 24 con maestría y 4 con doctorado.

Durante el período enero-julio del presente año los gastos de personal representan un total de Bs. 1.182.124.489,70."[12]

## II.8. -INFRAESTRUCTURA DE APOYO

El SASA cuenta en los actuales momentos con una infraestructura distribuida a nivel nacional de: 14 laboratorios, 16 puertos, 12 aeropuertos, 8 puestos fronterizos y 2 aduanas postales, cuya distribución se observa en la Tabla N º 2.

El Servicio requiere de una visión y misión enmarcada en las nuevas demandas del mercado de productos agrícolas vinculados con los aspectos de globalización, competitividad y control de calidad. Para ello se requiere contar con un personal a nivel de dirección y coordinación de equipos con visiones totalizadoras que permitan armonizar el servicio en los distintos niveles territoriales, acorde con una estructura y organización que responda a las exigencias actuales.[13]

---

[12] Fuente Oficina de Recursos Humanos del SASA.
[13] Fuente Oficina de Planificación y Presupuesto del SASA.

## II.9. -VISION Y MISION DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y CRIA(MAC):

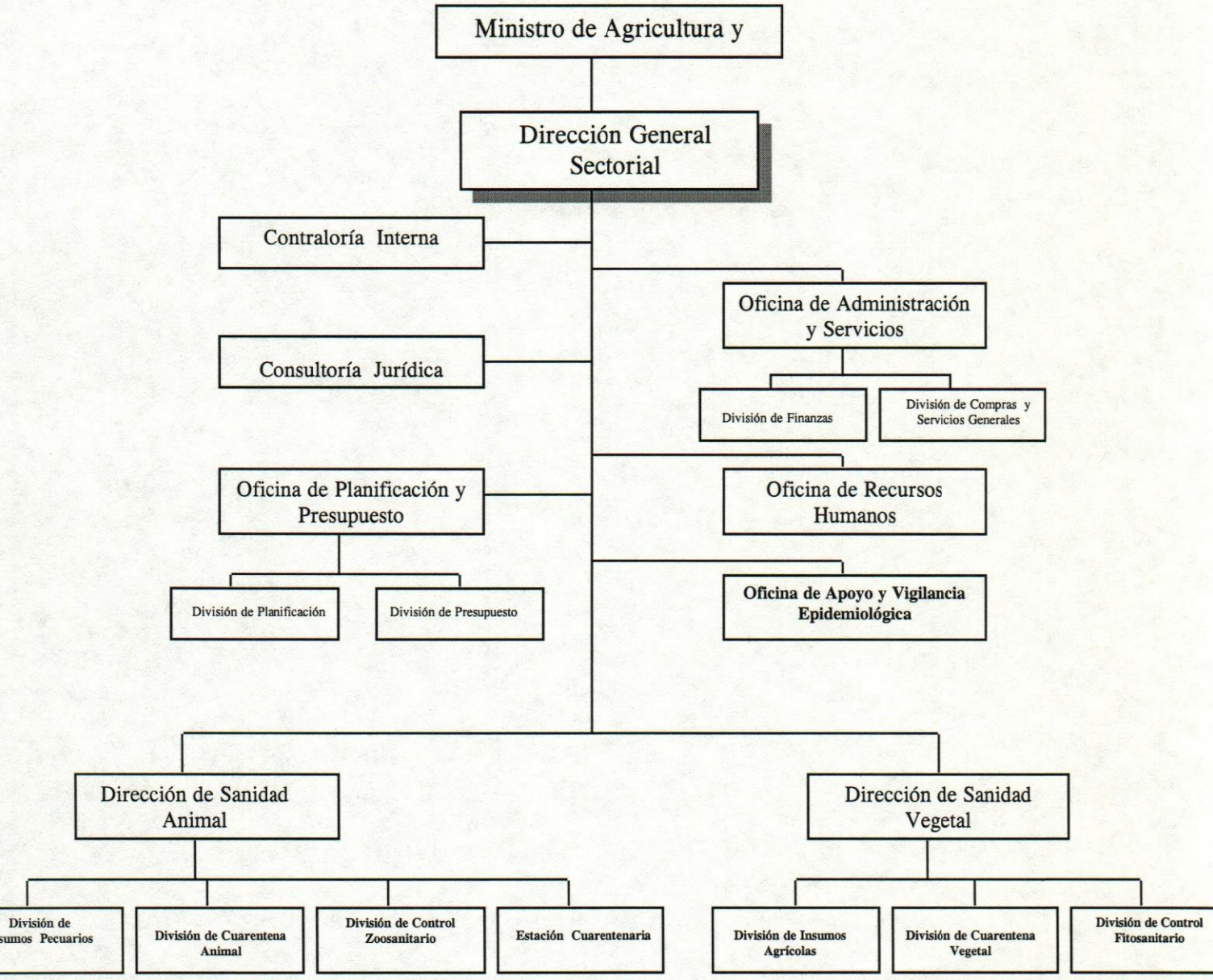
Visión: Institución líder del desarrollo, descentralizada, articulada en el sistema agrícola, innovador, eficiente a nivel técnico, con personal capacitado y comprometido, capaz de orientar la formulación, ejecución y evaluación de las políticas agrícolas del país, mediante la concertación del sector público y privado y la sociedad civil organizada, para responder al objetivo nacional de seguridad alimentaria.

Misión: Desarrollar una agricultura tecnificada, sostenible, rentable, productora eficiente de alimentos, materias primas y otros bienes, para el consumo interno y la exportación, como base para el logro de la seguridad alimentaria y el desarrollo.[14]

[14] Fuente Dirección General Sectorial de Planificación y Políticas del Ministerio de agricultura y Cría. División de Organización y Métodos.

## FIGURA N º1

## ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DEL SASA




**Fuente: Oficina de Planificación y Presupuesto del SASA**

## II.10 -POLITICA INSTITUCIONAL DEL MAC

Modernización y reestructuración del Ministerio y de sus organismos bajo los criterios de:

Una Nueva Misión Institucional:

- Fortalecimiento del papel rector - coordinador del Ministerio y de sus representantes estatales, transferencia de funciones operativas y de ejecución a instituciones estatales y municipales y a la sociedad.

Desconcentración y Descentralización de las funciones:

- Enfasis en la participación municipal y de la sociedad civil.
- Promoción de organizaciones de base.
- Delegación de decisiones a nivel estatal.
- Promoción de ONG's y de empresas de agrotécnicos.
- Delegación administrativa.
- Elaboración regional de planes y programas.
- Seguimiento y evaluación regional.
- Reducción del costo y aumento de la eficiencia.
- Reducción significativa de personal e inversión de la relación profesionales y técnicos vs. empleados y obreros.
- Organización basada en sistemas, procesos y programas.
- Estructura achatada, flexible y dinámica.
- Capacitación y calificación permanente del personal.

## II.11. -SISTEMA SASA

La seguridad alimentaria del país es una función del Estado Venezolano que se traduce, en la práctica, en un conjunto de políticas entre las que se encuentra la referida a la sanidad agropecuaria, la cual hay que sustentar jurídica y técnicamente y cuya formulación e implementación le corresponde al nivel central, a través de procesos participativos que permitan, a la par del reconocimiento de las realidades y particularidades imperantes en los Estados, el establecimiento de un marco nacional de actuación que defina responsabilidades y competencias.

Lo anterior debe garantizar un cuadro regulatorio uniforme a lo largo del país, a la vez de adecuado a las obligaciones contraídas por Venezuela al suscribir los acuerdos y convenios internacionales que rigen el comercio y la sanidad agropecuaria a nivel mundial, regional o subregional, según sea el caso, todo lo cual debe redundar en beneficio de la producción agrícola nacional y de sus posibilidades de acceso a los mercados foráneos.

En consecuencia, se propone mantener a nivel central la responsabilidad de la formulación y ejecución de todas aquellas actividades que tengan el carácter de obligaciones de la República, transfiriendo a los Estados, la ejecución de las que sólo tengan impacto y significación local, tales como la ejecución de campañas destinadas a prevenir, erradicar o controlar la presencia de agentes nocivos para la agricultura, sea ésta la del estado como un todo o la de una localidad dentro del mismo.

El desarrollo de los programas y actividades a nivel Estatal estaría a cargo de la Dirección Estatal y de las Oficinas Locales, apoyadas respectivamente por el Comité Estatal y por los Comités Locales de Sanidad Agropecuaria. Igualmente, en cada Estado funcionará una Unidad de Emergencia Sanitaria

## TABLA N °III

UBICACIÓN DE LAS INSPECTORIAS CUARENTENARIAS

| ENTIDAD FEDERAL | AEROPUERTOS | PUERTOS | PUESTOS FRONTERIZOS | LABORATORIOS | ADUANAS POSTALES |
|---|---|---|---|---|---|
| DISTRITO FEDERAL | Simón Bolívar | La Guaira | | | 1 |
| ANZOATEGUI | General Anzoátegui. | Guanta | | 1 | |
| APURE | | Puerto Paéz | El Amparo | 1 | |
| ARAGUA | | | | 1 | |
| BARINAS | | | | 1 | |
| BOLIVAR | Puerto Ordaz | Puerto Ordaz | Santa Elena de Uairen. | 1 | |
| CARABOBO | Arturo Michelena | Puerto Cabello | | 1 | |
| COJEDES | - | - | - | - | - |
| FALCON | Las Piedras | Muaco<br>Guaranao<br>Tucacas | | 1 | |
| GUARICO | | | | 1 | |
| LARA | Jacinto Lara | | | 1 | 1 |
| MERIDA | Alberto C | | | | |
| MIRANDA | - | - | - | - | - |
| MONAGAS | Maturin | | | | |
| NUEVA ESPARTA | Santiago Mariño. | Guamache | | | |
| PORTUGUESA | | | | 1 | |
| SUCRE | José A. Sucre. | Carúpano<br>Cumaná<br>Guiría | | | |
| TRUJILLO | | | | 1 | |
| TACHIRA | San Antonio | | Boca de Grita<br>San Antonio<br>Ureña | 1 | |
| YARACUY | | | | 1 | |
| ZULIA | La Chinita | Maraven<br>Maracaibo<br>Lagoven | Paraguachón | 1 | |
| AMAZONAS | | Maroa | San Carlos de Río Negro<br>San Fernando de Atabapo | | |
| DELTA AMACURO | - | - | - | - | - |
| TOTAL | 12 | 16 | 8 | 14 | 2 |

**Fuente: Oficina de Planificación y Presupuesto del SASA.**

El SASA, en la medida en que las circunstancias así lo ameriten, podrá transferir a las Oficinas Estatales y Municipales de Desarrollo Agropecuario, algunas de sus responsabilidades, mediante los convenios que necesariamente tendrán que firmarse, en los cuales quede taxativamente establecido el trabajo coordinado.

El sistema SASA es presentado con tres componentes: el estratégico, el de servicios sanitarios y el de gestión y control. El estratégico tiene la función de definir las estrategias a nivel central y del Servicio en materia internacional y nacional. El componente de servicios está relacionado con las acciones a realizar a nivel de zonas de producción y mercadeo de productos vegetales y animales. El de gestión y control, cuyos equipos de trabajo son el soporte de la organización en materia de recursos. En el nivel estatal y municipal se incluyen algunas ideas sobre el Servicio, entre las cuales se propone la creación de unidades locales de atención sanitaria que serían promovidas por la institución, de manera que los profesionales y técnicos del agro presten sus servicios a los productores.

### II.11.1. -COMPONENTES DEL SISTEMA SASA

Internamente, el SASA estará configurado por una serie de componentes o subsistemas perfectamente asociados a sus objetivos y funciones, sin dejar de estar vinculados al sistema rector al cual pertenecen. Estos componentes están identificados como planificación, sanidad animal, sanidad estatal, sanidad vegetal, administración y servicios, epidemiología y la dirección general sectorial, las cuales configuran a través de sus respectivos Departamentos, Oficinas o Divisiones, y ejercerán las funciones que le son inherentes para cumplir sus objetivos específicos.

## II.12. - ENTORNO SANITARIO

Actualmente se registran en el mundo manifestaciones para fortalecer el libre comercio entre naciones y bloques de ellas, como estrategia para el desarrollo económico y social de las mismas. Este proceso, que es uno de los elementos responsables de la globalización de la economía mundial, incluye reglas que aseguran la protección de la salud de las personas, de los animales y la preservación del sector vegetal. En el campo de la sanidad agropecuaria, estas reglas se dirigen a proteger países y regiones del mundo que están libres de determinadas plagas para que, como consecuencia de las prácticas de apertura comercial, no lleguen a ser infectados.

Esta coyuntura exige la modernización de los servicios de sanidad agropecuaria, para que tengan capacidad de instrumentar el análisis de riesgo y el reconocimiento de áreas libres, además de poder consolidar su condición sanitaria interna y ser capaces de validarla internacionalmente, con normas de intercambio definidas sobre bases científico- técnicas, que determinen criterios de transparencia, equivalencia y armonización.

Por otra parte, la reestructuración de los servicios atiende a la necesidad de incrementar su capacidad operativa, dando espacio para mejorar la participación del sector privado (productores-agroindustria) y de los gobiernos regionales y locales en la concepción, ejecución y evaluación de los programas sanitarios.

El S.A.S.A., organismo encargado de la instrumentación de la política de sanidad agropecuaria, mantiene su función normativa y fiscalizadora, dentro de un contexto de permanente participación y consenso de los sectores involucrados delimitando el compromiso de cada uno de estos y descentralizando la administración de los recursos y las acciones tácticas y operativas a los niveles regionales y locales.

La apertura de la economía mundial y el aumento de las relaciones comerciales entre los países, demanda un sistema de gestión que involucre a todos los elementos de la cadena productiva, para lograr el desarrollo de los procesos de certificación de su calidad, concepto considerado en la modernización de los servicios de sanidad agropecuaria.

## II.13. -FILOSOFIA

### II.13.1.- NEGOCIO

Implantar y articular políticas de sanidad agrícola con el organismo rector.

### II.13.2.- VISION

Ser una organización altamente eficiente, descentralizada, moderna y competente para el mejoramiento de la calidad de los productos agropecuarios, con miras a lograr la seguridad alimentaria del país y estar en capacidad de competir en los mercados internacionales, a través de un personal calificado comprometido y con apoyo de una tecnología adecuada.

### II.13.3.- MISION

Garantizar la calidad de los productos agropecuarios, mediante el desarrollo integral de programas sanitarios, dirigidos a cubrir las necesidades del sector productor y agroindustrial, a través de modernas tecnologías, con un personal de excelencia comprometido y capacitado, que nos permita propender hacia una economía productiva y competitiva para satisfacer la seguridad alimentaria del país.

**II.13.4.- Valores:**

**Liderazgo :**Capacidad de conducir a la gente donde ellos no pueden ir solos.

**Excelencia:**Es la búsqueda y consecución permanente de un mejor y más eficiente servicio, mediante la superación, autocrítica y creatividad, en un contexto de productividad y calidad de vida.

**Honestidad:** Es una condición obligante para la institución en la búsqueda de la verdad, mediante la práctica permanente del respeto a los valores institucionales, personales y sociales; es decir, es trabajar en beneficio del interés social.

**Participación:** Es sustentar y promover un clima de apertura en la institución, donde sus integrantes y clientes tengan oportunidad de hacer aportes y/o demandar beneficios para el desarrollo organizacional del sector agrícola. Es trabajar en equipo respetando los acuerdos logrados en el trabajo conjunto.

**Competitividad:**Es la capacidad de la institución de ocupar y mantener un lugar relevante, a través del uso eficiente de los recursos y aprovechamiento de las oportunidades.

**Responsabilidad:** Es la condición que debe regir en cada uno de los integrantes de la institución, para cumplir los objetivos y las metas asignadas, en resguardo del servicio y de su imagen ante su entorno y la opinión pública.

**Comunicación:** Es la relación interactiva intra e interinstitucional para lo cual utilizará los medios apropiados para el logro de los fines comunes.

## II.14. - Objetivo

Contribuir al desarrollo de las políticas del MAC, a través de estrategias y medidas de sanidad agropecuaria que, a la par de preservar a los animales y a las plantas, protejan la salud humana y la integridad del ambiente, tanto en el territorio nacional como en el ámbito internacional.

## II.15. -COMPETENCIAS DEL SASA

1. - Contribuir a prevenir y controlar las plagas y demás agentes morbosos perjudiciales a los productos y subproductos del sector agrícola, tanto animal como vegetal, a través de la cuarentena, el tratamiento, o la destrucción de aquellos que representen algún riesgo sanitario para la agricultura.

2. - Planificar, elaborar, supervisar y evaluar programas y campañas sanitarias.

3. - Registrar y fiscalizar todo lo concerniente a actividades relacionadas con los insumos agrícolas destinados a mitigar o eliminar factores o agentes negativos para la producción agrícola.

4. - Regular, vigilar y controlar las actividades de importación, exportación, comercialización y traslado de productos, subproductos e insumos.

5. - Supervisar, desarrollar y administrar servicios de diagnóstico y control sanitario.

6. - Diseñar los instrumentos y mecanismos para la recaudación de los pagos correspondientes a los servicios que presta.

7. - Estimular la formulación de programas y planes nacionales e internacionales de actuación interinstitucional e intersectorial que favorezcan la calidad sanitaria de la agricultura venezolana.

## II.16. -PROVEEDORES, PRODUCTOS Y CLIENTES

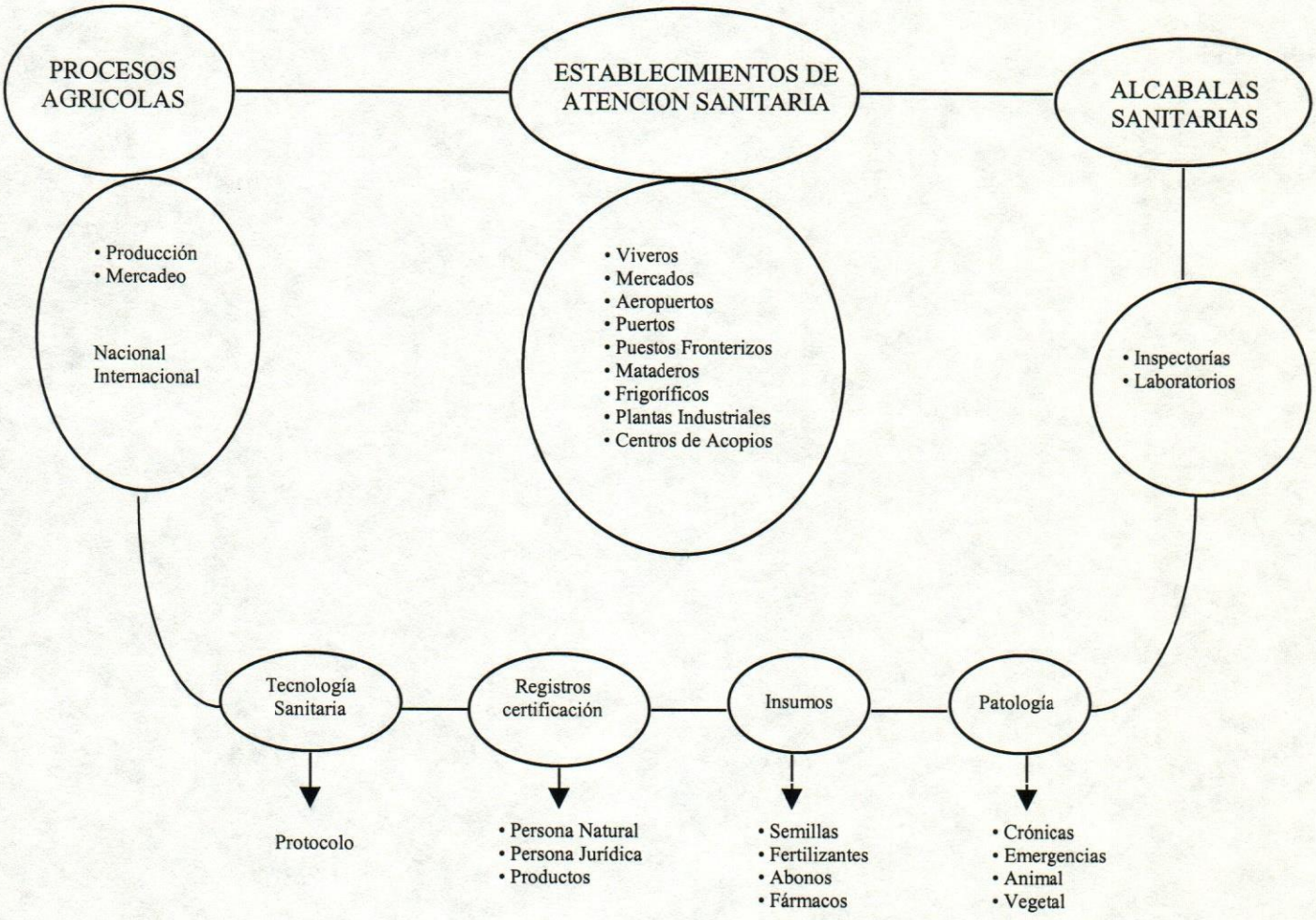
**PROVEEDORES:** Empresas de servicios agropecuarios, gremios de productores, fundaciones, gobernaciones / alcaldías, empresas consultoras, organismos internacionales, SASA Estatales, comunidad, MARNR, MAC, MSAS y otros organismos públicos.

**PRODUCTOS:** Permisos, certificados, registros, autorizaciones, comisos, decomisos, destrucción, multas, normas, programas, planes, campañas, convenios.

**CLIENTES:** Empresas de servicios agropecuarios, productores agropecuarios, asociaciones, agroindustria y agrocomercio, laboratorios bioquímicos, biotecnológicos, de diagnóstico y otros; organismos internacionales, personas naturales y jurídicas, industrias agroquímicas y biológicos, organismos públicos: MSAS, MARNR, FONAIAP y otros; universidades, gobiernos estatales y municipales, CONICIT, FUNDACITE, IVIC y otros; comunidad.

## FIGURA N º 2

## SISTEMAS DEL SASA




**Fuente: Oficina de Planificación y Presupuesto del SASA.**

## II.17. -INTERRELACIONES DEL SASA

El SASA, en el cumplimiento de sus funciones, relativas a la protección de la salud de las personas, animales y la preservación de los vegetales, se mueve en dos ámbitos de acción, nacional e internacional, los cuales están estrechamente vinculados.

A nivel nacional el SASA opera conjuntamente con el sector privado (Productores-Agroindustria-Comerciantes) y los gobiernos regionales y locales, en la elaboración, ejecución y evaluación de los programas sobre sanidad vegetal y animal, para lo cual se han creado Comisiones encargadas de la detección, control y erradicación de plagas y enfermedades. Actualmente, contamos con los siguientes programas: En el área vegetal, mosca de la fruta, sigatoka del banano, granos almacenados y broca del café. En salud animal tenemos programas sobre peste porcina clásica, rabia, encefalitis equina, brucelosis y aftosa.

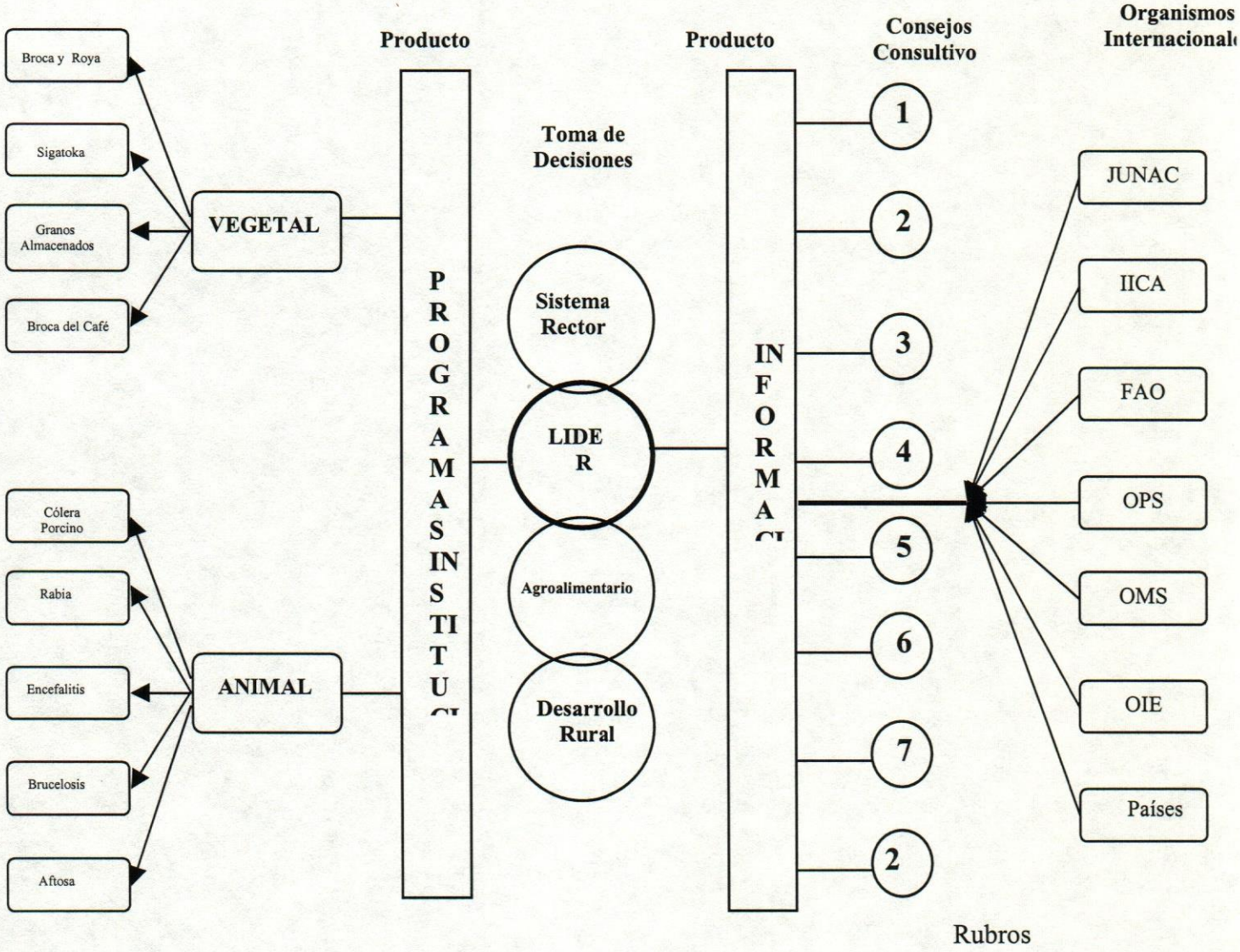
Asimismo, desde el punto de vista institucional y del proceso de toma de decisiones se efectúan reuniones entre el sistema rector (MAC), SASA, el sector agroalimentario y de desarrollo rural, a fin de analizar la situación del circuito del rubro del que se trate, tomando en cuenta la cadena de producción y comercialización del mismo, así como también los consumidores.

Como consecuencia del proceso antes descrito se han constituido diversos Consejos Consultivos del MAC (por rubro), los cuales sirven de foro para las discusiones, donde se determinan las acciones a seguir. En la elaboración de las políticas antes descritas, el ámbito internacional tiene una gran influencia, ya que el proceso de globalización que mantienen los países, caracterizado por la apertura comercial como estrategia para el desarrollo económico y social de los mismos, ha traído como consecuencia el establecimiento, en el marco de los organismos internacionales, de una serie de normas y acuerdos que regulan el comercio internacional de los productos agropecuarios, las cuales son aceptadas por todos y de obligatorio

cumplimiento. En este contexto, el SASA debe dar cumplimiento a los lineamientos sobre sanidad agropecuaria establecidos por los organismos internacionales tales como OMC, FAO, CODEX; OIE, OPS, OMS, etc. Igualmente el SASA participa en los foros, reuniones y grupos de trabajo de dichos organismos.

**FIGURA N º 3**

**INTERRELACIONES DEL SASA**




**Fuente:** Oficina de Planificación y Presupuesto del SASA.

# CAPITULO III
# METODOLOGIA PARA LA VINCULACIÓN PLAN OPERATIVO-PRESUPUESTO DE UN ENTE DESCENTRALIZADO.CASO PRACTICO SASA

# CAPITULO III
# METODOLOGIA PARA LA VINCULACIÓN PLAN OPERATIVO-PRESUPUESTO DE UN ENTE DESCENTRALIZADO.CASO PRACTICO SASA

La República de Venezuela es un Estado Federal, en los términos consagrados por la Constitución. El territorio nacional se divide, para los fines de la organización política de la República, en Estados, el Distrito Federal y las Dependencias Federales. Los Estados son autónomos e iguales como entidades políticas. Los Municipios constituyen la unidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional, y son personas jurídicas, cuya representación es ejercida por los órganos que determine la ley. El Distrito Federal y los Estados Federales gozan de autonomía similar a la de los Municipios. Son dependencias federales las porciones del territorio de la República no comprendidas dentro de los Estados y Distrito Federal, así como las islas que se formen o aparezcan en mar territorial en él cubra la plataforma continental, su régimen y administración es establecido por la Ley.

## III.1.-MARCO LEGAL ASOCIADO AL PROCESO DE FORMULACIÓN DE PLANES OPARATIVOS ANUALES(LORP):

ARTICULO 2º: .- "***Los presupuestos públicos deberán expresar los planes, regionales y locales, elaborados dentro del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación y las líneas generales de dicho Plan aprobados por el Congreso de la República en aquellos aspectos que exigen, por parte del sector público, captar y asignar recursos conducentes al cumplimiento de las metas de desarrollo económico, social e institucional del país. El Plan Operativo Anual Nacional deberá ser presentado al Congreso en la misma oportunidad en la que efectúe la presentación formal del Proyecto de Ley de Presupuesto".***

ARTICULO 22º. - " ***El Proyecto de Ley de Presupuesto, aprobado por el Ejecutivo Nacional, deberá ser presentado a la Cámara de Diputados, a través del Ministerio de Hacienda, dentro de los (5) primeros días hábiles de la***

***segunda quincena de abril del ejercicio inmediatamente anterior al año del Presupuesto respectivo".***

ARTICULO 25º. -"***Si para el día treinta de noviembre del año en curso no se hubiere sancionado el presupuesto para el ejercicio presupuestario que se inicia el 1º de enero del año siguiente, se reconducirá el presupuesto anterior a dicho ejercicio... "***

## III.2.- PASOS A SEGUIR PARA LA FORMULACIÓN DEL POA-PRESUPUESTO DEL SASA:

- Identificación de los programas prioritarios considerando las funciones, objetivos, planes de largo y mediano plazo, etc., en el campo de la sanidad agropecuaria, los cuales conllevarán al fortalecimiento del Servicio. En lo referente a los Programas Sanitarios se debe contar con los criterios, la coordinación y el respaldo, por parte del nivel central, de la División de Control Zoosanitario y Control Fitosanitario.

- Diagnóstico de los problemas de cada unidad, del sector donde tiene pertinencia la unidad y evaluación del año anterior. En este caso será de los 22 SASA Estatales, las dos Unidades Operativas del Nivel Central (Dirección de Sanidad Vegetal y Animal) y las sietes Unidades de Staff u Actividades Centrales.

- Diseño de las acciones jerarquizando las acciones y cuantificado los recursos, siguiendo siempre el principio rector de la política fiscal de la racionalización y reestructuración del gasto público, por lo cual se deben adoptar medidas que permitan cubrir los costos con recursos provenientes de Timbre Fiscal y Régimen Tarifario que percibe el SASA por concepto de prestación de los servicios, mas que de las Transferencias que el Ministerio de Agricultura y Cría le otorga al Servicio( el 70 % del Presupuesto de Ingresos del SASA son por este concepto) . Es condición necesaria hacer participar activamente en el diseño y elaboración del Plan Operativo a las unidades

ejecutoras(Sanidad Animal, Sanidad Vegetal, Epidemiología, Laboratorios de Diagnóstico Sanitario e Inspectorías Sanitarias), a fin de comprometerlos en su ejecución.

- Coordinación con la Dirección General de Planificación y Políticas del Ministerio de Agricultura y Cría y otras unidades. La Dirección General de Planificación y Políticas a través de la Dirección de Línea de Planes y Programas deberá enviar en el mes de enero del año actual a CORDIPLAN, el PAO del sector agrícola a fin de que se incluya en la formulación del Plan Operativo Anual Nacional

El plan operativo anual definirá las actividades que deberá ejecutar las diferentes Direcciones del SASA, sus resultados y los recursos requeridos. Las unidades que no sean reflejadas en el POA, no serán evaluadas, y las mismas no contarán con las respectivas asignaciones presupuestarias. Así mismo no deberán ser reflejadas dentro del Informe de gestión mensual. Cada Director, Jefe de División o Jefe de Departamento debe convertirse en el gran Animador y Promotor del proceso de elaboración del Plan Operativo Anual, la falta de ejecución en cada una de las actividades programadas dentro del POA, es de su responsabilidad.

La OCEPRE, con base en la política económica- financiera establecida por el Ejecutivo Nacional en los Planes de la Nación y sus respectivos planes operativos (POA), definen los lineamientos generales para la formulación del Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional y establece, de acuerdo con la estimación de ingresos, la asignación de recursos para los organismos del Poder Nacional y las transferencias de recursos a los gobiernos regionales, municipales y entes descentralizados. La modernización del aparato estatal exige la erradicación de la improvisación, el administrador publico esta en la obligación gerencial y el deber moral de planificar su gestión, mediante las mejoras técnicas de planificación estratégicas. Su quehacer debe corresponderse con la planificado, evitando el despilfarro, retrabajo y haciendo cada vez más eficiente, efectiva y competitiva a la administración. Esos programas de acción y de gestión harán posible disponer de criterios contra los cuales los órganos de control, tanto internos como externos

evaluaran el desempeño de la función publica y le permitirá formular las recomendaciones pertinentes, siendo este uno de los instrumentos para la contabilidad presupuestaria.

La estimación de los ingresos se realiza mediante métodos estadísticos de proyección de datos, en coordinación con los organismos responsables de la liquidación y recaudación de los ingresos y la política económica que defina el Ejecutivo Nacional a través de la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN). Sobre esta base, la OCEPRE formula el Proyecto de Presupuesto de Ingresos, el cual una vez sancionado por el Congreso de la República, es registrado en el Ministerio de Hacienda, generándose en ese momento un registro contable de apertura. El Servicio Autónomo de Sanidad Agropecuaria conforma su Presupuesto de Ingresos de la siguiente forma: a.- Transferencias del Ministerio de Agricultura y Cría, b.- Ingresos por Timbre Fiscal(se multiplica cada programa por el precio que tenga el servicio a la hora de formular el Proyecto de Presupuesto. Este servicio es en Unidades Tributarias), c.- Ingreso por Régimen Tarifario( al igual que el de Timbre Fiscal se multiplica por el precio que tenga a la hora de la formulación, pero este es en bolívares) y d.- Ingresos Diversos. Dentro de los ingresos por Timbre Fiscal es conveniente señalar el Convenio MAC-SASA-FEDENAGA, el cual es la expedición de las Guías de Movilización de productos y subproductos de origen animal por parte de la Asociación de Ganaderos, siendo esto una obligación exclusiva del SASA conferido en el artículo 21 de la LTF numeral 3 y le fue entregado a este ente, comprometindose a responder ante el Ministerio y el Servicio por la ejecución de las políticas agrícolas y sanitarias planificadas para el país, prevenir los riesgos de contagio de las enfermedades a los rebaños sanos y disminuir el riesgo de infección al ser humano con lo recaudado por este concepto.

El proceso de formulación del presupuesto de gastos presenta la siguiente dinámica: los organismos formulan sus anteproyectos de presupuesto a través del sistema diseñado para tal efecto, (para el SASA es el Instructivo N º 12) tomando en consideración los lineamientos de política presupuestaria aprobados por el Presidente de la República, en Consejo de Ministro. Esta Oficina analiza y efectúa los ajuste correspondientes. Así se obtiene el Proyecto de Ley que se somete a consideración del Congreso de la República. Durante el proceso de discusión y sanción, mediante el sistema

diseñado se realiza los ajustes aprobados por el Congreso de la República, quedando automáticamente registrados los créditos presupuestarios. Una vez aprobada la Ley de Presupuesto, el Ejecutivo Nacional decreta la Distribución Institucional del Presupuesto de Gastos, al máximo nivel de desagregación de categorías programaticas y objeto del gasto. Con base a dicha distribución, cada organismo de la Administración Central aprueba, por Resolución Ministerial, la respectiva distribución administrativa interna del presupuesto del presupuesto de gastos de los organismos adscrito. En base a las transferencias que el MAC le otorga al SASA, la Oficina de Planificación y Presupuesto del segundo establecerá, el sistema de formulación, seguimiento y control del Plan Operativo Anual y Presupuesto del Servicio.

## III.3.- CRONOGRAMA PARA LA PRESENTACIÓN DEL PLAN OPERATIVO ANUAL-PRESUPUESTO:

La suprema coordinación de la planificación y la ejecución de los programas gubernamentales corresponde al Presidente de la República en Consejo de Ministros. Para cumplir con dicho cometido, el ejecutivo, por medio de la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN), continuamente efectúa estudios acerca del desarrollo social y económico de la nación, y en base a ellos mantiene al día un plan general de desarrollo social y económico cuyos lineamientos debe exponer el Presidente cada año al Congreso Nacional dentro de los diez días siguientes a su instalación en sesiones ordinarias.

La mencionada Oficina prepara, de acuerdo con el Ministro de Hacienda, un presupuesto- programa permanente de cinco años, el cual detalla los objetivos del plan general de desarrollo social y económico a ser cumplidos en dicho lapso, así como los medios necesarios para tales fines. , asimismo elabora un presupuesto-programa anual, anexo al presupuesto general de ingresos y gastos públicos.

El conjunto de documentos citado en último lugar tiene carácter meramente informativo; ello no obstante, determina en grado notable el contenido del

Proyecto de Presupuesto que, acompañado de una Exposición de Motivos, es sometido al Congreso por el Ministro de Hacienda el día 2 de octubre de cada año, a los fines de que el poder Legislativo, previo el examen del mismo y luego de incorporadas en él las modificaciones que considere necesario efectuarle sin exceder de la estimación de ingresos contenida en dicho Proyecto, apruebe el Presupuesto del año fiscal inmediato. En dicho proyecto no se incluye ningún gasto de capital ni de servicios esenciales, sin que medie directamente la Oficina Central de Coordinación y Planificación y la aprobación del Presidente de la República en Consejo de Ministros.

Después de ser aprobado lo anterior, los lineamientos básicos de estos documentos son enviados a los organismos de la Administración Central, y estos de encargan de enviarlos a sus adscritos, para la elaboración de una estrategia adecuada, la cual va a depender de la profundidad con que se realice el diagnóstico el cual debe poner en relieve los obstáculos y factores dinámicos del proceso. De allí que la estrategia debe contener como elemento básicos un conjunto de objetivos y una trayectoria, que viene dada por las acciones, que con secuencia lógica, deben tomarse en el transcurso del tiempo. En el caso del SASA estas acciones suelen ser Programas o Proyectos que se integran a un proceso de políticas económicas y sociales que vienen dados por los Programas Sanitarios que se consideren prioritarios según los Convenios Internacionales, los permisos de importación e exportación de animales, vegetales, productos y subproductos, registro de empresa, registro de producto, registro de vivero, certificados de inspección fito-zoosanitario para exportación e importación, pruebas de laboratorios y habilitaciones Por lo general la estrategia de un plan de mediano plazo debe encuadrarse dentro de los lineamientos o proposiciones fundamentales de lo que debe ser la sociedad del país en el término de 20 a 30 años, lo que implica la necesidad de configurar una imagen objetivo deseada que viene a formar parte de los estudios prospectivos de largo plazo, tan necesarios dentro del proceso de planificación. Es preciso establecer un sistema de consultas permanentes con los órganos más representativos del sector privado ( Fedecamaras, C.T.V, Universidades, Colegios Profesionales, Organizaciones Campesinas, etc.) que permita evaluar conjuntamente aspectos de la vida nacional, pero en forma particular lo relativo a inversión, precios, salarios, tecnología, empleo y desempleo, marginalidad y distribución de ingresos, de manera de conocer sus opiniones, actuar mancomunadamente en los casos que fuese necesario y corregir así, las

posibles desviaciones que se podrían estar suscitando con relación al Plan de la Nación. En cuanto a este proceso lo que se trata es de definir los conjuntos de acciones y tareas que involucran a los miembros de la organización en la búsqueda de claridad respecto al quehacer y estrategias adecuadas para su perfeccionamiento, lo cual constituye un marco conceptual que orienta la toma de decisiones encaminadas a implementar los cambios que se hagan necesarios.

Asimismo, es recomendable que el sistema disponga de canales permanentes, que permitan al planificador contar con la información adecuada en relación a los criterios de jerarquización utilizados por el SASA para seleccionar los programas y proyectos a incluirse en los planes, igualmente deberá estar informado sobre la ejecución de los mismos. Estos dos aspectos se consideran importantes, por la necesidad que existe de fortalecer los vínculos con el Congreso de la República. La relación con este poder del Estado resulta significativa, puesto que la instrumentación de programas y políticas contenidas en el Plan d la Nación, requiere de una coherente legislación en diversidad de materias.

## III.4.-ESQUEMA BÁSICO DEL PLAN OPERATIVO ANUAL:

La planificación operativa tiene como propósito sustantivo contribuir a explicar el funcionamiento de la economía y facilitar la instrumentación de la política económica en el corto plazo, de forma tal que permita que los objetivos, programas y proyectos contenidos en los planes de mediano plazo se hagan realidad. De allí que la practica de la planificación operativa se inspira y está inserta en un programa de objetivos y enfrenta el desafío de traducir dichos objetivos en acciones específicas, aplicables en el plazo más corto posible. Esta tiene que estar enmarcada dentro de los lineamientos dados por el plan de mediano plazo, en el caso del SASA es dentro de las políticas para el sector agrícola más específicamente en la parte de la sanidad agropecuaria, pero su acción comúnmente abarca un período de un año y por lo tanto sus objetivos, metas e instrumentos de políticas se expresan en términos anuales. Es por ello que se precisa un grado de detalle mayor al contenido en los planes de más alcance, la política económica y su instrumental deben ser bien definidas y los programas y proyectos

ejecutados conforme al cronograma de asignación de recursos y de realización de las obras previstas, el programa anual esbozado en esta forma, proporciona un valioso instrumento al proceso de toma de decisiones, el cual supone un alto grado de concertación y una actitud solidaria del organismo comprometido en este proceso (SASA).

Además, la planificación de corto plazo permite evaluar la ejecución de los planes de mediano plazo, así como las políticas implícitas o explícitas puesta en ejecución por la Dirección General Sectorial del SASA, revisar la viabilidad de estas políticas frente a la coyuntura, y mantener un sistema de información que haga posible la introducción de correctivos pertinentes, establecer la coherencia necesaria entre fines y medios y lograr hacer compatible las políticas que se tomen en distintas áreas económicas, sectores y regiones.

Otro aspecto importante de esta planificación operativa, debe ser lo más participativa posible, por cuanto su ejecución a nivel de políticas, programas y proyectos depende, por una parte, del apoyo gubernamental al más alto nivel y por la otra a la adscripción de los organismos públicos (Ministerio de Agricultura y Cría) en las acciones que se lleven a cabo para lograr las metas y objetivos previstos. La acción planificadora en el corto plazo facilita la asignación de recursos públicos, al darle una jerarquía a los programas y proyectos en función de los objetivos y prioridades contemplados en el plan, en el caso del SASA lo prioritario son los Programas Sanitarios (Fiebre Aftosa, Broca del Café, Gusano de la Piña, Mosca de la Fruta, Brucelosis. Fiebre Equina, etc.). Ello contribuye a definir el papel del organismo del Gobierno Central, de los entes descentralizados perceptores de transferencia y del sector público en su globalidad.

En principio esta visión futuro debe contemplar dos aspectos:

- Describir lo que la organización(SASA) debería ser en el futuro, usualmente dentro de los próximos 2 ó 3 años. Esto implica identificar cual es la misión, el tipo de administración ideal, los recursos necesarios.

- Determinar como se logrará que la organización alcance ese futuro deseado.

Desde el punto de vista técnico, la organización de la planificación operativa debe conformar un esquema metodológico básico que tome en cuenta aspectos tales como:

- Una caracterización y definición de las funciones de planificación.
- Una evaluación de las condiciones de organización administrativa e institucional que permita la implantación del sistema.
- Un análisis sobre el comportamiento económico reciente, profundizando en las interrelaciones que configuran la situación actual.
- La transformación formal del programa de objetivos y metas del plan de mediano plazo, en un conjunto de proyecciones de tipo anual.
- Una exploración y evaluación de la técnica del modelo a aplicar, o en su defecto el diseño del mismo.
- Una identificación de las fuentes de estadísticas reales y financieras que debieran ser suministradas en el corto plazo.
- Un análisis de la posibilidad de establecer un comité de planificación de corto plazo, en donde por lo menos participa el Banco Central de Venezuela, la OCEPRE, la Oficina Central de estadística e Informática (OCEI) y cualquier otro organismo de la administración pública que esté relacionado con el proceso de toma de decisiones.

En todo caso, es recomendable iniciar la planificación operativa anual, en aquellas áreas que siendo prioritarias, desde el punto de vista de la acción del gobierno (SASA). Están más estrechamente vinculadas con las decisiones que adopten a nivel central. Aún cuando esto significa inicialmente, una limitación en su cobertura, se garantiza que la acción gubernamental se refleje en acciones concretas y sujetas a un mayor control de los organismos participantes. Posteriormente se extendería la programación detallada hasta cubrir a todo el sector público.

Antes de empezar la revisión del sistema de la planificación se recomienda poner especial atención a los siguientes puntos:

1. Redifinición de las competencias institucionales del organismos que intervienen en la actividad planificadora en sus distintas dimensiones.

2. Establecimiento de las interrelaciones entre el organismo y creación de las instancias de coordinación que se estimen necesarias.

3. Determinación del tipo de planes a formular, con sus características básicas y periodicidad, y definición de los mecanismos de seguimiento y control de los planes.

4. Creación, en los casos en que no existan, de unidades de evaluación integrantes de las oficinas de planificación central, regional y estatal, a fin de contar con un subsistema que se considera esencial dentro del sistema de planificación.

5. Establecimiento de un programa de capacitación en sus distintas áreas y niveles, ejecutado preferiblemente a través de convenios con centros de especialización y universidades nacionales e internacionales que hagan posible el fortalecimiento del sistema con la incorporación del recurso humano calificado.

6. Promover, tanto a nivel central como regional, un sistema adecuado de información para el análisis de coyuntura, que permita en el corto plazo tomar las medidas pertinentes y evitar la intensificación de los desequilibrios.

7. Para darle mayor solidez, coherencia y continuidad al proceso de planificación, el SASA a través de CORDIPLAN, deberá intervenir en la elaboración de un proyecto de Ley del Sistema Nacional de Planificación para introducirlo al Congreso de la República.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El presente trabajo tuvo como finalidad llenar un vacío en el actual proceso de planificación, mejorando los mecanismos que permitan poner en práctica los planes de mediano plazo y fortaleciendo el proceso de toma de decisiones. Al mismo tiempo, la planificación operativa anual, coadyuva a una mayor integración de la actividad planificadora de toda la administración gubernamental central, descentralizada, regional y local, en ningún caso es un recetario, ni constituye la solución a todos los problemas o preocupaciones de una institución. En conclusión podemos describir el proceso de planificación estratégica como el desarrollo de una visión para el futuro de la organización, influyendo positivamente en el desempeño de la institución. El Plan Operativo anual representa la concreción, tanto espacial como funcional de los objetivos, estrategias y políticas de una organización, es el conjunto de acciones, actividades y tareas que debe realizar las unidades operativas para enfrentar los problemas institucionales y sectoriales que se detecten, durante el período de un año, teniendo como finalidad el proceso de asignación efectiva de fondos y servir de base para la consecución de las metas previstas para un período presupuestario determinado, además de un elemento esencial para adecuar el sistema de supervisión y seguimiento, en otras palabras el presupuesto se debe de asignar sobre la base de lo que se va hacer en el plan operativo no por gastos por partida genéricas y especificas.

Nos dimos cuenta que las instituciones públicas enfrentan una variedad de problemas que resultan difíciles de resolver por separado, entre otros, están sujetas a restricciones presupuestarias, lo implica tomar decisiones para privilegiar unas líneas de acción sobre otras, buscar forma de financiamiento, reducir gastos, reordenar procesos etc. Por esto es importante que se vincule la Planificación Operativa con el Presupuesto para romper con el divorcio entre ambos, como esta ahora, ya que la planificación estratégica es una manera intencional y coordinada de enfrentar la mayoría de esos problemas críticos, intentando resolverlos en su conjunto y proporcionando un marco útil para afrontar decisiones, anticipando e identificando nuevas demandas.

## BIBLIOGRAFIA


Ander-Egg Ezequiel. — Introducción a la Planificación. Editorial Siglo XXI. Edición 13, 1991.

Arellano Vladimir — Planificación y Gestión, Coordinación de la Planificación y el Presupuesto. Ediciones CLAD, Caracas, 1990.

Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas. EACA — Glosario de Contabilidad de gestión. Documento 0 a 13, AECA, 1995.

Asociación Venezolana de Presupuesto Público — El Presupuesto Como Instrumento de Gestión.

Asociación Venezolana de Presupuesto Público — Teoría Del Presupuesto Por Programa.

Asociación Venezolana de Presupuesto Público. — Aspectos Conceptuales y Metodológicos del Presupuesto Público Venezolano. Ediciones AVPP, 3ra. Edición, 1995.

Brito García Luis — "El Presupuesto Del Estado". Publicación de la Contraloría General de la República de Venezuela.

Burbano Ruíz Jorge E y Ortiz Gómez Alberto — Presupuestos, enfoque Moderno de Planeación y Control de Recursos, McGRAW-HIL, 1995.

CORDIPLAN — "Un Proyecto de País. Venezuela en Consenso ". Unidad de Información Cendes. Febrero de 1995.

Escuela Nacional de Hacienda — Aspectos Presupuestarios, Referencias al sistema Venezolano.

| | |
|---|---|
| Fred R. David | "La Gerencia Estratégica". Fondo Editorial Legis, Novena Impresión. 1994. |
| Hermida Jorge y Sena Roberto | Administración y Estrategia. Un Enfoque Competitivo Y Emprendedor. |
| IVEPLAN | Planificación y Política, documento Nro. 2. IVEPLAN, 1991. |
| Jean-Paul Sallenave. | La Gerencia Integral. Grupo Editorial Norma, 1994. |
| Joan m. Amat i Salas | Control Presupuestario. Ediciones Gestión 2000, S.A., 4ta. Edición, 1994. |
| Lawrence J. Gitman | "Fundamentos de Administración Financiera". Editorial Harper & Row Latinoamericana. Año 1978. |
| Lock, Dennis | Gestión de Proyectos. Colección Éxito, Madrid, 1990. |
| Márquez Gustavo | Gasto Público y Distribución del Ingreso en Venezuela. Ediciones IESA, Caracas, 1993. |
| Martner, Gonzalo. | Planificación y Presupuesto Por Programas. Editorial siglo XXI, Decimocuarta edición, 1985. |
| Matus, Carlos | Política, Planificación y Gobierno. Revista IVEPLAN, 1994. |
| Matus, Carlos. | La Planificación, 25 años Después. Revista IVEPLAN, 1994. |
| Matus, Carlos. | Estrategia y Plan. Editorial siglo XXI, Décima Edición, 1993. |
| Mirían Balestrini Acuña. | "Como se Elabora el Proyecto de Investigación". Consultores Asociados. Caracas - Venezuela. Julio 1997. |

| | |
|---|---|
| OCEPRE | Sistema de Programación de la Ejecución del Presupuesto. 1998. |
| OCEPRE | Plan Único de Cuentas. OCEPRE 1998. |
| OCEPRE | Ley de Presupuesto. OCEPRE, 1998. |
| OCEPRE | Ley Orgánica de Régimen Presupuestario. OCEPRE, 1994, Gaceta Oficial Nro. 4.718, 26 de Abril de 1994. |
| Osborne y Ted Gaebler David. | La Reinvención del gobierno. Ediciones Paidós. 1994. |
| Paniagua Bravo Victor. | Sistema de Control Presupuestario, Instituto Mexicano de Contadores Públicos, 4ta. Edición, 1995. |
| Peter A. Pyhrr | Presupuesto Base Cero, Método Práctico de Evaluar Gastos. Limusa, Noriega Editores, 1997. |
| Porter Michael E. | "Estrategia Competitiva". Compañía Editorial Continental, S.A. De C.V. México. Vigésima Cuarta Reimpresión. 1997 |
| Sampieri, Fernandez y Baptista. | "Metodología de la Investigación". Editorial Graw-Hill. Segunda Edición. |
| Santosuosso Giulio | Reinventar a Venezuela. Editorial Galac, Caracas, 1992. |
| Stephen T Robbins | Administración : Teoría y Practica. Editorial Prentice Hall Hispanoamericana. Año 1987. |
| Stoner James A.F y R. Edward Freeman. | "Administración: Teoría y Practica". Editorial Prentice Hall Hispanoamericana. Año 1987. |