



**UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO
VICERRECTORADO ACADÉMICO
DIRECCIÓN GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO
ÁREA DECIENCIAS ECONÓMICAS
POSTGRADO EN FINANZAS PÚBLICAS**

TRABAJO ESPECIAL DE GRADO

**EVALUACIÓN DEL IMPACTO DE LA PLANIFICACIÓN EN LA
OFICINA DE AUDITORÍA INTERNA DEL MINISTERIO DEL PODER
POPULAR PARA LA ENERGIA Y PETROLEO**

Presentado a la Universidad Católica Andrés Bello
por:

KHATRINE J. MARIN M.

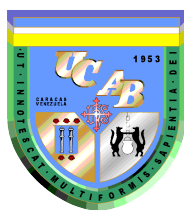
Como requisito para obtener el título de:

Especialista en Finanzas Públicas

Asesor:

Econ. Victor Arrieche

Caracas, Septiembre de 2011



**UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO
VICERRECTORADO ACADÉMICO
DIRECCIÓN GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO
ÁREA DECIENCIAS ECONÓMICAS
POSTGRADO EN FINANZAS PÚBLICAS**

TRABAJO ESPECIAL DE GRADO

**EVALUACIÓN DEL IMPACTO DE LA PLANIFICACIÓN EN LA
OFICINA DE AUDITORÍA INTERNA DEL MINISTERIO DEL PODER
POPULAR PARA LA ENERGIA Y PETROLEO**

Presentado a la Universidad Católica Andrés Bello
por:

KHATRINE J. MARIN M.

Como requisito para obtener el título de:

Especialista en Finanzas Públicas

Asesor:

Econ. Victor Arrieche

Caracas, Septiembre de 2011

ACEPTACION DEL ASESOR

Por la presente hago constar que he leído el Trabajo Especial de Grado, presentado por la ciudadana KHATRINE MARIN MODESTO, para optar al Grado de Especialista en Finanzas Públicas, cuyo título es **"EVALUACIÓN DEL IMPACTO DE LA PLANIFICACIÓN EN LA OFICINA DE AUDITORÍA INTERNA DEL MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA EL PETROLEO"** y manifiesto que cumple con los requisitos exigidos por la Dirección General de los Estudios de Postgrado de la Universidad Católica Andrés Bello; y que, por lo tanto, lo considero apto para ser evaluado por el jurado que se decida designar para tal fin.

En la Ciudad de Caracas, a los 28 días del mes de septiembre del 2011.



Victor J. Arrieche

C.I.: 986.365

INDICE GENERAL

INDICE GENERAL.....	I
INDICE DE FIGURAS.....	II
INDICE DE CUADROS.....	III
RESUMEN	IV
INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO 1. EL PROBLEMA.....	4
1.1 Planteamiento y Delimitación del Problema.....	4
1.2 Objetivos	7
1.3 Justificación del Problema	8
1.4 Alcance.....	9
CAPÍTULO 2. MARCO TEÓRICO.....	10
2.1 Antecedentes.....	10
2.2 Bases Teóricas.....	13
2.2.1 Las Transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo.....	13
2.2.2 Evaluación de Impacto.....	19
2.2.3 Evaluación de Efectividad Sostenible.....	21
2.2.4 La Planificación Estratégica de una Organización es un Sistema.....	22
2.2.5 Las Metas de Productividad.....	36
2.2.6. El Sistema Nacional de Planificación.....	41
2.2.6.1 Antecedentes de la Planificación en Venezuela..	41
2.2.6.2 Marco Legal del Sistema de Planificación en Venezuela.....	44
2.2.6.3 La Estrategia Global de Desarrollo.....	49
2.2.6.4 El Plan de Mediano Plazo.....	50
2.2.6.5 El Plan Operativo Anual.....	52
2.2.6.6 Instrumentos y Contenido del Plan Operativo Anual.....	55
2.2.6.7 Vinculación del Plan Operativo Anual y el Presupuesto.....	57

CAPÍTULO 3. MARCO METODOLÓGICO.....	62
3.1 Diseño y Tipo de Investigación.....	62
3.2 Población y Muestra.....	64
3.3 Técnicas e Instrumentos de Recolección de Datos.....	66
3.4 Válidez.....	67
3.5 Instrumentos.....	67
CAPÍTULO 4. MARCO ORGANIZACIONAL.....	72
4.1 Estructura Organizativa.....	72
4.2 Misión Visión y Objetivos	75
4.3 Funciones de la Oficina de Auditoría Interna.....	75
4.4 Organización de la Oficina de Auditoria Interna.....	79
4.5 Bases Legales.....	82
CAPÍTULO 5. ANALISIS DE LOS RESULTADOS DE EVALUACIÓN....	85
5.1 Resultados del Diagnostico.....	85
5.2 Resultados de la Comparación entre los Objetivos y Metas alcanzados con los preestablecidos en los Planes Operativos Anuales 2008, 2009 y 2010.....	87
CAPÍTULO 6 . EVALUACIÓN DEL PROYECTO.....	93
6.1 Evaluación de los Objetivos Específicos.....	92
6.2 Evaluación del Objetivo General.....	93
CAPÍTULO 7.CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	95
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.....	97

INDICE DE FIGURAS

Figura 1. Fases en la evolución del proceso de planificación estratégica.....	31
Figura 2. Organigrama Estructural aprobado por el Ministerio de Planificación y Desarrollo al Ministerio de Energía y Petróleo.....	72
Figura 3. Organigrama Estructural de la Oficina de Auditoría Interna.....	73

INDICE DE CUADROS

1. Comparación entre la Agencia Burocrática y la Agencia Post-burocrática.....	17
2. Estados finales alternativos de los procesos de planificación estratégica.....	35
3. Matriz de Vinculación Plan-Presupuesto.....	60
4. Cuestionario para el Diagnóstico de la situación actual de Oficina de Auditoría Interna del Menpet en Relación a la Planificación.....	66
5. Resultados de la encuesta aplicada para el diagnostico Situación Actual de la Oficina de Auditoría Interna del Ministerio del Poder Popular para la Energía y Petróleo, en cuanto a la Planificación.....	84
6. Comparación entre los Objetivos y Metas Alcanzados con los Objetivos y Metas preestablecidos en el Plan Operativo Anual 2008 de la Oficina de Auditoría Interna del Ministerio del Poder Popular para la Energía Petróleo.....	87
7. Comparación entre los Objetivos y Metas Alcanzados con los Objetivos y Metas preestablecidos en el Plan Operativo Anual 2009 de la Oficina de Auditoría Interna del Ministerio del Poder Popular para la Energía y Petróleo.....	89
8. Comparación entre los Objetivos y Metas Alcanzados con los Objetivos y Metas preestablecidos en el Plan Operativo Anual 2010 de la Oficina de Auditoría Interna del Ministerio del Poder Popular para la Energía y Petróleo.....	91



UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO
VICERRECTORADO ACADÉMICO
DIRECCIÓN GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO
ÁREA DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS Y DE GESTIÓN
POSTGRADO EN FINANZAS PÚBLICAS

RESUMEN

EVALUACIÓN DEL IMPACTO DE LA PLANIFICACIÓN EN LA OFICINA DE AUDITORÍA INTERNA DEL MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA LA ENERGÍA Y PETRÓLEO

Autor: KHATRINE J. MARIN M.

Asesor: Econ. Víctor Arrieche

Fecha: Caracas, septiembre de 2011

La Oficina de Auditoría Interna del Ministerio del Poder Popular Para la Energía y Petróleo, no escapa de la realidad de evaluar sus planes, ajustarlos y actualizarlos de acuerdo con lineamientos generales del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013, para poder analizar los efectos (impacto) de la planificación en los objetivos y metas planteadas en los Planes Operativos Anuales 2008, 2009 y 2010, en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013. Se justifica la necesidad de determinar el impacto, que puede causar una evaluación de la planificación comparando los objetivos y metas de la Oficina de Auditoría Interna y hacer un diagnóstico de la situación actual, determinando la efectividad (eficiencia y eficacia) del plan operativo anual, con base a los objetivos y metas alcanzados durante el año 2008, 2009 y 2010, y para ello se establece el objetivo de analizar el impacto de la planificación de los objetivos y metas, en la Oficina de Auditoría Interna del Ministerio de Energía y Petróleo, para el período 2008, 2009 y 2010, para lograrlo se establece la presente investigación de campo de tipo descriptivo apoyada en una revisión bibliográfica y documental, la cual incluye la utilización de instrumentos de recolección de datos como cuestionarios y entrevistas, lo cual es importante en las Ciencias Sociales, ya que, siendo su objeto natural de estudio el hombre y sus acciones, es perfectamente pertinente abocarse a estudiar estos fenómenos en la realidad misma donde se producen, alcanzando resultados donde el Ministerio, la Oficina de Auditoría Interna, el Estado y los ciudadanos dispongan de una evaluación de la planificación estratégica para incrementar su efectividad y mejorar los resultados durante su gestión.

PALABRAS CLAVES: Sector Público, Control Interno, Planificación Estratégica, Plan Operativo Anual, Auditoría Interna.

INTRODUCCIÓN

Los planes operativos anuales como herramientas de planificación de los organismos públicos para lograr objetivos y metas, permiten programar y optimizar los recursos presupuestarios necesarios para financiar tanto los diferentes planes de inversión pública como también las acciones que deben llevar y ejecutar todos los organismos del sector público.

La Oficina de Auditoría Interna del Ministerio del Poder Popular para la Energía y Petróleo forma parte del Sistema Nacional de Control Fiscal de la Administración Pública Nacional, lo cual hace evidente la necesidad perentoria de que la Oficina de Auditoría Interna revise sus planes operativos a los fines de cumplir con los objetivos asignados.

La Oficina de Auditoría Interna del Ministerio del Poder Popular para la Energía y Petróleo, no escapa a la realidad de evaluar sus planes, ajustarlos y actualizarlos de acuerdo con los Lineamientos Generales del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013, para contribuir a medir su desempeño con el fin de mejorar su productividad, y el logro de sus metas y objetivos en pro de la misión y visión del Ministerio del Poder Popular Para la Energía y Petróleo, y la participación activa de la Oficina de Auditoría Interna en el Sistema Nacional de Control, para lograr sus objetivos y metas de una manera eficiente y efectiva, lo cual se traducirá en la satisfacción de las necesidades de la sociedad venezolana.

Basada en lo expuesto anteriormente, surge la idea de realizar un estudio para evaluar los efectos que tienen, desde la perspectiva de la Administración Pública, los Planes Operativo Anuales 2008, 2009 y 2010 de la Oficina de Auditoría Interna, respectivamente, a fin de establecer la coherencia de sus directrices y objetivos en función de los Lineamientos Generales del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013, así como evaluar su eficiencia y efectividad en relación a los objetivos y metas planteados.

El presente trabajo está estructurado en ocho capítulos de la siguiente manera: en el capítulo I se presenta el planteamiento del problema, la justificación del estudio, los objetivos de la investigación (generales y específicos) y el alcance del estudio.

El capítulo II contempla los antecedentes y el marco teórico, donde se indican las bases que dan sustento al problema planteado a través de la exposición y análisis de teorías, así como las bases legales y organizacionales sobre la planificación estratégica en el sector público.

En el capítulo III se analizan las bases metodológicas utilizadas para la investigación, que incluye el tipo de investigación dentro del cual se enmarca, así como el diseño y se explican las técnicas e instrumentos de recolección procesamiento y análisis de los datos.

El capítulo IV se refiere a las bases referenciales de la organización, se describe al Organismo Público tomado como estudio para la comprensión global del funcionamiento interno de la Oficina de Auditoría Interna, como lugar situacional del estudio. Se analizan los aspectos que conforman las bases de trabajo de la Oficina así como los procesos que se llevan a cabo en la planificación y la actual manera de planificar.

En el capítulo V, muestra el análisis de los resultados de la evaluación a los fines de presentar los resultados del diagnóstico de la Oficina en cuanto a la planificación y la evaluación de los objetivos y metas alcanzados según la planificación operativa anual de los años 2008, 2009 y 2010.

El capítulo VI, se enfoca en la evaluación del proyecto de investigación, en el cual se centra sobre los objetivos que han sido perseguidos, de manera de evaluar su pertinencia sobre la planificación de la Oficina, así como un análisis de su eficacia.

El capítulo VII, finalmente presenta las conclusiones a las que se llegó, después de finalizado el proceso de investigación y evaluación y se dejan de igual

manera las recomendaciones para futuros proyectos dentro de la línea de investigación.

Por último se incluyen las referencias bibliográficas consultadas para la realización de esta investigación, y que le permitirá al lector interesado profundizar aún mas en el tema investigado.

CAPITULO I

PROPUESTA DE INVESTIGACIÓN

Planteamiento y Delimitación del Problema.

El Estado Venezolano dirige la construcción de la nueva República a través de los Lineamientos Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013, buscando establecer la dirección y profundidad de los cambios requeridos y deseados en la adquisición y desarrollos del conocimiento y la información, el sistema que estructura la producción, las finanzas públicas, el trabajo y el consumo, los procesos de justicia legitimación y participación ciudadana.

El Ministerio del Poder Popular para la Energía y Petróleo tiene como objetivo principal planificar y realizar las actividades en materia de Hidrocarburos y Petroquímica, además lo relativo al desarrollo, aprovechamiento y control de los recursos naturales no renovables y de otros recursos energéticos, así como de las industrias eléctricas, petroleras y petroquímicas; el estudio del mercado, análisis y fijación de precios de los productos del petróleo y del servicio de la electricidad, la prevención de la contaminación del medio ambiente derivada de las actividades energéticas y de hidrocarburos, en coordinación con el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales, asimismo, las demás que atribuyan la Ley Orgánica de Hidrocarburos y sus Reglamentos.

Ahora bien, en cumplimiento de tales objetivos, el Ministerio del Poder Popular para el Petróleo dicta los lineamientos de políticas a las empresas estatales encargadas de las operaciones en los subsectores de hidrocarburos y petroquímica.

La Oficina de Auditoría Interna es parte integrante del Sistema Nacional de Control Fiscal y es el Órgano encargado de prestar servicios de examen posterior, objetivo, sistemático, y profesional de las actividades administrativas, financieras, técnicas y de gestión del Ministerio del Poder Popular para el Petróleo, con el fin de evaluarlas, verificarlas, así como elaborar el informe contentivo de las

observaciones, conclusiones y recomendaciones, y aplicar de ser el caso las sanciones a que hubiere lugar.

No obstante, para llevar a cabo las atribuciones y obligaciones antes mencionadas, la Oficina de Auditoría Interna debe valerse de un proceso de planificación, el cual le permitiría alcanzar todas las metas y objetivos establecidos y así poder lograr el futuro deseado por la misma. Actualmente, la planificación es uno de los principales factores que conlleva al logro del éxito en una organización, pues es a partir de ella que se pueden realizar todas las metas u objetivos establecidos.

La forma en que los organismos públicos se preparan para cumplir con los objetivos previstos, permite o limita el cumplimiento de los mismos. En caso de no lograr dichos objetivos, es necesario revisar tanto los objetivos como la estructura, planes, procesos y los sistemas de apoyo.

En caso de lograr dichos objetivo, se dice que la organización es eficaz, para lo cual se hace necesario evaluar si el organismo es eficiente y efectivo en el cumplimiento de sus objetivos y metas, o si por el contrario, existen ineficiencias que atentan contra la consecución de tales objetivos y metas.

Sobre el particular, los Planes Operativos Anuales de la Oficina de Auditoría Interna se elaboran con las orientaciones estratégicas emanadas de las instituciones siguientes: Ministerio del Poder Popular para la Planificación y Desarrollo, Superintendencia Nacional de Auditoría Interna y la Contraloría General de la República.

Al respecto, esta Oficina realiza las programaciones de sus auditorías a través del Plan Operativo Anual, así como las estimaciones de recursos humanos, financieros y materiales que necesitará para llevar a cabo sus actividades de control durante los ejercicios fiscales 2008, 2009 y 2010, los mismos se encuentran reflejados en el Presupuesto.

En dicho presupuesto se incorporan datos relacionados con las metas y volúmenes de trabajo que se tiene previsto realizar, para lo cual se tomó en

consideración no sólo los recursos con los que cuenta actualmente la Oficina de Auditoría Interna, sino aquellos que deben ser incorporados para el logro efectivo de sus fines, orientados a contribuir con el cumplimiento de los objetivos y metas del Ministerio del Poder Popular para el Petróleo.

La Oficina de Auditoría Interna presenta debilidades en cuanto a la orientación que deben tener los funcionarios dentro de las actividades realizadas por la misma delimitando donde quieren estar y lo que tienen que hacer para poder lograr lo planteado así conducir al éxito planificado.

A través de un pre-diagnóstico, realizado mediante entrevistas informales a personal de la Oficina de Auditoría Interna, junto con observaciones hechas en la misma unidad por la investigadora, se verificaron algunas deficiencias e ineficiencias en los aspectos: organizativo, jurídico, relativos a la planificación, financiero, recursos humanos, y tecnológico.

Basados en lo anteriormente expuesto en relación a las posibles causas del problema a estudiar, surgen las preguntas siguientes: ¿Cómo pueden revertirse estos síntomas o posibles causas del problema? ¿Por qué esta Oficina del Ministerio del Poder Popular para el Petróleo debe determinar si existe o no un inadecuado manejo de los recursos o bienes basado en las metas y objetivos pre-establecidos? ¿Qué acciones deben implementarse para que se pueda desarrollar una eficaz planificación operativa que mitiguen o eliminen las deficiencias e ineficiencias existentes?

Los gerentes de la Administración Pública también podrían pensar o preguntarse sobre lo siguiente: ¿En qué condiciones se encuentra realmente la Oficina de Auditoría Interna del Ministerio del Poder Popular para el Petróleo? ¿Cuáles son sus limitaciones, fortalezas, oportunidades y amenazas? ¿Cuáles fueron los beneficios primarios, secundarios y a largo plazo obtenidos de los planes operativos de los años 2008, 2009 y 2010? ¿Cuáles fueron sus efectos directos, indirectos y últimos (resistencias)? ¿Son mayores los efectos negativos que sus beneficios?. Estas son algunas de las preguntas que se pueden formular en cuanto

a la existencia de ineficiencias para el cumplimiento eficiente de la gestión de Oficina de Auditoría Interna del Ministerio del Poder Popular para el Petróleo.

Al dar respuesta a este cuestionamiento se espera contribuir con la eficiencia de la planificación de la acción contralora de esta dependencia en el Ministerio del Poder Popular para el Petróleo.

De lo anteriormente expuesto sobre el planteamiento del problema (o problemática existente), podríamos decir que el mismo se reduciría a la siguiente pregunta: ¿Cuáles serían los efectos (impacto) de la planificación en los objetivos y metas planteadas en los Planes Operativos Anuales 2008, 2009 y 2010 de la Oficina de Auditoría Interna del Ministerio del Poder Popular para el Petróleo, y el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013?.

1.2. Objetivos

Una vez planteado el problema, se tienen los objetivos de la investigación siguientes:

Objetivo General:

Analizar el impacto de la planificación de los objetivos y metas, en la Oficina de Auditoría Interna del Ministerio de Energía y Petróleo, para el período 2008, 2009 y 2010.

Objetivos Específicos:

- Diagnosticar la situación actual de la Oficina de Auditoria Interna en relación a la planificación.
- Evaluar de los objetivos y metas alcanzados con los preestablecidos en los Planes Operativos 2008, 2009 y 2010.

1.3. Justificación de la Investigación

Entre las funciones que tiene asignada la Oficina de Auditoría Interna del Ministerio del Poder Popular para el Petróleo se encuentra la de programar auditorías de cualquier naturaleza y ejercer control de gestión en las Direcciones sujetos a su control.

Como se mencionó con anterioridad, esta Oficina realiza las programaciones de sus auditorías a través de un Plan Operativo Anual desde que se creó la misma. Simultáneamente, esta dependencia realiza las estimaciones de recursos humanos, financieros y materiales que necesitará para llevar a cabo sus actividades de control durante los ejercicios fiscales 2008, 2009 y 2010, los mismos se encuentran reflejados en el Presupuesto.

En dicho presupuesto se incorporan datos relacionados con las metas y volúmenes de trabajo que se tiene previsto realizar, para lo cual se tomó en consideración no sólo los recursos con los que cuenta actualmente la Dirección, sino aquellos que deben ser incorporados para el logro efectivo de sus fines, orientados a contribuir con el cumplimiento de los objetivos y metas del Ministerio del Poder Popular para el Petróleo.

Con este trabajo de investigación se pretende determinar el impacto, que puede causar una propuesta de planificación de los objetivos y metas de la Oficina de Auditoría Interna y hacer un diagnóstico de la situación actual, determinando la eficacia del plan operativo anual, con base a los objetivos y metas alcanzados durante los años 2008, 2009 y 2010.

Surge la pregunta de ¿Quiénes se beneficiarán de los resultados de la investigación? Se respondería que se beneficiaría directamente la institución (el Ministerio del Poder Popular para el Petróleo), por consecuencia, el Estado y específicamente, los empleados de la Oficina de Auditoría Interna y finalmente, se beneficiarían todos los ciudadanos de la República.

1.4. Alcance

Delimitación Temporal:

La evaluación del impacto de la planificación de la Oficina de Auditoría Interna se realizó para la coyuntura 2008-2010, debido a las reestructuraciones que fue objeto el Ministerio del Poder Popular Para la Energía y Petróleo durante ese período de tiempo, especialmente en los cambios de la estructura organizativa.

Delimitación Espacial y Geográfica:

La investigación esta delimitada a la Oficina de Auditoría Interna del Ministerio del Poder Popular Para la Energía y Petróleo. Está Oficina según la estructura organizativa del Ministerio está adscrita al Despacho del Ministro.

CAPÍTULO II

MARCO TEORICO Y CONCEPTUAL

2.1. Antecedentes

El tema del Control Interno merece una atención especial por el hecho de que en los últimos 10 años se ha estructurado las bases jurídicas del Estado, comenzando con el nacimiento de una nueva Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, que a su vez en el proceso de cambio, se reformaron un conjunto de leyes y se agregaron nuevas leyes que establecieron una serie de cambios en la estructura y organización de la Administración Pública Nacional.

Ante este nuevo estamento jurídico, surge también la Ley Orgánica de Planificación, la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema de Control Fiscal y la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público, las cuales son leyes fundamentales para la actividad desarrollada por el órgano de control interno (Unidad de Auditoría Interna) y las unidades administradoras.

Estos nuevos elementos jurídicos enmarcan el surgimiento del nuevo manejo público (*new public management*), ha entrado de lleno en la agenda académica de la administración pública. Entre los trabajos relacionados con el tema, se menciona el siguiente:

Primeramente, está el artículo en línea “Ejes Condicionantes para una Administración Pública de Calidad”, de Gabriel Campuzano Paniagua, Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública y Doctorante del Programa de Estudios Políticos de la Universidad Nacional Autónoma de México. Como aporte a la presente investigación, estas condicionantes establecen algunas razones por las cuales falla la Administración Pública en general. La primera condicionante expuesta en el trabajo, se refiere a la civilidad y al cumplimiento de la Ley. La segunda condicionante, tiene que ver con aspectos de cultura y de ética en el servicio

público. El establecimiento de un sistema de servicio civil de carrera y de amplios procesos de desarrollo organizacional, son el tercer eje condicionante. El cuarto eje condicionante, que es el indispensable elemento técnico, se desprende del punto de vista de la Nueva Gerencia Pública. Se hace un recuento general para proponer un modelo para la gerencia pública, sustentado en experiencias que han permitido a organizaciones privadas y públicas mejorar sus procesos y respuestas a las demandas sociales.

El trabajo de Guerrero (2004), sobre “El mito del nuevo *Management Público*”, como este autor lo titula y el cual aparece como artículo publicado en la Revista Venezolana de Gerencia de la Universidad del Zulia. En este trabajo, el autor establece que la nueva gerencia pública es una visión privatizadora de lo público basada en una corriente de pensamiento económico neoclásico de la escuela austríaca. A esta concepción, se le añade la opción pública (*public choice*) de la Escuela de Virginia. Para Guerrero, aunque el vocablo lleva el término *management*, no es su fundamento la gerencia sino la empresa mercantil. Y aunque ostenta el vocablo pública, sus propósitos y resultados se encaminan a la privatización del Estado. Entre sus conclusiones, se establece que la nueva gerencia pública tiene como principal principio, la renuncia al gobierno político, adaptándose por hacer una gestión económica. Esta discusión teórica es fundamental para la presente investigación por cuanto desmitifica algunas creencias y expectativas falsas alrededor de la administración pública.

El trabajo de Monagas (2004), titulado “La Gerencia como condición de la Planificación, establece que la relación entre Gerencia – Planificación, donde el gerente debe tener la visión para “considerar estrategias viables y factibles cuya instrumentación induzca la convicción suficiente para arraigar en la institución el fundamental sentido de la pertenencia en el cual se apoya la responsabilidad como valor social y de cultura organizacional, así como las implicaciones propias de un proceso real de elaboración y toma de decisiones que se corresponda con las racionalidades que comprometen la visión y misión institucional”. En este trabajo se indica la importancia de gerenciar para planificar y como la herramienta de planificación es fundamental para gobernar.

La tesis de post-grado de Porrón (2008) sobre “Implementación de la Planificación Estratégica para mejorar la Administración del Presupuesto de Egresos de la Municipalidad de El Tejar Chimaltenado” , publicada por la Universidad de San Carlos de Guatemala, plantea: como la mayoría de las instituciones públicas no utiliza la planificación como herramienta en la administración sino que únicamente realizan programas de trabajo lo que provoca que no se esté preparado para reaccionar ante los cambios que generalmente se tienen en la administración. Asimismo, indica que el presupuesto solo se toma como un requisito para que les asignen los ingresos requeridos y no como base primordial para la toma de decisiones. Los resultados del Trabajo son relevantes en esta investigación para destacar la importancia de la planificación estratégica en la toma de decisiones.

El trabajo de grado de Caldera (2004) denominado “Planeación Estratégica” hace referencia a algunos estudios sobre los beneficios de la planeación estratégica donde se plantea que *una serie de investigaciones indican que las organizaciones que aplican los conceptos de la planeación estratégica son más rentables y exitosas que las que no lo hacen. Los negocios que aplicaron los conceptos de la planeación estratégica registraron ventas, rentabilidad y productividad mucho más alta que las empresas que no planificaban en forma sistemática. Otro estudio puso en claro que hasta un 80% de la mejoría que puede registrar la rentabilidad de una empresa se logra gracias a cambios aplicados al rumbo estratégico de la Organización; Algunas encontraron que las prácticas de las empresas con resultados óptimos reflejan una orientación que se dirige más a las estrategias y un enfoque a un plazo muy largo. Las empresas que obtienen resultados óptimos suelen planificar sistemáticamente a efecto de prepararse para las fluctuaciones futuras de su ambiente interno y externo. Las empresas con sistemas de planificación que se parecen más a la teoría de la planeación estratégica por regla general arrojan resultados financieros superiores a largo plazo, en comparación con los de su industria o sector. Al parecer, las empresas que obtienen resultados superiores toman decisiones más informadas y anticipan muy bien las consecuencias a corto y a largo plazo.* Estos estudios teóricos aportan datos a la presente investigación por cuanto demuestra como la planificación estratégica es primordial en la toma de decisiones y resultados de una organización.

En el documento publicado por IVEPLAN (1991) denominado Planificación y Política, se recogen experiencias de la planificación corporativa en Venezuela, el caso particular expuesto por Jóvito Martínez Guarda, demuestra cómo la Corporación Venezolana de Guayana ha logrado implementar para sus empresas un sistema de planificación estratégica corporativa que opera eficientemente, luego de cinco años de experiencia, el cual es usado como un instrumento eficaz de gerencia y es aceptado disciplinadamente por todas las organizaciones empresariales que coordina y dirige el Ministro de Estado de la Corporación Venezolana de Guayana. Los resultados del Trabajo son relevantes en esta investigación para destacar la importancia de la planificación estratégica como instrumento en la toma de decisiones.

Igualmente, en el mencionado documento publicado por IVEPLAN (1991) denominado Planificación y Política, Petróleos de Venezuela S.A. presenta su experiencia de como la planificación ha evolucionado a lo largo de los años en la Industria Petrolera hasta situarse a los niveles de las empresas comerciales más importantes a nivel mundial. Este trabajo demuestra cómo la organización del proceso de planificación promueve la participación y creatividad en una escala bastante amplia.

2.2. Bases Teóricas

2.2.1. Las Transformaciones del Sector Público en nuestro tiempo.

Prats (2003), Director del Instituto Internacional de Gobernabilidad de la Universidad Abierta de Cataluña, expone en su trabajo *“Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo”* que cuando no se tiene respuestas evidentes ante los cambios introducidos a un sistema, plan o modelo general, muchas de esas respuestas constituyen excepciones al paradigma de racionalidad legal y gerencial representado por la burocracia weberiana, y se han tendido a interpretar muchas veces como “huidas del derecho” lo que en realidad son expresión de las crisis de adaptación del modelo burocrático a las exigencias de buena administración de nuestro tiempo. En realidad, los riesgos de las reformas realizadas vienen dados más por la falta de nuevas ideas con las que se requiere

encarar los problemas más nuevos, que de la obsolescencia de las viejas ideas .También es cierto que la experimentación de los nuevos diseños institucionales no siempre ha sido acertada. De hecho, nunca se deben desconsiderar los riesgos de la captura de los intereses públicos por grupos de interés ya sean políticos, burocráticos, corporativos, empresariales o mediáticos. A diferencia de algunos autores como Diez (1999), y Kliksberg (2003), quienes argumentan que la moralidad de las acciones empresariales se eleva, en término medio, por las imposiciones legales, para Prats en cambio, la ética nunca sobra; pero la mala política como la mala administración no se resuelven con ética, sino con buen diseño institucional que incentive el comportamiento político, administrativo, empresarial y cívico correctos y responsables.

Como puede observarse, de lo expuesto por Prats, no solo se requiere de “buenas intenciones”, en términos de aplicar una reingeniería de la Administración Pública, sino también de ser asertivas al momento de rediseñar las instituciones a través de comportamientos, actuaciones o actitudes identificadas con la eficiencia y la eficacia.

Por otra parte, aunque la contestación al pretendido valor universal del modelo burocrático viene de antes, las críticas no se tradujeron en reformas administrativas hasta que la crisis fiscal del Estado unida a la crisis democrática de la delegación, la percepción cívica de la irresponsabilidad y alejamiento de las burocracias, la irrupción de las nuevas tecnologías, el primer impulso de la globalización y con todo ello el incremento de la complejidad, diversidad y dinamismo de las sociedades, hizo necesario acudir a nuevas ideas capaces de inspirar las reformas necesarias. Los años mediados de los 70 marcan el comienzo no de una era de cambios sino de un cambio de era –el inicio del paso de la sociedad industrial a la llamada sociedad de la información y del conocimiento- y esto afectó también a la hegemonía del modelo burocrático.

Ya en los años 50 y 60 muchos autores habían puesto en evidencia la pretendida universalidad del modelo burocrático, señalando muchas de sus insuficiencias y límites. Simon (en Prats, 2003), desarrolló una teoría de la organización partiendo del concepto de que sólo era posible una “racionalidad

limitada”, lo que cuestionaba un supuesto fundamental de la racionalidad burocrática. Por su parte, Crozier (en Prats, 2003) puso sucesivamente de relieve la incapacidad de las organizaciones burocráticas para adaptarse incrementalmente a los cambios del entorno así como la imposibilidad objetiva de erradicar la discrecionalidad en el actuar administrativo y la existencia de poderes fácticos y de reglas informales dentro de la organización. Niskanen (en Prats, 2003) y otros pusieron de relieve cómo los burócratas no eran sólo servidores de los intereses generales sino que interpretaban a éstos tomando en cuenta en primer lugar sus propios intereses funcionariales. Numerosos estudios empíricos cuestionaron la imparcialidad política, económica y social real de los funcionarios. (Prats (2003).

A partir de los años 70, los cambios crecientes del entorno en que opera el sector público conllevan al abandono de la idea de un modelo organizativo de racionalidad universal. Desde entonces, la teoría organizativa se instalará en la contingencia estructural. Ya no se reconoce ningún tipo ideal organizativo como aquel que engendra y promueve una racionalidad supuestamente universal. La racionalidad de la estructura organizativa dependerá de su adaptación a toda una serie de contingencias internas o externas a la organización tales como el tamaño, complejidad, tipo de tecnología utilizable, grado de dinamismo y turbulencia del entorno, entre otros factores.

Por otro lado, el carácter centralizador y uniformista de las grandes burocracias del bienestar, hace que no sean capaces de adaptarse a la diversidad de situaciones de los usuarios y beneficiarios del sistema: *entra en crisis la planificación nacional* y la provisión de prestaciones uniformes en el terreno sanitario, educativo y de los servicios sociales; contrariamente, el principio de igualdad ante las prestaciones exige ahora tomar en cuenta la diversidad de los usuarios, lo que resulta incompatible con el uniformismo del modelo burocrático y plantea la necesidad de la devolución o descentralización de los servicios así como la participación creciente de profesionales, empresas y usuarios en su diseño y prestación. Desde la teoría democrática se cuestiona también la irresponsabilidad de las burocracias, su deferencia o connivencia hacia los grupos de interés privilegiados y la incapacidad de los políticos para asegurar su dirección y control efectivo de todas las acciones determinadas previamente.

La crisis del modelo burocrático coincidió en el tiempo y forma parte de la revisión de las relaciones entre Estado y mercado que se produjo en todo el mundo a partir de mediados de los 70. La hegemonía del keynesianismo –que fue acompañada de la prevalencia del paradigma burocrático- fue substituida por la de la economía neoclásica más conocida por neoliberalismo –que fue acompañada por la prevalencia de la “nueva gerencia pública”, como la desmitifica Guerrero (2004). Ello se corresponde con un muy importante cambio de agenda política: frente a la agenda política socialdemócrata hasta entonces prevaleciente fue afirmándose una nueva agenda neoliberal que ha dominado claramente las dos últimas décadas del siglo XX. Conviene fijar bien el contraste entre ambas agendas pues el paso de una a otra marca la transición de la burocracia a la nueva gerencia pública. Prats (2003).

En relación a lo expuesto por Prats, Malvicino (2001), revela en su artículo *“La gestión de la calidad en el ámbito de la Administración Pública: potencialidades para un cambio gerencial”*, que sin o con un sustento legal o constitucional, la modernización del Estado existe ya como un nuevo paradigma multiplicado en numerosas experiencias internacionales que explica una nueva manera de entender a la gestión gubernamental en relación con sus ciudadanos y da cuenta de una nueva manera en la que los ciudadanos conciben al Estado desde sus propios intereses.

El correlato organizacional de esta nueva dinámica de articulación de intereses entre el Estado Moderno y los ciudadanos se materializa en entidades públicas más abiertas a los intereses ciudadanos, gerenciadas con criterios de la empresa privada, buscando resultados y una minimización del costo prestacional. Surgen así las nuevas “agencias” gubernamentales perfiladas según distintas experiencias nacionales pero que dan cuenta de una nueva organización, postburocrática con vocación de autojustificar económicamente su existencia institucional. , Malvicino (2001).

Citando la experiencia europea, Ramió (en Malvicino, 2001) destaca la emergencia de las “agencias” como un hito en las iniciativas europeas de implantación de una nueva orientación gerencial en la Administración Pública,

fundamental para la separación de funciones ejecutivas de las funciones de formulación de políticas. Así, las “agencias”, consideradas como verdaderas unidades ejecutivas, adquieren una destacable autonomía operativa en su organización y funcionamiento. Se vinculan con sus respectivos ministerios o departamentos centrales mediante convenios plurianuales los cuales determinan: el mandato político, los objetivos estratégicos (las metas se incluirían también), los recursos y las facultades delegadas. En su conducción se designa a un profesional directivo que debe responder ante sus respectivos órganos político - estratégicos respecto del cumplimiento de los resultados comprometidos. Las características que adquiere este nuevo tipo de agencia pública post-burocrática pueden contrastarse con los rasgos de la agencia burocrática tradicional. El siguiente cuadro refleja sus principales diferencias:

Cuadro N° 1. Comparación entre la Agencia Burocrática y la Agencia Post-burocrática.

La Agencia Burocrática	La Agencia Post-Burocrática
Enfoque hacia sus propias necesidades.	Enfoque hacia las necesidades del cliente.
Definición de su importancia en base a recursos y tareas que desarrolla.	Definición de su importancia en base a los resultados que alcanza en favor de sus clientes.
Énfasis en el control de costos por sobre el de resultados.	Énfasis en el valor agregado neto.
Enfoque en la rutina de los procedimientos.	Enfoque en la flexibilidad de los procedimientos según demandas de los clientes.
Compite por su esfera de influencias.	Compite por sus negocios.
Tendencia a anunciar políticas y planes.	Tendencia a comunicarse con sus clientes para revisar y definir su

	operación estratégica.
Separación entre el pensar y el hacer.	Involucramiento del pensar y del hacer para incrementar el valor agregado a clientes.
Énfasis en cumplir con solamente con el presupuesto financiero.	Énfasis en cumplir con resultados y calidad de los servicios.
Sujeta a control burocrático.	Sujeta a control social y político.

Fuente: Malvicino (1999).

Según Malvicino (2001), es a partir de la emergencia de estas organizaciones nuevas adaptadas a las exigencias sociales y con explícito reconocimiento de su responsabilidad en cuanto a una adecuada prestación de bienes y servicios, en términos de expectativas de una ciudadanía que hace uso creciente de sus derechos frente al Estado, que surge el tema de la gestión de la calidad en la organización pública como un estilo gerencial nuevo. Para Guerrero (2004), este estilo gerencial nuevo constituye el concepto de gerencia pública (*public management*), la cual ha sido considerada como una parte del ámbito disciplinario de la Administración Pública que lo ha enriquecido, el cual ha estimulado un debate de alcances universales y un movimiento de independencia académica. Esta nueva gerencia pública toma distancia del concepto de manejo (*management*), emergiendo desde la década de los noventa como un elemento definitorio de la Administración Pública. Según Guerrero, “bajo su nuevo ideario, la gerencia pública es concebida como opuesta a la Administración Pública, y más particularmente, se la entiende como una disciplina económica que puede sustituirla benéficamente” (pág.381)

Según Malvicino (2001), en los últimos años hemos sido testigos del surgimiento de la cuestión “Calidad” con una vitalidad que no reconoce antecedentes inmediatos. Se trata de una nueva vertiente de exigencias, requisitos, metodologías de trabajo, presentación de productos, etc. que viene operando como un instrumento de diferenciación de bienes y servicios y, a su vez, como una manera de discriminar nichos de mercado e incluso imponer condiciones de los

sectores más concentrados y poderosos a los sectores con menos capacidad de negociación.

Si bien toda esta gama de situaciones se da en simultáneo, lo que sí queda como eje de trabajo o de discusión es que de una manera u otra, las prácticas productivas que se sustentan en la adopción de nuevas tecnologías (y “nueva gestión”, se diría) necesitan complementarse con elementos constitutivos de lo que denominamos “calidad” para poder ser realmente efectivas en los eslabones superiores de la cadena de valor.

Reconociendo como real y legítimo el incremento de la exigencia de los consumidores finales locales o internacionales en cuanto a bienes y servicios adecuados a sus expectativas, se impone analizar los aspectos que conforman a la “calidad” y de qué manera es posible planificar hacia el futuro.

2.2.2. Evaluación de Impacto

En su trabajo *“Instrumentos de Evaluación de la Gestión del Valor Público”* Hintze (2003), retoma la cuestión de la efectividad sostenible pero desde el punto de vista operativo, según el cual los logros esperados pueden expresarse como metas observables e identificarse sus responsables con nombre y apellido. Este trabajo trata sobre el control y la evaluación de gestión pública desde el punto de vista de rendición de cuentas. En todo este desarrollo, el autor utiliza una serie bastante larga de conceptos tales como efectividad, sostenibilidad, eficacia, eficiencia, control, evaluación, así como opiniones sobre sus relaciones que, sin pretender autoría, son usados convencionalmente en determinadas acepciones que garantizan precisión y coherencia relativa.

Hintze (2003) utiliza como ejemplo para el propósito de su trabajo, la *matriz de eficacia viable*, a fin de aportar elementos para analizar en este plano cómo la relación entre la eficacia operativa (logro de las metas perseguidas) y la viabilidad (expectativa de que la eficacia será sostenible) incluye los elementos de los contratos entre partes, desde la doble dimensión de pasado (qué se ha logrado) y

futuro (cuál es el compromiso de una parte y el riesgo de la otra). Tales elementos, considerados conjuntamente, permiten a nuestro criterio que la evaluación operativa y la rendición de cuentas puedan ser tratadas más como dos caras de un único proceso que como dos cuestiones independientes, aspecto que se trata de ilustrar a través de algunos ejemplos de instrumentos de rendición de cuentas basados en la matriz de eficacia viable.

Seguidamente se analiza en el trabajo de Hintze (2003), mediante la *matriz de desempeño institucional*, cómo la consideración conjunta de la eficacia y la eficiencia permite disponer de elementos de gran síntesis para evaluar, con idénticos criterios, tanto los propios planes antes de aplicarlos como los resultados de su posterior ejecución. Es de gran importancia insistir nuevamente, ahora en el plano operativo, en que la evaluación debe referirse tanto a lo que se pretende hacer (evaluación *ex ante*) como a lo que ya se ha hecho (evaluación *ex post*) y que los criterios para comparar las intenciones con sus consecuencias posteriores deben ser necesariamente los mismos si se pretende aprender de los fracasos y de los éxitos.

En la tercera parte del artículo se analiza un cuarto instrumento, el *tablero de control institucional*, desde el punto de vista de los recortes que es preciso hacer de la realidad para tornarla manejable. En este sentido, Hintze (2003) llama *tableros de control* a estos recortes, tanto instrumentales como ideológicos (que permiten ciertas visiones a costa de ocultar otras) y plantea que, cuando las dimensiones que no se ocultan se refieren a la rendición de cuentas, los tableros de control son eficaces herramientas para la transparencia y la responsabilización y, por lo tanto, en el ámbito público, trascienden ampliamente el rol sólo gerencial que suele asignárseles en el privado.

En la última parte del trabajo y justamente a la luz de lo anterior, el trabajo concluye con algunas reflexiones sobre la dudosa compatibilidad entre transparencia y poder y, a pesar de ello, se tienen como conclusiones algunas hipótesis de moderado optimismo acerca de las posibilidades de mayor responsabilización a partir del hecho indudable de que, aunque nos parezca insuficiente, sin duda hay ahora más transparencia y responsabilización sobre lo

público que hace treinta, cien o trescientos años: “después de todo, concluimos, quizás sólo se trate de reforzar una tendencia irreversible”

2.2.3. Evaluación de Efectividad Sostenible

El principal -pero no siempre obvio- concepto en que se basan los enfoques que desarrolla el estudio de Hintze (2003) en este trabajo: es que *la finalidad de las organizaciones del aparato institucional del Estado es producir valor público y la planificación, el control y la rendición de cuentas se definen a partir de ello*. El valor público, entendido como satisfacción equitativa de necesidades humanas, puede representarse, en la planificación, en términos de escenarios futuros, imaginables previamente y observables luego de que se hayan verificado (por ejemplo, se genera valor público cuando disminuye la pobreza, mejora la educación o la salud y ello puede imaginarse en términos de escenarios y luego verificarse si ha ocurrido).

Hintze (2003) utiliza el término “*efecto*” para referirse al valor cuando es considerado *consecuencia* del uso de recursos y, desde esta perspectiva, consideraremos que “los efectos son las consecuencias a observar y el uso de recursos la causa que interesa distinguir de entre la maraña de causalidades que inciden”. Aunque, en tal sentido, los efectos sean las consecuencias últimas de las asignaciones de recursos, ciertamente no se producen de manera directa e inmediata sino a través de una cadena de valor que comienza con la producción de productos concretos que contribuyen al logro de resultados que, a su vez, si no hay circunstancias que lo impidan, contribuyen a producir las consecuencias que hemos denominado genéricamente efectos, cadena de generación de valor cuya medida final es la efectividad.

2.2.4. La Planificación Estratégica de una Organización es un Sistema.

¿Qué es la planificación estratégica?

Para contestar esta pregunta, se requiere responder primeramente ¿qué es la planificación, en sentido general?. Según Carucci (1999:27) la planificación es:

“el constante proceso de búsqueda, ordenamiento y análisis de información clave para la toma de decisiones...En la práctica, la planificación se concreta en la identificación y evaluación de problemas y oportunidades, la determinación de objetivos generales y específicos de la organización y el diseño de actividades y estrategias necesarias para alcanzarlos en un determinado período de tiempo, así mismo, orienta la estimación de costos y responsabilidades estableciendo pautas tanto para la estructura y funcionamiento de la organización como para la formulación del presupuesto”.

Para Serna (2000), la planificación estratégica es:

“El proceso mediante el cual quienes toman decisiones en una organización obtienen, procesan y analizan información pertinente, interna y externa, con el fin de evaluar la posición presente de la empresa, así como su nivel de competitividad con el propósito de anticipar y decidir sobre el direccionamiento de la institución en el futuro”. (p.17)”

La planificación estratégica, tiene como sinónimos la “planificación a largo plazo”, “planificación corporativa completa”, planificación corporativa”, “planificación formal” y otras. Steiner (1983) considera que en base a las diversas connotaciones dadas al término “planificación estratégica” dada por diferentes autores, ésta debe definirse desde cuatro puntos de vistas:

- *el porvenir de las decisiones actuales:* la esencia de la planificación estratégica consiste en la identificación sistemática de las oportunidades y peligros que surgen en el futuro, los cuales combinados con otros datos importantes, proporcionan la base para que una

organización tome mejores decisiones en el presente para explotar oportunidades y evitar los peligros.

- *como proceso*: permite decidir anticipadamente qué tipos de esfuerzos de planificación deben hacerse, cuándo y dónde deben realizarse, quién lo llevará a cabo, y qué se hará con los resultados.
- *como filosofía*: es una actitud como la clasifica Ackoff en la introducción de este trabajo, una forma de vida la cual requiere de dedicación para actuar con base en la observación del futuro, y una determinación para planificar constante y sistemáticamente, como una parte integral de la dirección. Representa también un proceso mental, un ejercicio intelectual, más que una serie de procesos, procedimientos, estructuras o técnicas prescritos.
- *como estructura*: es definido como un esfuerzo sistemático y más o menos formal de una compañía para establecer sus propósitos, objetivos, políticas y estrategias básicos, para desarrollar planes detallados con el fin de implantar sus políticas y estrategias y así lograr los objetivos y propósitos básicos de la compañía. Para Steiner, un sistema de planificación estratégica une tres tipos de planes en la misma estructura: planes estratégicos, programas a mediano plazo, presupuestos a corto plazo y planes operativos.

Independientemente que la planificación estratégica sea vista como proceso, como filosofía o como estructura, ella consiste en responder las siguientes preguntas: *¿hacia dónde queremos ir? ¿en dónde estamos hoy? ¿hacia dónde debemos ir? ¿hacia dónde iremos? ¿cómo estamos llegando a nuestras metas?* .

Para Mintzberg (1997), la planificación estratégica es:

“La planeación estratégica no es más que el proceso de relacionar las metas de una organización, determinar las políticas y programas necesarios para alcanzar objetivos específicos en camino hacia esas metas y establecer los métodos necesarios para asegurar que las políticas y los programas sean ejecutados, o sea, es un proceso formulado de planeación a largo plazo que se utiliza para definir y alcanzar metas organizacionales”. (p.17)

Para Francés (2006), la planificación estratégica es:

“La Planificación estratégica es un proceso en el cual se definen de manera sistemática los lineamientos estratégicos, o líneas maestra, de la empresa u organización, y se los desarrolla en guías detalladas para la acción, se asignan recursos y se plasman en documentos llamados planes.” (p 23)

Características de la Planificación Estratégica

En nuestro caso, nos referimos a la planificación estratégica sistemática la cual considera a una empresa compuesta por diferentes subsistemas mediante el cual, la alta dirección puede ver a la organización como un todo, tratando las partes de manera interrelacionada Steiner (1983). Comenzaremos exponiendo por qué se le aplica el enfoque de sistemas a la planificación estratégica de una empresa o una organización en general. Como se sabe, el proceso administrativo es la razón de ser de toda organización y el cual se cumple a través de las etapas de: Planificación, Organización, Dirección y Control. La planificación es algo que hacemos previo a la toma de acción, es una anticipada “toma de decisiones” ya que consiste en un proceso de decidir qué hacer y cómo hacer antes de poner en práctica la acción requerida. Pero toma tiempo decidir qué hacer y cómo tomar las decisiones antes de desarrollar la acción, ya que si estas acciones pudiesen ser tomadas rápidamente no afectando la eficiencia de las mismas; entonces, no sería necesario planificar.

La planificación se requiere cuando el estado futuro que deseamos envuelve un grupo de *elementos interdependientes* que conforman el sistema de decisiones, puesto que el efecto de cada decisión de un elemento relevante del conjunto depende al menos de alguna otra decisión del conjunto. Algunos de estos elementos (decisiones) son complejos, otros simples; pero la principal complejidad en planificar deriva de la interrelación entre las decisiones más que en las decisiones propiamente dichas. Por ejemplo, si se planifica la producción de una empresa, también la decisión de planificar la distribución de la producción es afectada, teniendo a su vez un efecto en la empresa vista como un todo.

El conjunto de decisiones que requiere planificación posee dos características importantes Ackoff (2000):

- Este conjunto de decisiones es demasiado grande para manejar todas las decisiones a la vez, por lo cual la planificación debe ser dividida en etapas o fases que se desempeñan consecutivamente por un cuerpo decisorio, o simultáneamente por cuerpos diferentes, o por alguna combinación de esfuerzos secuenciales y simultáneos. La planificación debe ser desarrollada en etapas, o puesto de otra forma, *ella misma debe ser planificada*.
- El conjunto de decisiones necesarias no puede ser subdividido en subconjuntos independientes, y es así como un problema de la planificación no puede ser subdividido puesto que dichos problemas están interrelacionados estrechamente. Esto significa que las decisiones tomadas tempranamente en el proceso de la planificación se toman en cuenta una vez que decisiones tomadas con anterioridad han sido aclaradas y revisadas, antes de llevarse a cabo la acción.

Las características anteriormente descritas engloban en si mismas, las grandes propiedades sistémicas: la interconexión de las partes, su interdependencia entre ellas, la indivisibilidad de las decisiones y el sinergismo entre ellas. Sujetas al funcionamiento del todo. También estas propiedades hablan de su *dinámica interna* tal que la planificación es vista no como un acto sino como un proceso que se aproxima a la “solución”; pero que jamás llega a aquella por dos razones. Primero, al no haber límites a la cantidad de revisiones hechas a las decisiones previas se hace necesario pararnos en un punto en el tiempo por lo que las decisiones locales de un departamento o sección de la empresa (o la organización) generarán, de acuerdo a su importancia, una influencia en todas direcciones que hace necesario considerar los efectos al corto y largo plazo. De lo contrario, se producirá una anarquía que impedirá la estabilización del sistema en su conjunto, haciendo peligrar su integridad.

Segundo, tanto el sistema planificado como su ambiente cambian durante el proceso de planificación, y por lo tanto nunca se toman en cuenta todos los cambios, haciendo necesario considerar que al planificar tengamos en mente la idea del medio exterior del mercado, la economía nacional e internacional, y otros. Recordemos que la empresa es parte de un sistema todavía mayor con el cual interactúa y que todo cambio producido en este último afecta todos los subsistemas de la empresa, incluidos los administrativos como en el caso del subsistema de planificación visto como un sistema de decisiones.

Por lo anteriormente descrito, no tiene sentido organizar ni dirigir una actividad sin haber predeterminado sus fines y objetivos, los cuales están expresados en un plan o programa que a la postre, se convierte en el modelo normativo de la empresa Ackoff (1970:5).

La planificación se toma, pues, como un proceso que está dirigido a producir uno o más estados deseados y los cuales no ocurrirán a menos que algo sea hecho. De aquí se desprende que la planificación tiene dos componentes: *un componente pesimista* que se origina en la creencia de que a menos que algo sea hecho, un estado futuro no ocurrirá, y *un componente optimista* basado en la creencia de que

algo que puede ser hecho aumentará el chance de que un estado futuro deseado ocurrirá.

Partes Integrantes de la Planificación

La planificación debe ser un proceso continuo y que aun no teniendo final, está sujeto a revisión. Es así como el plan no es el producto final del proceso de planificación, sino un reporte del momento, el récord de un conjunto complejo de decisiones interactuantes que puede ser fraccionado en diferentes formas.

Planificadores distintos difieren en la forma de subdividir el proceso de planificación dependiendo del estilo y subjetividad de aquellos. Ackoff (2000: 6), sin tomar en cuenta las ventajas o desventajas en dividir el proceso, presenta a las siguientes partes sin ningún orden secuencial sino la forma en que debiera o debería pensarse acerca de las partes de un plan:

- *Fines*: especificación de objetivos y metas.
- *Medios*: selección de políticas, programas, procedimientos y prácticas por las cuales se persigue metas y objetivos.
- *Recursos*: determinación de tipos y cantidades de recursos requeridos, la manera como ellos serán generados, adquiridos y como serán distribuidos entre las actividades.
- *Implantación*: diseño de procedimientos de toma de decisiones y la forma de organizarlos para implantar el plan.
- *Control*: diseño del procedimiento para anticipar o detectar errores y fallas en el plan, y para prevenirlas y corregirlas sobre una base de tiempo continua.

Por otra parte, para Serna (2000), la planificación estratégica tiene seis componentes fundamentales:

- Los estrategas
- El direccionamiento
- El diagnóstico

- Las opciones
- La formulación estratégica
- La auditoría estratégica

El Ambiente y sus Dimensiones

El ambiente de un sistema es el conjunto de cosas o fenómenos externos al sistema que lo afectan cuando se produce una modificación en los atributos de aquél, imponiendo restricciones o facilitando su funcionamiento. Como esta definición es muy vaga, bien pudiéramos restringirnos a definirlo como el conjunto de influencias primarias y secundarias sobre el sistema y las variables que producen tales influencias. A esto le llamaremos “entorno” o “ambiente sustantivo” para diferenciarlo del resto del ambiente.

La Evolución de la Planificación Estratégica

¿Es diferente la planificación táctica y la planificación estratégica? No existe una clara definición para poder diferenciar la planificación táctica de la planificación estratégica dada lo relativo que pueden resultar los términos, y es por esta razón que las decisiones que para algunos entes son tácticas pueden resultar ser estratégicas para otros. Estas diferencias se mencionan a continuación (Ackoff,1970:10):

Primero, mientras más duradero es el efecto del plan y más difícil sea revertirlo, más estratégico será el plan. Por ejemplo, la producción semanal y su planificación vienen a ser más tácticas que la planificación de la expansión o construcción de una nueva planta, la cual sería más estratégica que aquella. Planificación estratégica es planificación a largo plazo y planificación táctica es a corto plazo; pero una vez más los términos “corto” y “largo” son relativos porque “táctico” y “estratégico” también lo son. En general, la planificación estratégica se hará en el período más largo considerado como bueno o aprovechable, y por analogía, planificación táctica se hará en el período más corto aprovechable.

Segundo, mientras mayor cantidad de funciones sean afectadas por el plan, más estratégico se habrá de considerar a éste. En este caso, estratégico se referirá a “amplio” y táctico a “estrecho”, en términos de cobertura.

Por último, planificación táctica es concerniente con el hecho de seleccionar medios por los cuales se persiguen metas específicas, dadas normalmente por los altos niveles de la organización. La planificación estratégica está orientada tanto a “fines” como a “medios”, los cuales son también relativos puesto que lo que para una organización es un fin, para otras organizaciones es un medio. Por ejemplo: la publicidad puede ser un fin en sí misma o un medio para vender.

Por lo descrito anteriormente, partimos de la idea de la planificación como planificación a largo plazo que está orientada a alcanzar varios fines (aunque no exclusivamente). Es aparente que también la planificación táctica es necesaria como complemento.

La planificación estratégica como proceso que evoluciona.

En el acápite anterior estudiamos cómo el ambiente ejerce influencia en el sistema de planificación estratégica. A continuación, se estudia el sistema de planificación estratégica como un subsistema organizacional y su desarrollo como un organismo cualquiera.

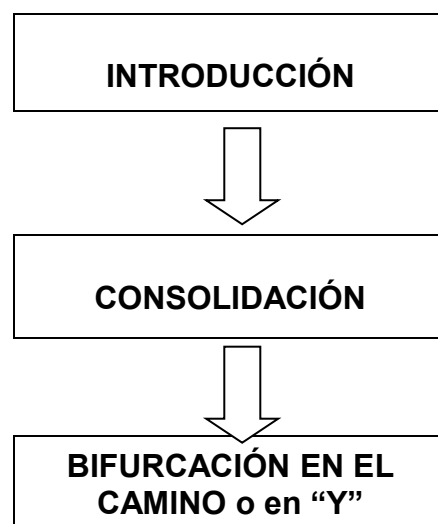
A la larga, la planificación estratégica es un proceso mediante el cual los decisores no sólo aprenden acerca de su organización y fuerzas competitivas que confrontan sino también ellos coordinan las acciones administrativas que aseguran la sobrevivencia y el desarrollo de la organización. Cuando la planificación opera de esta manera se dice que es “auto reflexiva”, puesto que estimula el autoaprendizaje y ayuda a informar a los gerentes acerca de los acontecimientos estratégicos y alternativas factibles para resolver tales asuntos Lenz (1987:34).

Si bien es cierto que en muchas organizaciones la planificación estratégica ha fallado en cuanto al cumplimiento de las expectativas creadas, *¿cuáles son las razones por las cuáles el proceso de planificación falla?*. La principal causa estriba

en el hecho que muchos gerentes no están conscientes o no reconocen que la planificación estratégica cambia y evoluciona con el tiempo. Ella se mueve a través de ciertas fases con tropiezos críticos en el camino, similar a cualquier producto o servicio. El proceso de planificación en sí mismo debe ser gerenciado y debe dársele forma si quiere servir a los ejecutivos como medio para la toma de decisiones.

Gerenciar la evolución del proceso de planificación requiere de dos premisas. Primero, la gerencia debe entender que la forma en la cual los procesos de planificación típicamente evolucionan depende de las fuerzas y acciones gerenciales que ocurren durante cada fase de su desarrollo. Segundo, la gerencia necesita identificar hacia dónde deben dirigirse los procesos como éstos vayan desarrollándose o redirigirlos si se han orientado equivocadamente.

Esta evolución del proceso de planificación estratégica, según R. Lenz (1987), de la Universidad de Indiana, consta de tres fases como se ilustra en la figura 1:



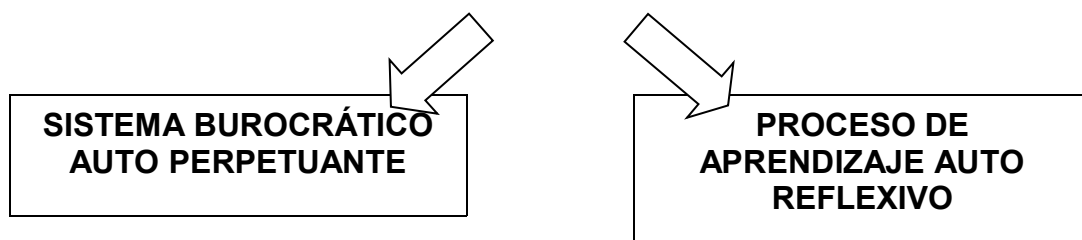


Figura 1. Fases en la evolución del proceso de planificación estratégica.

Fuente: Lenz (1987)

Fase de introducción:

Típicamente su duración es de tres años. A lo largo de este período la atención general se centra en el diseño del proceso de planificación estratégica e introduciendo los conceptos básicos de planificación a la línea y el staff. Este es un momento de mucha ansiedad y agitación, puesto que en él se delinean el período de las actividades clave, se establecen las líneas de autoridad y se delegan las cuotas de participación de las tareas. Mucho de la actividad está relacionado con problemas inmediatos. Aquí se responde a las preguntas siguientes: *¿cuáles son las metas estratégicas válidas y cómo pueden medirse? ¿están los sistemas de información existentes proporcionando datos relevantes para identificar y resolver asuntos estratégicos? ¿Cómo la organización hace dinero? ¿Cuáles son los procesos a usar para introducir conceptos básicos de planificación? ¿en cuáles negocios estamos envueltos?*

Este es algunas veces un momento de actividad intensa, inventiva. A finales del tercer año, comienzan a ser producidos buenos planes estratégicos, los conceptos de planificación son suficientemente bien entendidos para proveer un lenguaje común a supervisores y gerentes con ayuda de los sistemas de información que han sido realineados y corregidas sus interferencias. La planificación estratégica es reconocida entonces como prioritaria y la gente espera jugar un rol preponderante en la misma.

Fase de Consolidación:

Esta fase es un desarrollo de la fase de introducción. En cierto sentido, esta fase presenta un desarrollo lineal de actividades que fueron puestas en movimiento en la fase previa. La transición de esta fase tarda aproximadamente tres años.

La atención gerencial se centra en los más grandes aspectos de la consolidación de la planificación. La memoria de la fase previa está aún fresca tal que existe poco interés en introducir cambios significantes a medida que se hagan las cosas. Una “cultura planificadora” comienza a desarrollarse a medida que los gerentes se encuentren cómodos en el papel que les corresponde. Las personas envueltas directamente tratan de introducir conceptos básicos a sus subordinados a través de esfuerzos sistemáticos para estimular el pensamiento estratégico e inmiscuir tanto a gerentes de bajo nivel como a otros participantes en el proceso.

Durante esta fase, la planificación estratégica cambia el ritmo del proceso administrativo. Aquí comienzan a ser introducidos estándares de control basados en la planificación. Se discuten en forma más amplia los asuntos diversos de la organización en comisiones, comités y fuerzas de trabajo para reformar cualquier decisión con lo cual crece un sentido de logro y auto confianza. Ahora se tiene un marco para guiar y condicionar acciones ejecutivas.

Fase de la “Y” o de bifurcación en el camino:

Algunas veces se ha dicho que las organizaciones son más vulnerables cuando se encuentran en el tope del éxito, y es también algunas veces cierto en el caso de la planificación estratégica. En efecto, en esta fase de éxito y vulnerabilidad puede atravesarse un desvío en “Y”. Siguiendo el esquema de la figura 2 y antes de pasar a las fases finales consideradas mutuamente excluyentes, es necesario hacer notar que existen fuerzas en esta etapa o fase en “Y” que pueden orientar y desviar al plan hacia un estado final de burocracia auto perpetuante (que se perpetúa el mismo). En un momento estas fuerzas merman la efectividad con la cual el proceso de planificación se convierte en mecanismo para el pensamiento estratégico y el aprendizaje organizacional. La habilidad para reconocer estas fuerzas cuando éstas se presentan, es de vital importancia para los gerentes. Estas fuerzas según Lenz (1987), son de varios tipos:

- *La planificación tomada como una “ciencia”*: según Lenz, la planificación no es una ciencia y los planificadores estratégicos no son verdaderos profesionales como tales, contrariamente a lo que opinan algunas escuelas de administración de empresas y algunas consultoras. Una profesión puede ser diferenciada por su lenguaje particular o jerga y un cuerpo de conocimientos para guiar la acción como en el caso de la teología, medicina, derecho, ingeniería, contabilidad, economía. Desafortunadamente la planificación ha capturado los enredos de una profesión cualquiera, pensándose inclusive que ella tiene un cuerpo de conocimiento basado en “leyes” de la planificación y con una jerga particular. Esto hace que el proceso de planificación se debilite en dos formas: la jerga y las técnicas analíticas complejas establecen barreras en la comunicación entre gerentes de alto nivel y los de bajo nivel. También, las “leyes” derivadas de la planificación están basadas en datos históricos y de archivo que son inútiles al momento de enfrentarse a ambientes cambiantes, por lo cual se constriñe la toma de decisiones para resolver problemas.
- *El excesivo énfasis en los números*: en tanto los procesos de planificación sean refinados, se redundará mucho en cifras puesto que la mayoría de los gerentes y planificadores asocian los números con una mayor efectividad de la planificación sistemática. Esto subestima algunos factores que dan forma a asuntos estratégicos tales como las oportunidades competitivas emergentes, cambios en los estilos de vida y la política.
- *El manejo de la eficiencia administrativa*: como se expuso en el acápite anterior, el proceso de planificación es usualmente gerenciado en su fase de consolidación. Una vez que esto pasa, la atención vuelve a hacer al proceso más eficiente, rutinario y predecible. Parcialmente, los gerentes tratan de ahorrar tiempo para atender otros detalles y redundar en la cuantificación. Consecuencias de este manejo para aumentar la eficiencia administrativas, reducen a ambas, la efectividad

y eficiencia de la planificación estratégica. El proceso se convierte en demasiado formal, predecible, rígido. *“Esto asume un aire de teatro. Las presentaciones de un plan se transforman en ritualísticas y cuidadosamente orquestadas. Se enfatiza más en la forma y estilo que en el contenido y la sustancia”*

- *La aplicación de equivocadas técnicas analíticas:* una variedad de técnicas potencialmente útiles, ha sido desarrollada para el análisis de estrategias como marco para definir problemas estratégicos y evaluar las alternativas, pero *¿cuáles son las consecuencias de aplicar la técnica equivocada o aplicarla mal?* Ninguna técnica es infalible en capturar toda la complejidad de un problema, muchas de ellas enfatizan un criterio simple en la medida del comportamiento (flujo de caja, competencia del mercado); pero los problemas estratégicos son multidimensionales. Además, el pensamiento determinista coarta la creatividad de los gerentes en vez de transformarla en inventiva. Los modelos y las técnicas son después de todo, analogías simplificadas de la realidad e inevitablemente incompletas. La tarea del ejecutivo es inventar un futuro para su organización como única expresión de su capacidad de logro. Las técnicas son potencialmente valiosas; pero hablan de la complejidad de las tareas.

Fases finales de los procesos de planificación:

A continuación se presentan en forma tabulada, las principales características en las cuales difieren las fases finales de la planificación estratégica como un sistema burocrático auto perpetuante o como un proceso auto reflexivo de aprendizaje.

Cuadro N° 2. Estados finales alternativos de los procesos de planificación estratégica.

Estado final		

Puntos de comparación	Sistema burocrático auto perpetuante	Proceso de aprendizaje auto reflexivo
<i>Punto focal del proceso de planificación</i>	• Produce un plan escrito (documento en sí mismo). • Implantación del control se hace a través de presupuestos y programas.	• Estimula el pensamiento estratégico. • Coordina la acción ejecutiva. • Predice el aprendizaje organizacional.
<i>Criterio de comportamiento</i>	Histórico: El comportamiento actual es comparado con el previo comportamiento organizacional.	Estratégico: Los niveles de comportamiento y las características del mercado (innovación, crecimiento en la demanda) proveen estándares de comportamiento.
<i>Modos de interacción</i>	• Formalizado, orientado a números, rígido. • Discusión de centros sobre ajustes incrementales a la estrategia actual.	• Informal, orientado a la palabra, auto reflexivo. • Discusión en centros exploran la comprensión por la gerencia de los asuntos del plan, asuntos estratégicos.
<i>Atención gerencial</i>	• Dirigido hacia asuntos operacionales de la empresa.	• Dirigido hacia “fronteras estratégicas” de la empresa actual.

	• Defendiendo la actual posición competitiva.	• Vislumbrando nuevas oportunidades.
--	---	--

Fuente: Lenz (1987)

2.2.5. Las Metas de Productividad

Una de las cuestiones a las que debe hacer frente toda organización es incrementar la calidad de sus productos o servicios y, de forma paralela, reducir el desperdicio y la ineficiencia. Es menester en este aspecto, señalar que cuando se empieza a explorar los niveles y diversidad de metas que puede poseer una organización, se empieza a apreciar diversos problemas asociados a esta idea. En primer lugar, las organizaciones pueden tener metas múltiples y conflictivas, de carácter general o ambiguo, de manera que puede llegar a ser imposible la maximización de todas ellas. Más adelante se aprecia que las organizaciones están formadas por distintos grupos constituyentes internos y externos que pueden tener ideas distintas sobre cuáles deberían ser las metas organizacionales. Hodge (1998).

Lo anteriormente expuesto, lleva a inferir que posiblemente las metas no estén construidas de manera racional o lógica. En lugar de eso, las organizaciones son entidades políticas constituidas por grupos diversos de personas, siendo las metas el resultado de procesos políticos como la negociación, los pactos colectivos y la dominación. Por tanto, se comenzó con la idea aparentemente sencilla de que las organizaciones tienen metas, para darse cuenta posteriormente que las metas son un tema realmente complejo tal que se tiene al concepto de metas como uno de los términos más importantes y controvertidos a los que hay que enfrentarse en el estudio de las organizaciones.

Eficacia

Según Hodge (1998), al hablar de metas se debe tratar un aspecto íntimamente asociado a ellas: la eficacia organizativa. En cierto modo, el análisis previo de las metas prepara el escenario para examinar ahora la eficacia. Se puede

reflexionar que si una organización consigue sus metas, es eficaz. Sin embargo, es de hacer notar que la eficacia es algo más complicado que la mera obtención de metas. Es probable que en algún momento del estudio de las organizaciones se desee saber cómo está funcionando de bien la organización. A simple vista, esta pregunta puede parecer inocente, directa e incluso simple. ¿Está sobreviviendo la organización? y, en caso que sea un negocio, ¿es rentable?; pero como ya habrá adivinado después de un análisis previo sobre metas, el tema de la eficacia no es tan simple como puede parecer a primera vista. El término eficacia es confuso en sí mismo. Las organizaciones pueden ser más o menos eficaces en formas muy diversas. Por tanto, surge la pregunta: ¿es la eficacia la cantidad de beneficios obtenidos? ¿es el número de unidades producidas o el número de clientes atendidos? ¿y la satisfacción de los empleados? ¿y las definiciones de eficacia propuestas por los grupos de interés de la organización? ¿Están satisfechos los clientes con los productos o servicios de la empresa? ¿Estará satisfecha la comunidad con la manera en que funciona la organización? ¿ha contaminado la empresa el aire o el agua? ¿Se ha revalorizado el valor de la comunidad como consecuencia de la organización?

Todas estas preguntas son relevantes a la hora de evaluar la eficacia de una organización. Por tanto, la respuesta a la pregunta ¿es eficaz la organización X? puede depender en parte de quien la formule y con qué finalidad. Esto implica la existencia de maneras diversas para medir la eficacia organizativa.

Eficacia interna:

Según Hodge (1998), algunos de los primeros teóricos que investigaron sobre la organización, se centraron en la eficacia interna como la clave de la eficacia o salud organizativa. Surgieron dos subgrupos distintos de estudiosos que analizaron las distintas características de la eficacia organizativa o salud: la eficiencia interna y las relaciones humanas.

El enfoque de la eficiencia como equivalente a la eficacia interna es un legado de la ingeniería industrial y de los estudios de métodos y tiempos de

Frederick W. Taylor (en Hodge 1998), que mide el uso eficiente de recursos. Desde esta perspectiva, una organización es eficaz en la medida que maximice sus resultados respecto a los costes de los insumos y los costes de transformación de estos insumos en bienes y servicios.

Aunque esta lógica es, en principio muy atrayente, la eficacia implica mucho más que ser eficiente. La eficiencia interna puede ser un elemento importante en la eficacia organizativa, pero proporciona únicamente una perspectiva limitada de ésta. Una organización puede mejorar en gran medida su eficiencia interna mediante la sustitución de insumos de baja calidad, atajando los circuitos productivos, o utilizando medios más económicos aunque cuestionables para deshacerse de residuos. Todas estas técnicas pueden reducir la eficacia global. Por otra parte, una empresa puede ser eficiente en la producción de bienes, servicios o resultados, aunque es posible que no exista mercado para estos productos.

Metas y eficacia:

Para Hodge (1998), el enfoque de meta define la eficacia como el grado en que una organización ha conseguido sus metas. Hasta el punto en que una organización ha definido sus metas de manera que permita la observación y medida de éstas, la eficacia puede valorarse por el grado hasta el que la empresa u organización alcanza sus metas. Una organización será más eficaz en cuanto más cerca se encuentre de la consecución de sus metas.

De lo expuesto anteriormente, se desprende que una de las ventajas del enfoque de meta es la posibilidad de emitir juicios de cada empresa de modo independiente, es decir, dicho enfoque no depende de juicios comparativos de eficacia. Aunque este enfoque presenta un cierto interés lógico, también es problemático. En primer lugar, bajo esta perspectiva existe el peligro de llegar a conclusiones erróneas en el caso que una organización haya establecido metas

complejas, deficientemente definidas o inapropiadas. A mediados de los 80, la empresa Kmart se embarcó en una meta de adquisición de cadenas de comercio especializado, consiguiendo esta meta con gran éxito mediante la realización de numerosas adquisiciones. Si la eficacia de Kmart se midiera únicamente por la obtención de sus metas de adquisición, diríamos que esta empresa es altamente eficaz. Sin embargo, si tuviéramos en cuenta otras medidas de eficacia, podríamos considerarla como ineficaz Hodge (1998).

Tanto los beneficios de la empresa como el precio de sus existencias se hayan en descenso y está perdiendo cuota del mercado. Últimamente, Kmart se ha visto obligada a vender algunos de estos negocios especializados. Las metas de una empresa, de flexibilizar operaciones, incrementar productividad y reducir la estructura del personal, podrían entrar en conflicto con las metas de los empleados de mantener una alta vida laboral. Ejemplo puede ser el que una empresa traslade la producción a otro país para alcanzar las metas de bajo costo de mano de obra. Los gobiernos federales, locales, y estatales, pueden oponerse a ello porque dicha acción se impone a sus metas de mantenimiento de niveles de empleo y capacidad impositiva. En tercer lugar, la naturaleza de las metas que pueden ser ambiguas y chocar entre sí, puede significar la imposibilidad de conseguir algunas de ellas o que la obtención de algunas resulte en la imposibilidad de alcanzar otras. Por consiguiente, aunque generalmente suele juzgarse la eficacia de una organización por el grado en que esta alcance sus metas, este método es problemático. Puede ocurrir que una empresa que alcance sus metas no sea, en su sentido más general, una organización eficaz.

Recursos y eficacia:

Es importante señalar que una premisa básica del enfoque de sistemas abiertos de las organizaciones, es que éstas deben adquirir recursos del entorno externo. Los materiales y la mano de obra necesarias para crear los *outputs* deseados (productos, servicios, resultados, políticas), se encuentran en el entorno externo. Según el modelo de sistema de recursos, la eficacia es el grado en que una organización obtiene del entorno los recursos necesarios para conseguir sus fines, debido a la conexión existente entre los insumos (inputs) al sistema y su resultados Hodge (1998).

Una organización debe tener insumos (inputs) para crear (outputs). Por ejemplo, en centros urbanos costeros, muchas franquicias de comida rápida han tenido problemas a la hora de encontrar empleados que quisieran trabajar ganando el salario mínimo interprofesional.

Es posible que a estas alturas se pregunten que es una organización eficaz. Una vez analizada las perspectivas anteriores sobre eficacia, puede que lo inquiete la posible inexistencia de una manera nítida y bien definida de medir exhaustivamente la eficacia organizativa. Los enfoques anteriormente citados ofrecen únicamente una visión parcial y sesgada de la eficacia.

El enfoque de la eficiencia como equivalente a la eficacia interna es como se mencionó anteriormente un legado de la ingeniería industrial y de los estudios de métodos y tiempos de Frederick W. Taylor (en Hodge 1998), que mide el uso eficiente de recursos. La suposición general es que una organización es más eficaz en la medida que sea más eficiente.

2.2.6. El Sistema Nacional de Planificación en Venezuela

2.2.6.1 Antecedentes de la Planificación en Venezuela.

Según la Asociación Venezolana de Presupuesto (1995) el proceso de planificación en Venezuela tiene su origen en el Decreto N° 492 de fecha 30 de diciembre de 1958, donde se crea la Oficina Central de Coordinación y Planificación, con sus funciones auxiliares para la Presidencia de la República y el Consejo de Ministros. Asimismo, destaca que la definición, diseño y elaboración de planes nacionales, planes regionales y operativos, tuvo tendencia a consolidarse en esta unidad técnica desde la misma década de los 60, con la finalidad de atender la necesidad de tener un instrumento que permita la definición de objetivos de desarrollo, la formulación de metas de crecimiento y la racionalización del proceso de toma de decisiones.

Del mencionado decreto se desprende que tuvo como base el informe elaborado por una Comisión Preparatoria designada cuatro meses antes. En dicho documento se concibe a la planificación como sistema y no sólo como una técnica, también eleva la coordinación al mismo nivel de la planificación y se le considera como una forma racional de pensar y decidir las acciones de gobierno, creando una nueva actitud que se contrapone a la improvisación y toma de decisiones en forma aislada, por cuanto toma en cuenta las aspiraciones y medidas de todos los sectores, canalizando fundamentalmente su acción al logro de una mejora del bienestar económico de la población.

Igualmente, se define el sistema de planificación, quienes pertenecen al mismo, se establece la organización creando la Oficina Central de Coordinación y Planificación al más alto nivel, es decir de la Presidencia de la República, se determinan sus funciones y se mencionan cuales son los órganos auxiliares del sistema: Oficinas Sectoriales y Regionales de Planificación. Las funciones más importantes asignadas al Órgano Central del Sistema (CORDIPLAN) como son las de hacer estudios sobre el desarrollo económico y social de la Nación, que sirvan de base para la preparación de las respectivas proyecciones y alternativas, así como mantener al día un plan general de desarrollo económico y social; la unificación de la programación y coordinación de trabajos sectoriales; la consolidación de los presupuestos de inversiones y servicios que presentasen los ministerios, para realizar análisis de los planes vinculados con el presupuesto nacional de ingresos y gastos y preparar lineamientos generales de la planificación física y espacial en escala nacional.

Asimismo, la Constitución de 1961, en su artículo 191 estableció la obligatoriedad que tiene el Ejecutivo Nacional, a través del Presidente de la República, de presentar ante el Congreso de la República los lineamientos del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, en el transcurso del primer año de cada período constitucional, y exigía que estas cumplieran con la Ley Orgánica de Planificación, no obstante, ni los planes fueron aprobados ni la Ley fue promulgada.

Las primeras experiencias de la planificación en el país tuvieron un marcado acento económico global-sectorial, sin tomar en consideración la dimensión regional. Aún cuando a mediados de la década del sesenta se realizaron estudios con miras a diseñar una división territorial tomando en cuenta factores socio-económicos, no fue sino en la elaboración del IV Plan de la Nación (1969) cuando se introdujo un enfoque regional espacial en el tratamiento de los problemas de desarrollo, habida cuenta de que se venía a llenar un vacío que no había sido cubierto en planes anteriores.

Es de significar que a partir de 1960, comenzaron a crearse en el país organismos regionales que tenían bajo su responsabilidad acometer acciones propias de un proceso de planificación regional. Una primera manifestación de este proceso, fue la creación de la corporación Venezolana de Guayana (C.V.G.), como Instituto Autónomo adscrito directamente a la Presidencia de la República, cuyo propósito era de promover el desarrollo de aquella región. Posteriormente, se crearon otras organizaciones como la Corporación de los Andes (CORPOANDES) y el Consejo Zuliano de Planificación (CONZUPLAN).

Posteriormente, el Decreto N° 72 del 11 de junio de 1969, vino a configurar el inicio y la existencia de una verdadera política de regionalización, en este decreto se refuerza la institucionalización de la planificación regional, dentro del marco de la planificación nacional; se divide al país en 8 regiones administrativas cuyos límites podían ser ajustados por el Ejecutivo Nacional de acuerdo con los resultados de la experiencia y con las necesidades futuras del país. Además se indica que tales regiones pueden agrupar total o parcialmente una o más entidades federales.

En dicho decreto se incorpora por primera vez la forma como la comunidad va a participar en las tareas sobre el desarrollo de la región y el alcance que los diversos sectores tendrán en la ejecución de los programas de desarrollo regional.

Entre algunos puntos que la Asociación Venezolana de Presupuesto (1995) sugirió para mejorar las debilidades que presentaba el sistema de planificación en Venezuela se encuentran:

- a) Redefinición de las competencias institucionales de los distintos organismos que interviene en la actividad planificadora del país en sus distintas dimensiones.
- b) Establecimiento de las interrelaciones entre esos organismos y creación de las instancias de coordinación que se estimen necesarias.
- c) 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.
- d) Creación, en los casos que no existan, de unidades de evaluación integrantes de las oficinas de planificación sectorial, regional y estatal, a fin de contar con un sub-sistema que se considera esencial dentro del sistema de planificación.
- e) Establecimiento de un programa de capacitación y formación de personal en planificación en sus distintas áreas y niveles, ejecutado preferiblemente a través de convenios con centros especializados y universidades nacionales e internacionales, que haga posible el fortalecimiento del sistema con la incorporación del recurso humano calificado.
- f) Promover, tanto a nivel nacional 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.

2.2.6.2 Marco Legal del Sistema de Planificación en Venezuela

En febrero de 1999 se asume la planificación como alta política de Estado, consolidándose en el Ministerio de Planificación y Desarrollo. Asimismo, en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), se precisa la importancia de la planificación y desarrollo como función fundamental del Estado.

En la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica de Planificación del 13 de noviembre de 2001, se indica que en el Decreto Ley se desarrolla la planificación como práctica para transformar y construir con la capacidad de alcanzar propósitos, interpretar intereses de la sociedad e incorporar, en las deliberaciones presentes, las necesidades de las generaciones futuras.

En el artículo 299 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, se considera la importancia de la planificación estratégica para lograr el desarrollo de la economía nacional. Como se muestra a continuación:

“Artículo 299. El régimen socioeconómico de la República Bolivariana de Venezuela se fundamenta en los principios de justicia social, democracia, eficiencia, libre competencia, protección del ambiente, productividad y solidaridad, a los fines de asegurar el desarrollo humano integral y una existencia digna y provechosa para la colectividad. El Estado, conjuntamente con la iniciativa privada, promoverá el desarrollo armónico de la economía nacional con el fin de generar fuentes de trabajo, alto valor agregado nacional, elevar el nivel de vida de la población y fortalecer la soberanía económica del país, garantizando la seguridad jurídica, solidez, dinamismo, sustentabilidad, permanencia y equidad del crecimiento de la economía, para lograr una justa distribución de la riqueza mediante una planificación estratégica democrática, participativa y de consulta abierta”.

El artículo 18 de la Ley Orgánica de Planificación establece las competencias del Ministerio de Planificación y Desarrollo:

“Artículo 18. (...)

1. Regular, formular y hacer seguimiento de las políticas de planificación;
2. Formular las estrategias de desarrollo económico y social de la Nación y preparar las proyecciones y alternativas;
3. Elaborar, coordinar y hacer seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo, del Plan Operativo Anual Nacional, del Plan de Inversiones Públicas, del Plan Nacional de Desarrollo Institucional y del Plan Nacional de Desarrollo Regional;
4. Proponer los lineamientos de la planificación del Estado y de la planificación física y espacial en escala nacional:

5. Coordinar, orientar, capacitar, compatibilizar, evaluar, hacer seguimiento y controlar los diversos planes sectoriales, estatales y municipales, así como las actividades de desarrollo regional; y
6. Las demás que le atribuya la ley.”

Igualmente, la mencionada Ley Orgánica de Planificación define el contenido, así como las directrices y orientaciones del Plan Operativo Anual Nacional enmarcadas en el marco plurianual del presupuesto y la Ley Orgánica de Administración Financiera, como se señala a continuación:

“Artículo 34. El Plan Operativo Anual define los programas y proyectos estratégicos que llevará a cabo el Ejecutivo Nacional.

Artículo 35. El Plan Operativo Anual Nacional debe responder a las directrices contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo, así como a las orientaciones financieras y de disciplina fiscal establecidas por el Ejecutivo Nacional en el marco plurianual del presupuesto y en la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público.”

En este sentido, cabe resaltar que de conformidad con las disposiciones establecidas en la Ley Orgánica de Planificación, corresponde al Ministerio del Poder Popular para la Planificación y Desarrollo, dictar las pautas para coordinar los procesos de elaboración, ejecución y seguimiento del Plan Operativo Anual Nacional y los Planes Operativos Institucionales. En atención al citado mandato y a las directrices establecidas por el Presidente de la República, se establecieron los Lineamientos Generales para la formulación de los Proyectos del Plan Operativo Anual Nacional (POAN) 2011, Ministerio del Poder Popular para la Planificación y Finanzas (2010), a continuación citamos algunos:

“1. Los proyectos a ser considerados dentro del Plan Operativo Anual Nacional (POAN) 2010, se formularán a partir del Proyecto Nacional Simón Bolívar, Primer Plan Socialista (PPS) 2007 – 2013, el cual comprende las siguientes siete líneas de acción:

- I. Desarrollo de la Nueva Ética Socialista.
- II. Construcción de la Suprema Felicidad Social.

- III. Profundización de la Democracia Protagónica Revolucionaria.
- IV. Establecimiento de un Modelo Productivo Socialista.
- V. Construcción de una Nueva Geopolítica Nacional.
- VI. Convertir a Venezuela en una Potencia Energética Mundial.
- VII. Avanzar hacia la Nueva Etapa en la Geopolítica Internacional.

2. De la misma forma, los proyectos incorporados en el POAN deberán estar en concordancia con cualquier línea estratégica que pudiera ser emanada por el Ejecutivo Nacional, durante el ejercicio del año fiscal en cuestión.

3. Desde el punto de vista metodológico, los proyectos del POAN y el POAI a incorporar para el ejercicio económico financiero 2010, se elaborarán a partir de la metodología de presupuesto por proyectos, logrando así una mayor coherencia de toda la acción anual del Gobierno, articulada en los distintos instrumentos que por ley debe elaborar el Ejecutivo Nacional, cada año fiscal.

4. Para la incorporación de proyectos en el POAN 2010, los órganos y sus entes adscritos deberán llenar para cada proyecto, la Ficha Única del Proyecto. De la misma forma, cada proyecto deberá venir acompañado de un Informe Técnico que justifique la necesidad de incorporación de dicho proyecto en el POAN 2010, indicando la necesidad a atender, el alcance o alcances del proyecto y los beneficios esperados (impacto estratégico, social, entre otros).

5. Todos los órganos y sus entes adscritos deberán priorizar su cartera de proyectos, en concordancia con los planes de desarrollo sectoriales y sus prioridades institucionales, avalados por la instancia superior que corresponda.

6. La evaluación de los proyectos que formarán parte del POAN, será coordinada por este Ministerio con cada despacho Ministerial, de acuerdo a los siguientes criterios de evaluación:

I. Tendrán prioridad aquellos proyectos ya iniciados y que finalizan en el año 2010 y los nuevos proyectos estratégicos que tengan alto impacto en la consecución de los objetivos estratégicos enunciados.

II. De igual forma, se le dará prioridad a los proyectos que cuenten con el aval técnico-político del Gabinete Territorial, el cual definirá los proyectos a ser considerados como estructurantes e intermedios a ser ubicados en los ejes de desarrollo, orientados al fortalecimiento de las cadenas productivas y a las capacidades y potencialidades locales y regionales.

Así mismo, se le dará prioridad a aquellos proyectos estratégicos de seguridad y soberanía alimentaria, particularmente el sector primario y transformador. Así como a los proyectos asociados a la cadena de la construcción, en particular los referidos a la construcción de viviendas por su impacto en el encadenamiento de la economía nacional y en la generación del empleo.

III. De la misma manera, tendrán prioridad todos los proyectos relacionados con la disminución de la dependencia de las importaciones de bienes y servicios y que promuevan el fortalecimiento del aparato productivo nacional.

IV. Son particularmente relevantes, los proyectos relacionados con las Misiones Sociales y orientados al cumplimiento de las Metas del Milenio. En este orden de ideas, serán prioritarios los proyectos dirigidos a superar la pobreza y la exclusión social.

V. Finalmente, tendrán prioridad los proyectos orientados a la recuperación de la infraestructura eléctrica nacional (generación, transmisión y distribución. De la misma manera, los proyectos que promuevan el uso eficiente de la energía y el aprovechamiento de las fuentes alternas y ambientalmente sostenibles. “

Asimismo, el artículo 37 de la Ley Orgánica de Planificación y el artículo 10 de la Ley Orgánica de Administración Financiera, establecen la obligación del Ministerio de Finanzas de presentar el Plan Operativo Anual Nacional, en la misma oportunidad en la cual se efectúe la presentación formal del Proyecto de Ley de Presupuesto. Igualmente el artículo 10 de la Ley Orgánica de Administración financiera.

Adicionalmente, cabe mencionar que el Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, establece en su artículo 10 los aspectos importantes que deben tomar en consideración los órganos de control fiscal para elaborar sus Planes Operativos Anuales:

“Artículo 10. Los órganos de control fiscal deben realizar sus actuaciones conforme a un Plan Operativo Anual, en cuya elaboración aplicarán criterios de economía, objetividad, oportunidad y de relevancia material, y tomarán en consideración los aspectos siguientes:

- 1) Los lineamientos establecidos en los planes nacionales estratégicos y operativos de control.
- 2) Los resultados de la actividad de control desarrollada en ejercicios anteriores.
- 3) Los planes, programas, objetivos y metas a cumplir por el órgano o entidad en el respectivo ejercicio fiscal.
- 4) La situación administrativa, importancia, dimensión y áreas críticas del órgano o entidad.
- 5) Las solicitudes de actuaciones y los lineamientos que formule la Contraloría General de la República, o cualquier órgano o entidad legalmente competente para ello.
- 6) Las denuncias recibidas.
- 7) Las recomendaciones que formulen los órganos de control fiscal y las provenientes de auditores, consultores y profesionales independientes calificados y registrados por la Contraloría General de la República.”

2.2.6.3 La Estrategia Global de Desarrollo

La Asociación Venezolana de Presupuesto (1995) cita el trabajo de Carlos Matus donde define 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 si fuera 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”.

El autor destaca el hecho de que toda estrategia debe encaminarse hacia la consecución de objetivos que puedan ser alcanzados en un tiempo prudencial, lo cual hace necesario realizar una evaluación de sus dificultades técnicas, políticas, económicas y administrativas.

La obra antes citada menciona la importancia de realizar un análisis de las acciones, como un elemento que define la trayectoria de una estrategia, al respecto, destacan al autor Carlos Matus, quien en su libro “Estrategia y Plan” , trata lo referente a la posibilidad de lograr los cambios previstos, señalando que estos están condicionados a los siguientes factores: “a) la gravitación de las fuerzas sociales que los promueven y la eficacia de sus conducción; b) Las tensiones sociales acumuladas por el sistema; c) la intensidad y el sentido en que actúen factores coyunturales o contingentes; y d) el peso relativo o la capacidad de resistencia de los grupos sociales que se oponen al cambio o que actúen según otra estrategia”. Adicionalmente se indica que debe agregarse un quinto factor como es el de los mecanismos y procedimientos administrativos que muchas veces por anacrónicos y no adaptados a las nuevas etapas, dificultan la implementación de las acciones en sus distintos niveles.

En el caso venezolano, la estrategia de desarrollo ha sido esbozada en los distintos planes que a la fecha se han elaborado. Sin embargo, la misma no se encuentra perfectamente explícita en los tres primeros planes, como sucede en los siguientes. Las bases de estas estrategias se encuentran en los diagnósticos formulados, lineamientos doctrinarios de los partidos políticos que han ejercido el poder a partir de 1958, los programas de gobierno que dichos partidos han presentado a consideración del electorado, los elementos de la coyuntura interna e internacional y el aporte patrimonial en términos físicos y humanos que posee el país.

Las estrategias contenidas en los planes formulados por el sistema de planificación de Venezuela, pone énfasis en aspectos tales como, una mayor suma

de bienestar para la población en su conjunto, la modificación de la estructura productiva, una menor dependencia del sector petrolero, una optimización de los recursos provenientes de las actividades petroleras, un fortalecimiento de las actividades productoras de bienes para el mercado interno, como son la agricultura y la industria, una adecuada política de sustitución de importaciones, un estímulo más acentuado en la política de aumento y diversificación de las exportaciones no tradicionales, un mejoramiento de la infraestructura física y un mayor énfasis en impulsar el desarrollo regional.

2.2.6.4 El Plan de Mediano Plazo

La mayor experiencia que tiene el país dentro del proceso de planificación son los planes de mediano plazo, los cuales contemplan el nivel global, sectorial y regional. La Asociación Venezolana de Presupuesto (1995) indica que el plan global debe deberá acompañarse con los respectivos planes sectoriales y regionales, los cuales deben ser compatibles entre sí y además deben contemplar, al menos los siguientes elementos:

- a) Un diagnóstico que precise en profundidad la naturaleza de los problemas y obstáculos que impiden el proceso de desarrollo y una explicación exhaustiva del funcionamiento del sistema.
- b) Un resumen de los lineamientos de largo plazo, con una breve descripción de la imagen –objetivo deseada.
- c) Una definición de los objetivos a alcanzar y de la estrategia que se ha de aplicar en el período del plan.
- d) Un modelo macroeconómico, que contenga las proyecciones de carácter real y financiero, para el período de cinco años.
- e) Un programa de inversiones sectorializado, que necesariamente deberá estar en correspondencia con los objetivos y metas que a nivel sectorial y regional, contemplen los planes respectivos.
- f) Un programa de política económica flexible, que permita ajustarlo conforme a los factores imprevistos que surjan a lo largo del período de planificación y a los elementos coyunturales de orden nacional e internacional.

- g) El conjunto de reformas en el ámbito administrativo, se han de aplicar, en forma tal que el Estado incorpore los factores organizacionales e institucionales necesarios, para cumplir cabalmente las tareas que impone un proceso de desarrollo.
- h) Una evaluación del cumplimiento del plan anterior.

Cabe señalar que los planes de la Nación de Venezuela presentan características similares a partir de 1960, entre los cuales se mencionan los siguientes:

- Con excepción del II y III Plan de la Nación, se formularon tomando en consideración un período de cuatro años, todos los demás planes consideraron un período quinquenal.
- Los planes elaborados se identifican con determinado período de gobierno, no obstante a partir del IV Plan su temporalidad excede el período presidencial.
- El único Plan que incluye en forma precisa los lineamientos y medidas en lo que a reforma administrativa se refiere es el IV Plan, ya que en los demás este aspecto es tratado de forma general.
- La definición de objetivos y lineamientos se ha incorporado en forma clara en todos los planes formulados, mientras que las políticas han recibido tratamientos distintos en cada uno de ellos.
- Los primeros planes tuvieron un enfoque global-sectorial, que posteriormente se ha complementado con la dimensión regional, siendo el VI Plan el más explícito en este sentido.
- En los planes elaborados la descripción de programas y proyectos públicos es precisa, mientras que no sucede así con los del sector privado.
- Todos los planes formulados han concebido a los ingresos petroleros como la variable estratégica fundamental en el financiamiento del plan, previéndose que al final del período de planificación, la economía sea menos dependiente de esta variable.
- Los Planes de la Nación han tenido un adecuado soporte en la planificación sectorial, la cual ha cubierto distintas áreas del quehacer nacional, con planes

sectoriales que incluyen diagnósticos, objetivos, metas, políticas, programas y proyectos.

2.2.6.5 El Plan Operativo Anual

La planificación operativa anual 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 se desprende que en la práctica 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.

La planificación operativa tiene que estar enmarcada dentro de los lineamientos dados por el plan de mediano plazo, pero su acción comúnmente abarca un período de un año y por lo tanto de 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 de todos los organismos comprometidos en este proceso.

Asimismo, la planificación de corto plazo permite evaluar la ejecución de los planes de mediano plazo, así como las políticas implícitas o explícitas puestas en ejecución por un equipo de gobierno, 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.

La Asociación Venezolana de Presupuesto (1995), señala que en Venezuela la planificación anual ha venido a llenar un vacío en el actual proceso de planificación, mejorando los mecanismos para poner en práctica los planos de mediano plazo y fortaleciendo el proceso de toma de decisiones. Asimismo, la planificación operativa anual, coadyuva a una mayor integración de la actividad planificadora de toda la administración gubernamental, central, descentralizada, regional y local. El carácter instrumental que se está otorgando a la planificación de corto plazo, se justifica frente al hecho de que los problemas a resolver en la economía venezolana, son esencialmente de carácter estructural, lo que implica que el logro de los objetivos básicos que se pretende alcanzar mediante el proceso de planificación, exige de continuidad en la acción y requiere normalmente de varios años. Cabe señalar, que no debe interpretarse como que el plan operativo anual constituirá una fracción del plan de mediano plazo, puesto que existen marcadas diferencias en cuanto a la naturaleza de los problemas que cubren, el tipo y grado de detalles de los instrumentos económicos que utilizan y a los procedimientos de formulación, lo cual hace que cada uno adquiera su propia identidad.

En este sentido, el plan anual operativo (POA) incluirá materias que forman parte de la política económica contingentes tales como política fiscal, monetaria, financiera, precios, salarios, balanza de pagos, abastecimiento, etc., y que por su naturaleza son tratados en forma más general en los planes de mediano plazo.

Según el trabajo de Torres (2002) señala que el Plan Operativo Institucional (POI) representa la concreción definitiva, tanto espacial como funcional, de los objetivos estrategia y políticas corporativas definidos en la filosofía de gestión y de las acciones tácticas delineadas en los Planes Funcionales. Es el conjunto orgánico de Acciones, Actividades y Tareas que deben realizar las unidades operativas de la institución, con una asignación presupuestaria para así enfrentar los problemas diagnosticados.

Asimismo, el trabajo de Arrieche (2008) expresa que el Plan Anual Operativo “Es un instrumento del sistema de planificación de corto plazo, que posibilita la formulación de operaciones concretas, para la atención de las necesidades de la

población y por ende de las políticas gubernamentales. El Plan Anual operativo debe preceder a la formulación del presupuesto, ofreciendo la información precisa de lo que el gobierno estima alcanzar en el período presupuestario, en términos de los productos, bienes o servicios terminales.”

El proceso de Planificación Operativa Institucional según el trabajo de Torres (2002) contempla las siguientes fases o pasos señaladas por IVEPLAN (1993):

1. Delimitación del Sistema: lo cual va a permitir analizar cualquier proceso a partir de sus elementos constitutivos, con miras a detectar oportunidades y debilidades.
2. Diagnóstico de la problemática a resolver: se orienta a establecer la comparación entre el es y el debe ser del sistema, así como identificar las causas claves que lo explican; todo ello con la finalidad de determinar las acciones encaminadas a reducir y/p eliminar las brechas detectadas. El producto de esta fase será un listado de objetivos operativos así como de acciones asociadas.
3. Establecimiento de prioridades: determinar aquellos factores críticos de éxito en donde se debe concentrar la acción operativa, con la finalidad de distribuir de forma eficaz y eficiente los recursos a disposición de la unidad.
4. Planificación de Acciones: se orienta a la compatibilización de las acciones, actividades y tareas al interior de la unidad operativa así como la negociación, a través del nivel coordinativo, de los compromisos de acción con las demás unidades de la institución y organismos, con la finalidad de inducir coherencia, consistencia y discrecionalidad a la acción operativa y al mismo tiempo adecuarla a las estrategias y objetivos institucionales.
5. Negociación de responsabilidades y asignación de recursos: se articulan los requerimientos de acción institucional con la disponibilidad de recursos (financieros, humanos, materiales y otros a disposición de la organización).
6. Evaluación y seguimiento del Plan de Acción: busca corregir las desviaciones observadas a lo largo del funcionamiento institucional,

asimismo busca determinar el nivel de satisfacción de los demandantes de los productos.

2.2.6.6 Instrumentos y Contenido del Plan Operativo Anual

Como base para la elaboración del POA se deben considerar los requisitos siguientes:

- El Plan de Mediano Plazo.
- El Contexto Político Económico.
- La trayectoria establecida en el Plan de Desarrollo y en el Plan Prospectivo.
- Identificar las categorías programáticas más importantes: como los programas sociales, proyectos estratégicos, programas de producción.
- Identificar los proyectos presupuestarios de producción.
- Inversiones, financiamiento con los programas globales.
- Considerar la medición por resultados.

Los instrumentos del POA que son considerados según la planificación operativa se mencionan a continuación:

- Presupuesto Económico Nacional: es una síntesis de las transacciones que realizará la economía en el año próximo. Debe contener las previsiones las principales variables macroeconómicas y proyectar los agregados más importantes de carácter global y sectorial.
- Presupuesto Monetario y financiero: permite analizar la correspondencia entre la evolución real de la economía y las corrientes monetarias, fijando el marco de estabilidad o equilibrio adecuado en que ha de evolucionar la economía.
- Presupuesto de Comercio Exterior: es el instrumento que relaciona los aspectos reales y financieros de un país con el resto del mundo.

Su marco de acción está dado por los diversos rubros que componen la balanza de pagos.

- Presupuesto del Sector Público: su propósito es señalar el volumen total de las transacciones que realiza el sector público, dentro del esquema de Plan Anual, englobadas en un solo sistema que son las cuentas consolidadas del sector público.
- Presupuesto de Recursos Humanos: se estudian y analizan las políticas que se aplicarán para compatibilizar la oferta y demanda de recursos humanos. Incluye aspectos como tipos y niveles de cargos, escalas de sueldos y salarios.

Asimismo, Torres (2002) menciona el contenido de los Planes Operativos Anuales Institucionales, los cuales se citan a continuación:

1. Misión de la Organización.
2. Visión.
3. Objetivos.
4. Estrategias.
5. Políticas.
6. Valores.
7. Estructura Organizativa.
8. Reseña Histórica (opcional).
9. Vinculación con los Planes: de Desarrollo, Institucional y Rector.
10. Consideraciones sobre el POAI del año anterior.
11. Metas no cumplidas, causas y acciones tomadas.
12. Programación (Formato POA).
13. Otra información relevante.

2.2.6.7 Vinculación del Plan Operativo Anual y el Presupuesto

La Asociación Venezolana de Presupuesto (1995) indica que se ha considerado el instrumento presupuestario como la expresión financiera de los planes a corto plazo. Sin embargo, este concepto es un tanto limitado al no tener en cuenta que la elaboración y ejecución del presupuesto, implica para un gobierno

la administración, concreción y ejecución de los planes de desarrollo económico y social.

En gran parte los elementos que conforman los planes de mediano y largo plazo, tienen un cierto nivel de agregación que dificulta la determinación de requerimientos que exige la acción inmediata. El problema se subsana con la preparación y ejecución del POA, el cual incluye como uno de sus instrumentos el presupuesto, que identifica los recursos a obtener y la asignación del mismo a través de los gastos discriminados por proyectos y acciones centralizadas.

La elaboración del presupuesto es el proceso fundamental que vincula al ejercicio presupuestario con el plan a corto plazo. Tanto en éste como en el presupuesto, los proyectos deben responder a los objetivos y lineamientos estratégicos establecidos a nivel nacional, sectorial, regional y local, pero es en el presupuesto donde se indican los recursos materiales que demandan las acciones y para cuya movilización se requieren recursos monetarios, que en definitiva son los que determinan las asignaciones presupuestarias a las diversas instituciones del Estado. De allí que se hace necesario, que las políticas y programas contenidos en los planes operativos anuales en lo que concierne al Sector Público, requieran ser concretadas en los correspondientes rubros presupuestarios, a los efectos de ser sometidos a consideración y aprobación de la Asamblea Nacional.

Asimismo, la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público en su artículo 10 establece la vinculación del presupuesto con el Plan Operativo Anual:

“Artículo 10. Los presupuestos públicos expresan los planes nacionales, regionales y locales, elaborados dentro de las líneas generales del plan de desarrollo económico y social de la Nación aprobadas por la Asamblea Nacional, en aquellos aspectos que exigen, por parte del sector público, captar y asignar recursos conducentes al cumplimiento de las metas de desarrollo económico, social e institucional del país, y se ajustarán a las reglas de disciplina fiscal contempladas en esta Ley y en Ley del marco plurianual del presupuesto.

El plan operativo anual, coordinado por el Ministerio de Planificación y Desarrollo, será presentado a la Asamblea Nacional en la misma oportunidad en la cual se efectúe la presentación formal del proyecto de ley de presupuesto”.

En este sentido, se infiere que el nexo entre planificación y presupuesto debe ser permanente y lo más estrecho posible y no circunscribirse a que esa relación se dé en la oportunidad de elaborar el Plan Estratégico o cuando se llega a la última fase de elaboración del Proyecto de Ley de Presupuesto.

Además se reconoce la validez y la legitimidad de las políticas y planes expresados en el instrumento básico de la gestión presupuestaria.

De esta manera, la política presupuestaria debe ser diseñada en correspondencia con los objetivos de la política económica global que orienta la acción de gobierno. En tal sentido, vale indicar que el presupuesto, como instrumento de política económica, cumple dos grandes funciones, en primer lugar, como captador de recursos financieros en donde desempeña un papel importante la función tributaria, la cual repercute directa e indirectamente sobre dos grandes agentes económicos, el inversionista privado y la familia consumidora; en segundo lugar, cumple una función promotora y orientadora, cuando a través del gasto fiscal asigna recursos a las operaciones que se han considerado prioritarias en el plan de desarrollo, y a la vez orienta la actividad privada para que ésta canalice sus excedentes hacia las áreas que a juicio del estado, deben ser cubiertas y desarrolladas por dicho sector.

Adicionalmente, Torres (2002) indica que la matriz de vinculación Plan-Presupuesto responde a las idea del marco lógico de un proyecto y permite:

- Vincular el POAN con el Presupuesto.
- Programar y optimizar los recursos presupuestarios en función de las Áreas Estratégicas definidas por el Gobierno Nacional.
- Garantizar el nivel de coherencia y de consistencia de los objetivos y los productos.

- Integrar los aspectos estratégicos, tácticos y logísticos de la Acción de Gobierno.
- Direccionar el gasto gubernamental y garantizar que las acciones estratégicas cuenten con los recursos necesarios para su ejecución
- Responder a los requisitos de un Sistema de Seguimiento y Evaluación, porque supone la fijación de criterios y medios de verificación adecuados a los propósitos planteados.
- Definir la naturaleza del control que ha de realizarse.

Cuadro N° 3. Matriz de Vinculación Plan-Presupuesto.

	Enunciado	Indicadores verificables objetivamente	Medios de Verificación	Supuestos
Directriz Estratégica	Fin último o directriz que orienta a los proyectos	Medidas para verificar el logro de la directriz	Fuentes de datos para verificar el cumplimiento de indicadores a nivel de directriz	Factores externos que influyen en la sustentabilidad de la directriz
Objetivos	Futuro estado positivo que se desea alcanzar	Medidas para verificar el logro de los objetivos	Fuentes de datos para verificar el cumplimiento	Factores externos necesarios para el logro de los objetivos
Productos	Proyectos o Actividades realizadas para el logro de los objetivos	Medidas para verificar el logro de los productos	Fuentes de datos para verificar el cumplimiento de indicadores a nivel de productos	Factores externos para obtener los productos
Asignación Presupuestaria	Monto del Proyecto	Medidas para verificar si se están	Fuentes de datos para verificar la	Factores externos para

	Presupuestario Partida Genérica Específica	cumpliendo con las etapas del proceso presupuestario: comprometido Causado y pagado	ejecución del presupuesto	obtener el presupuesto del o los proyectos.
--	---	---	------------------------------	---

Fuente: Torres (2002).

Igualmente, Arriechi (2008) señala que la vinculación plan-presupuesto no es difícil lograrla. Si desde el punto de vista teórico, las operaciones del Plan Anual Operativo constituyen los bienes o servicios terminales de las instituciones y los proyectos como categorías presupuestarias también expresan la producción terminal institucional. ¿Cuál es el problema? Lo único que se requiere es voluntad política para que la información de las operaciones de los órganos o entes públicos se ofrezca previamente a la formulación presupuestaria. Para que las operaciones del Plan Anual Operativo sirvan de base para la formulación de los proyectos de presupuesto de los diferentes organismos públicos el cronograma para su elaboración debe comenzar dos o tres meses antes de la formulación los proyectos, de presupuesto, pues de no ser así, la información se hace extemporánea. Hay que tener presente, que la formulación de los proyectos de presupuesto debe comenzar a finales de enero o primera quincena de febrero del año anterior al que se proyecta.

CAPITULO III

MARCO METODOLÓGICO

3.1. Diseño y Tipo de Investigación

El presente trabajo de investigación será desarrollado bajo un diseño que corresponde a una investigación de campo de tipo descriptivo, apoyada en una

revisión bibliográfica y documental, la cual incluye la utilización de instrumentos de recolección de datos como cuestionarios y entrevistas.

Esta investigación de campo permite estudiar los fenómenos sociales en su ambiente natural. También se le llama también “investigación sobre el terreno”. Esta investigación es importante en las Ciencias Sociales, ya que, siendo su objeto natural de estudio el hombre y sus acciones, es perfectamente pertinente abocarse a estudiar estos fenómenos en la realidad misma donde se producen. Según la Universidad Pedagógica Experimental Libertador (UPEL, 1998) la investigación de campo consiste en el análisis sistemático de problemas en la realidad, con el propósito, bien sea de describirlos, interpretarlos, explicar sus causas y efectos o, predecir su ocurrencia, lo cual encaja perfectamente en cuanto al presente trabajo de investigación se refiere.

En este orden de ideas, algunos autores coinciden Hernández (1998), Salkind (1999), Méndez (2001) en que los estudios descriptivos buscan especificar las propiedades importantes de personas, grupos, comunidades o cualquier otro fenómeno que sea sometido a análisis, mientras que Hernández, (1998) sostiene que la cuestión descriptiva se refiere al hecho de recolectar información directamente de la realidad empírica, relacionada con el estado real de las personas, objetos o situaciones involucradas en el estudio, tal cual como se presentan en el momento de su recolección (estudio transaccional descriptivo). Asimismo, Arias (1997) apunta que en los estudios descriptivos se prevé la medición de variables, las cuales, aún cuando no se formulen hipótesis, aparecerán enunciadas en los objetivos de investigación.

Puede observarse también, que al utilizarse matrices para el logro de algunos objetivos específicos, éstas relacionan variables, lo cual podrían conferirle al estudio cierto carácter correlacional, por lo cual podría caracterizarse como un estudio correlacional, en el sentido que establece relación entre variables y diferenciándolo de un estudio descriptivo Salkind (1999), Hernández (2006). Por otra parte, autores como Tamayo (1998) y Méndez (2001), incluyen los estudios correlacionales dentro de los estudios descriptivos.

Ahora bien, el presente estudio trata también de una *investigación no experimental*, la cual según Hernández (2006), “es la investigación que se realiza sin manipular deliberadamente las variables independientes, se basa en hechos que ya ocurrieron o se dieron en la realidad sin la intervención directa del investigador. Es más natural y cercana a la realidad cotidiana” (p. 199). La misma se tiene previsto realizar en tres fases. La primera será de diagnóstico con la finalidad de describir lo más fiel posible las propiedades y características del problema planteado en todas sus dimensiones; la segunda, corresponderá a la investigación de campo con la finalidad de recolectar los datos relativos al problema tendente a las recomendaciones a que hubiere lugar; y la tercera y última se refiere al análisis de los resultados y la formulación de sugerencias y recomendaciones.

En atención al propósito de este trabajo, el tipo de investigación empleado corresponde a un proyecto factible, cuya definición se establece en el manual de trabajos de grado de especialización y maestrías y tesis doctorales de la Universidad Pedagógica Experimental Libertador (UPEL, 1998) como: “la investigación, elaboración y desarrollo de una propuesta de un modelo operativo viable para solucionar problemas requerimientos o necesidades de organizaciones o grupos sociales...” (p.7).

Se entiende entonces por proyecto factible, la realización de un trabajo de investigación que pueda ser llevado a cabo; y cuente con los diferentes tipos de recursos y más aun, con apoyo de una investigación de tipo documental, de campo o un diseño en el que se encuentren involucradas las dos modalidades.

El diseño de la investigación fue de tipo documental; cuya definición se establece en el manual de trabajos de grado de especialización y maestrías y tesis doctorales de la Universidad Experimental Libertador (UPEL, 1998) como : “el estudio de problemas con el propósito de ampliar y profundizar el conocimiento de su naturaleza, con apoyo de trabajos previos...” (p.6)

A través de la investigación de tipo documental, resultó posible elaborar un mejor diseño de la investigación, en el que se contempla el estudio descriptivo que

permite obtener la recopilación de datos relevantes y necesarios a fin de permitir llegar a un análisis.

3.2 Población y Muestra

De acuerdo con lo expresado por Hernández (2006), la población se refiere al conjunto para el cual serán válidas las conclusiones que se obtengan: a los elementos o unidades (personas, instituciones, o cosas) a las cuales se refiere la investigación, y la muestra es un subconjunto representativo de un universo o población.

Para Hernández (2006) las poblaciones que se pueden estudiar son muy diversas, y en ciencias sociales generalmente se refieren a personas. Este autor clasifica las poblaciones en dos tipos: Finitas, cuando está estructurada por un número limitado de elementos e Infinita, cuando la población es muy grande y no se conocen límites precisos de éstas. De acuerdo con estos autores las poblaciones suelen ser muy numerosas, por lo tanto se hace necesario recurrir al procedimiento de muestreo, y define una muestra, como una parte de la población a estudiar, y mediante la cual se busca conocer de manera aproximada las características propias de una determinada población.

De tal manera que de acuerdo con los objetivos establecidos para el desarrollo de esta investigación, la población involucrada estará constituida por todos aquellos que laboran en la Oficina de Auditoría Interna del Ministerio del Poder Popular para la Energía y Petróleo, siendo recomendable efectuar investigaciones a grupos de individuos, previamente seleccionados que posean características comunes entre ellos, las cuales permitirán al investigador llegar a conclusiones lo más certeras posibles. El buen investigador fija un grupo de criterios, parecidos o similares que le dan una imagen global del grupo que desea estudiar, Hernández (2006).

Una vez determinada la población, se seleccionó la muestra a ser estudiada, cuyo número será cercano o proporcional al de la población, según sea el tamaño

de ésta. Aunque, según Tamayo (1998, p.116): “entre los metodólogos y estadísticos no hay acuerdo sobre los diversos tipos de muestras, pues éstas se determinan de acuerdo a sus necesidades”, la muestra, según Hernández (2006) se escogerá con base a algunos integrantes denomina “informantes claves”, no son más que personas con conocimientos especiales, estatus y buena capacidad de información (5 personas en total).

De acuerdo con lo antes expuesto y, tomando en consideración lo sostenido al respecto por Hernández (2006), la muestra en el presente estudio será del tipo “No Probabilístico” o “Dirigidas”, debido a que se requiere de una cuidadosa y controlada elección de sujetos con ciertas características especificadas en el planteamiento del problema. Deberá entenderse igualmente que no estará sujeta a manejos estadísticos habituales en otros casos. Salkind (1999), por su parte, diferencia tres categorías dentro del muestreo no probabilística: el muestreo de conveniencia (no estratificado), y muestreo por cuotas (estratificado). El caso de la presente investigación correspondería al primer caso.

3.3. Técnicas e Instrumentos de Recolección de Datos

Para realizar la recolección de datos las técnicas de investigación documental aplicadas fueron:

- La lectura
- La técnica del fichaje.
- El resumen.
- El subrayado.

En cuanto a la investigación de campo, la técnica aplicada fue la correspondiente a la aplicación de encuestas. El instrumento estuvo conformado por 10 preguntas como se muestra en el cuestionario contenido en el anexo, el cual guarda las condiciones establecidas por Méndez (2001), “el cual se supone su aplicación a una población bastante homogénea, con niveles similares y problemática semejante” (p.156)

Hernández (2006) plantea que la recolección de datos implica seleccionar un instrumento de medición disponible o desarrollar uno propio, aplicar el instrumento de medición y preparar las mediciones obtenidas para que puedan analizarse correctamente. “Medir es el proceso de vincular conceptos abstractos con indicadores empíricos, mediante la clasificación y/o calificación” (p. 332)

Asimismo, el antes citado autor define un instrumento de medición adecuado como: “Aquel que registra datos observables que representan verdaderamente los conceptos o variables que el investigador tiene en mente” (p. 256).

Según Hernández (2006) los *instrumentos* son formularios elaborados para registrar la información obtenida durante el proceso de recolección, los más conocidos son: instrumentos de observación, listas de control, tests psicológicos, ficha de entrevista y cuestionarios. Las *técnicas* constituyen un conjunto de procedimientos que se utilizan durante el proceso de recolección de datos

3.4. Validez

El mismo autor antes citado, más adelante expone sus conceptos en relación a las dos principales características que debe poseer todo instrumento de recolección de datos, estas son: la validez y confiabilidad.

Validez: Es el grado en que la clasificación o resultado del instrumento realmente refleja lo que se está midiendo. Un instrumento es válido por cuanto: a) Lo que pretende medir debe medirlo en forma correcta; b) ser adecuado al problema en estudio c) facilitar la comparación y discriminar bien los datos y d) omitir datos no significativos.

Confiabilidad: implica las cualidades de estabilidad, consistencia y exactitud. Al igual que la validez la confiabilidad puede ser entendida en relación con el error, por cuanto a mayor confiabilidad menor error.

3.5. Instrumentos

Para el objetivo específico N° 1, correspondiente al diagnóstico de la situación actual de la Oficina de Auditoría Interna en relación a la planificación, se utilizó un cuestionario de 10 preguntas, como se muestra a continuación:

CUADRO N° 4. CUESTIONARIO PARA EL DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA OFICINA DE AUDITORÍA INTERNA DEL MENPET EN RELACIÓN A LA PLANIFICACIÓN.

<i>Pregunta</i>	Valoración de la situación actual			
	Puntuación 1	Puntuación 2	Puntuación 3	Puntuación 4
1. Enfoque hacia las necesidades. ¿Cuál cree Ud. es el enfoque de la Dirección en términos de necesidades?	El enfoque está orientado hacia las propias necesidades de la Dirección.	El enfoque está orientado hacia las necesidades del usuario.	El enfoque está orientado hacia las necesidades de la Dirección como hacia las necesidades del usuario.	El enfoque está orientado hacia las necesidades del usuario.
2. Criterio para la definición de la importancia de la Organización. ¿Cuál cree Ud. es la base de la importancia de la Dirección?	La definición de la importancia de la Dirección está en la base a recursos y tareas que desarrolla.	La definición de la importancia de la Dirección está en la base a recursos y tareas que desarrolla; pero empieza a darse la importancia con base a los resultados que alcanza en favor de sus usuarios.	La definición de la importancia de la Dirección está en base a recursos y tareas que desarrolla. Se considera cada vez más la importancia con base a los resultados que alcanza en favor de sus usuarios.	La definición de su importancia está en la base a los resultados que alcanza en favor de sus usuarios.

3. Énfasis de la misión. ¿En dónde cree Ud. Se pone el énfasis de la misión?	El énfasis de la misión está en el control de costos por sobre el control de resultados.	El énfasis de la misión está en el control de costos pero se comienza a considerar también el control de resultados.	El énfasis de la misión está en el control tanto de costos como el control de resultados.	El énfasis está puesto en el valor agregado neto que se obtiene del cumplimiento de la misión.
4. Enfoque relativo a los procedimientos ¿Cuál cree Ud. Es el enfoque dado a los procedimientos?	El enfoque está dado a la rutina de los procedimientos	El enfoque está dado a la rutina de los procedimientos; se está considerando la flexibilidad de los procedimientos según la demanda de los usuarios.	El enfoque está dado a la rutina de los procedimientos así como a la flexibilidad de los procedimientos según la demanda de los usuarios.	enfoque en la flexibilidad de los procedimientos según demandas de los usuarios.
5. Foco de la competencia. ¿Dónde cree Ud. está el foco cuando la Dirección compite con otras dependencias?	La Dirección compite por aumentar la esfera de sus influencias.	La Dirección compite por aumentar la esfera de sus influencias; pero está consciente de la importancia de mejorar su eficiencia y eficacia.	La Dirección compite por incrementar su eficiencia y eficacia en la gestión. Al mismo tiempo, por aumentar sus influencias.	La Dirección compite por incrementar su eficiencia y eficacia en la gestión.
6. Grado de Separación entre el pensar y el hacer. ¿Cree Ud. que en la Dirección hay separación entre lo que se piensa y lo que se hace?	Existe una gran separación entre el pensar y el hacer.	Se piensa hacer las cosas; pero se hace poco.	Hay una tendencia a involucrar ambos, el pensar y el hacer en beneficio del usuario.	Existe un equilibrio del pensar y del hacer para incrementar el valor agregado a usuarios.

7. Énfasis de la visión. ¿En dónde cree Ud. Se pone el énfasis de la visión?	El énfasis está en cumplir solamente con el presupuesto financiero.	Se empieza a orientar la Dirección hacia los resultados y la calidad de los servicios, además de cumplir con el presupuesto.	El énfasis está en cumplir con el presupuesto, resultados y calidad de los servicios	El énfasis está en cumplir con resultados y calidad de los servicios
8. Énfasis del control. ¿En dónde cree Ud, está el foco del control?	La Dirección está sujeta a control burocrático.	La Dirección está Sujeta al control burocrático ; pero se está manifestando el control social y político	El control social y político es cada vez mayor en la Dirección.	La Dirección está sujeta a control social y político.
9. Tendencia en la planificación. ¿Hacia donde cree Ud. Se orienta la planificación?	Existe la tendencia a anunciar políticas y planes.	Existe la tendencia a anunciar políticas y planes, vislumbrándose poco a poco la necesidad de comunicarse con los clientes usuarios.	Existe la tendencia a anunciar políticas y planes, vislumbrando cada vez más la necesidad de comunicarse con los clientes o usuarios sin definir su operación estratégica.	La tendencia es a comunicarse con sus clientes para revisar y definir su operación estratégica.
10. Foco de la gerencia. ¿Cuál cree Ud. Debe ser la mayor responsabilidad de los directivos?	El profesional directivo no tiene una mayor preocupación por responder ante sus respectivos órganos político - estratégicos respecto al cumplimiento de los resultados comprometidos	El profesional directivo empieza a preocuparse por la eficacia y la eficiencia en la consecución de objetivos y metas pero sin responder apreciablemente ante sus respectivos órganos político estratégicos sobre el cumplimiento de los resultados comprometidos.	El profesional directivo empieza cada vez más a responder ante sus respectivos órganos político estratégicos respecto al cumplimiento de los resultados comprometidos.	El profesional directivo debe responder ante sus respectivos órganos político - estratégicos sobre el cumplimiento de los resultados comprometidos

Puntuación total				
------------------	--	--	--	--

Criterios

31-40	La actividad planificadora está orientada a incrementar la eficacia y la eficiencia de la Administración Pública. La Gestión de la Oficina de Auditoría Interna del MENPET disminuye los riesgos sobre su legitimidad y estabilidad reforzando el propio sistema político, por lo que se puede decir que corresponde a la “Nueva Gestión Pública”, cuya organización corresponde a la llamada “Agencia Post-burocrática”.
21-30	La Administración Pública de la Oficina de Auditoría Interna del MENPET se perfila cada vez más dentro de la “Nueva Gestión Pública”, guardando características de entidades públicas más abiertas a los intereses ciudadanos, gerenciadas con criterios de la empresa privada, con una actividad planificadora que busca resultados y una minimización del costo prestacional, y con vocación de autojustificar económicamente su existencia institucional. La organización tiende a categorizarse como “Agencia Post-Burocrática”.
11-20	La Administración Pública de la Oficina de Auditoría Interna del MENPET todavía corresponde a la llamada “Agencia Burocrática” pero comienza a tener características de las organizaciones nuevas adaptadas a las exigencias sociales y con reconocimiento en sus actividades de planificación, de su responsabilidad en cuanto a una adecuada prestación de bienes y servicios, en términos de expectativas de una ciudadanía que hace uso creciente de sus derechos frente al Estado. Surge el tema de la gestión de la calidad en esta organización pública con un estilo gerencial nuevo.
0-10	La Administración Pública de la Oficina de Auditoría Interna del MENPET corresponde a la llamada “Agencia Burocrática” con un enfoque tradicional asociado al concepto de burocracia, es decir, una organización jerárquica en que cada unidad tiene unas responsabilidades claramente delimitadas estando sus actuaciones reguladas mediante reglas escritas y mecanismos de control vertical. Posee dificultades para adaptarse al contexto socioeconómico actual y a la diversidad de situaciones de los usuarios y beneficiarios del sistema. Existe dentro de la organización, una posición reacia en cuanto a la planificación, formando parte de la <i>crisis de la planificación nacional</i> con repercusiones negativas en cumplimiento de los resultados comprometidos.

Nombre (opcional):

Fecha:

Fuente: El Autor (2011)

La técnica usada para la consecución del objetivo específico N° 2, referente a la comparación de los objetivos y metas alcanzados con los objetivos y metas preestablecidos en los Planes Operativos 2008, 2009 y 2010 sus respectivos informes de ejecución física, se utilizó un cuadro comparativo en función de los indicadores de estos objetivos y metas: actuaciones de control y actuaciones en el ámbito legal.

CAPITULO IV

MARCO ORGANIZACIONAL

En este punto se presenta la misión, visión, así como una breve descripción de la Oficina de Auditoría Interna del Ministerio del Poder Popular para la Energía y Petróleo en cuanto a sus principales funciones, así como los aspectos organizativos, de planificación, jurídicos, recursos humanos y tecnología.

4.1. Estructura Organizativa

Actualmente el Ministerio del Poder Popular para la Energía y Petróleo consta de un Organigrama Estructural aprobado por el Ministerio del Poder Popular para la Planificación y Desarrollo, 20 de Junio del 2006.

La estructura organizativa, es de tipo lineal, y en ella se distinguen distintas áreas que son las encargadas de llevar a cabo los objetivos primordiales del organismo.

En los últimos años, específicamente durante el 2004 y 2005, este organismo fue objeto de cambios a nivel de su estructura organizativa, el primer cambio importante radicó en la transferencia del sector de minas al Ministerio del Poder Popular para las Industrias Básicas, sin embargo le fue atribuida entre sus funciones el control de la industria petroquímica, creándose para ello un nuevo Vice-ministerio en esa área, asimismo le fueron asignados nuevos roles en materia de energía alternativas: atómica, eólica, gasífera y carbonífera; generándose con estos cambios, nuevas expectativas en la misión de dicho organismo.

En el año 2009, se transfirió el Sector de Energía Eléctrica del Ministerio del Poder Popular para la Energía y Petróleo.

La estructura organizativa de la Organización es compleja se muestra a continuación en la Figura 2:

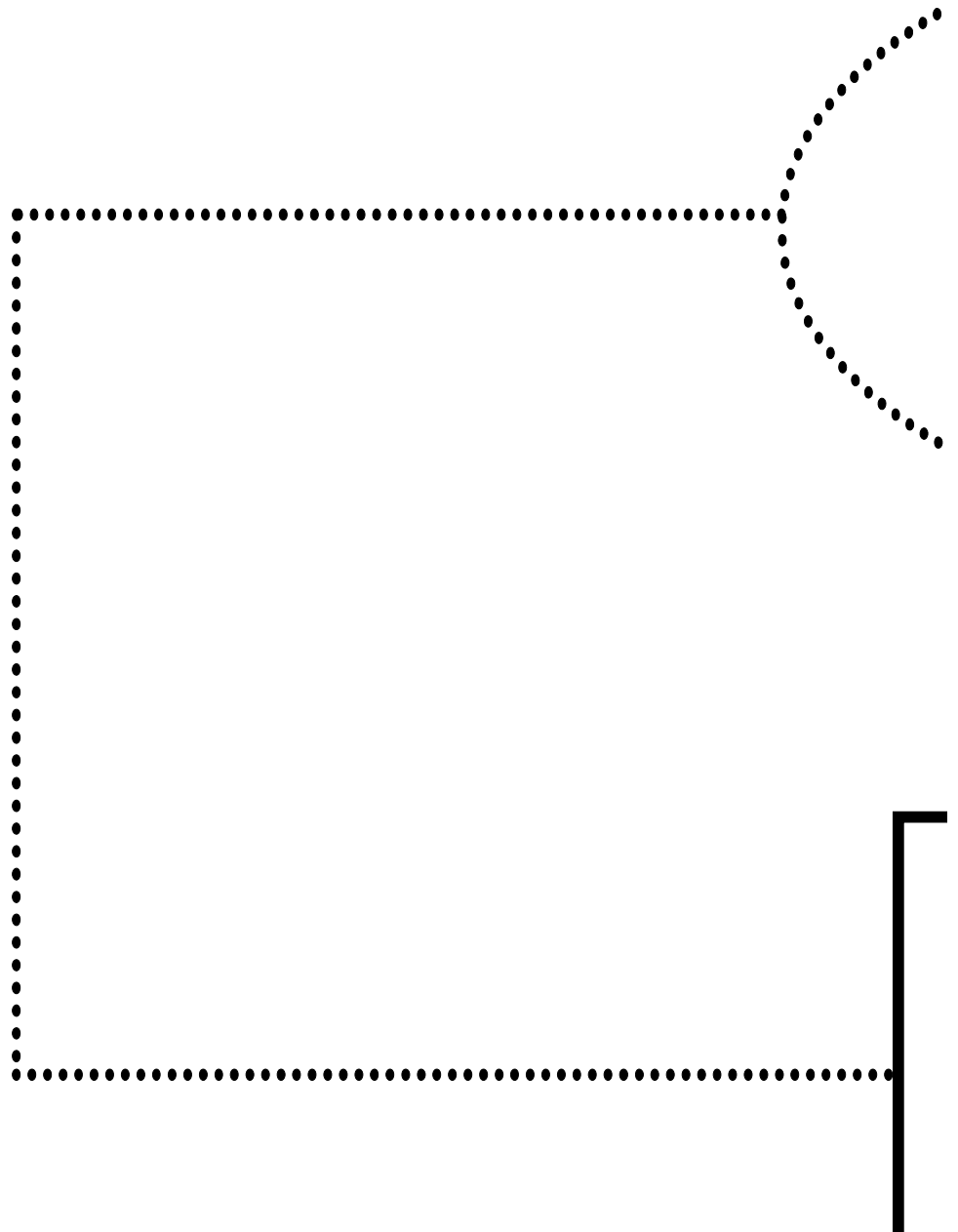


Figura 2. Organigrama Estructural aprobado por el Ministerio de Planificación y Desarrollo al Ministerio de Energía y Petróleo.

Fuente: Oficio N° 0233 de fecha 20-06-2006

La Oficina de Planificación Estratégica es la encargada de dirigir, coordinar y apoyar en la formulación de los planes institucionales del Ministerio y asegurar su articulación con el Plan Nacional de Desarrollo. Asimismo, esta Oficina tiene la función de asistir y asesor al Ministro y Viceministro, así como a las demás dependencias y entes adscritos y/o tutelados por el Ministerio en materia de planificación y de políticas del sector, entre otras funciones que tiene formalmente asignada.

La Dirección objeto de estudio del presente trabajo de investigación, Oficina de Auditoría Interna del Ministerio del Poder Popular Para la Energía y Petróleo, está estructurada en dos Direcciones Sectoriales: Dirección de Determinación de Responsabilidades Administrativas y la Dirección de Control Posterior, que está compuesta por tres áreas: Auditorías Administrativas y Financieras, Técnica y Gestión, Potestad Investigativa. Como se muestra a continuación en la Figura N° 3:

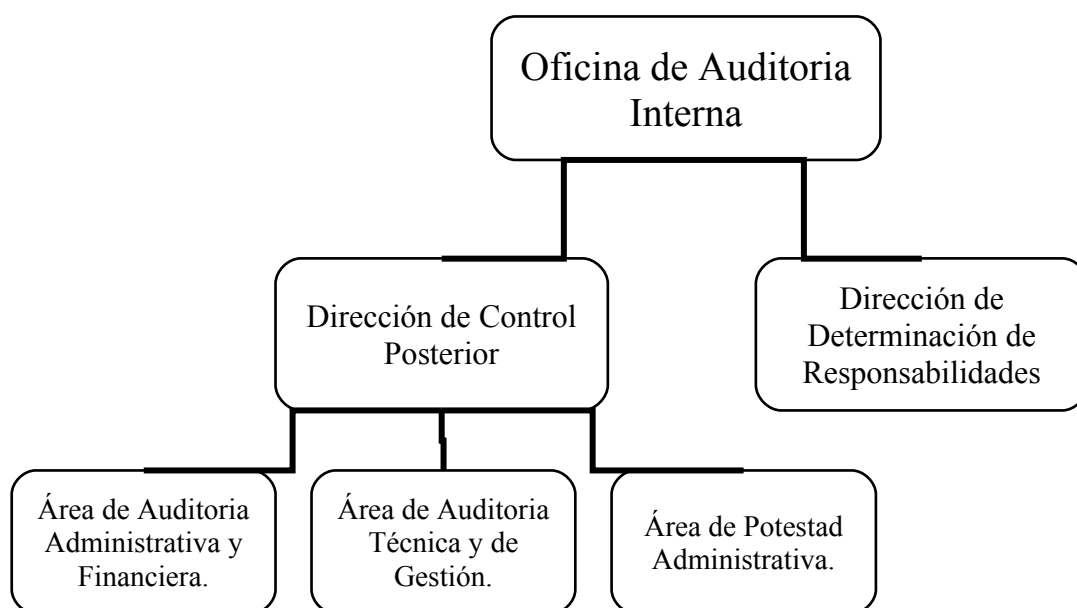


Figura 3. Organigrama Estructural de la Oficina de Auditoria Interna.

Fuente: Oficio N° 0233 de fecha 20-06-2006

4.2. Misión Visión y Objetivo

Misión

Evaluar el grado de cumplimiento y la eficacia, eficiencia, efectividad y economía de los sistemas de administración e información general, así como los instrumentos de control interno incorporados en ellos, el examen de los registros y estados financieros, mediante la realización de auditorías, inspecciones y cualquier tipo de revisiones fiscales para coadyuvar en el logro de los objetivos generales del Ministerio y su buen funcionamiento.

Visión

Ser la unidad dinámica con reconocida imagen de probidad, prestigio y credibilidad, por su alta capacidad técnica, eficacia y eficiencia para evaluar las políticas, estrategias, planes, programas, proyectos, métodos y procedimientos de las actividades administrativas, operativas y financieras en las áreas de hidrocarburos y energía, así como en las actividades y procesos que la apoyan.

Objetivo

Garantizar el acatamiento de las normas legales, salvaguardar los recursos y bienes que integran el patrimonio público, asegurar la exactitud y veracidad de la información financiera y administrativa, promover la eficiencia de las operaciones y comprobar el cumplimiento de los planes, programas y presupuestos, en concordancia con las políticas prescritas y con los objetivos y metas propuestas.

4.3. Funciones de la Oficina de Auditoría Interna

Como órgano de Control Interno, la Oficina de Auditoría Interna tiene establecidas en el Oficio Nro. 0233 de fecha 20-06-2006 emanado del Ministerio de Planificación y Desarrollo, muchas funciones entre las cuales se pueden mencionar:

1. Ejercer la función interna de conformidad con las disposiciones consagradas en las leyes, reglamentos y resoluciones, así como en las Normas Generales de Auditoría de Estado y de Control Interno, emanadas de la Contraloría General de la República, la Superintendencia Nacional de Auditoría Interna y las disposiciones que prescribe el Reglamento Interno.

2. Evaluar el sistema de control interno del Ministerio del Poder Popular para el Petróleo, incluyendo el grado de operatividad y eficiencia de los sistemas de administración y de información, con la finalidad de proponer recomendaciones para mejorar la gestión.

3. Verificar dentro del ámbito de su competencia, la legalidad, exactitud, sinceridad y corrección de las operaciones relacionadas con los ingresos, gastos y bienes públicos realizados por el Ministerio del Poder Popular para el Petróleo. Así mismo, podrá efectuar, si así lo determina la Contraloría General de la República, el examen exhaustivo o selectivo, la calificación y la declaratoria de fenecimiento de las referidas cuentas.

4. Evaluar el cumplimiento y resultado, así como medir el desempeño de los planes, programas, proyectos, acciones centralizadas y específicas del Ministerio, a los fines de determinar la eficiencia, eficacia, economía, calidad e impacto de la gestión.

5. Promover el uso de los manuales de normas y procedimientos que garanticen la realización de procesos eficientes y el cumplimiento de los aspectos legales y técnicos de las actividades.

6. Realizar las actuaciones especiales que le sean requeridas por el Ministerio del Poder Popular para el Petróleo, la Contraloría General República y cualquier otro organismo competente para ello.

7. Atender y procesar las denuncias interpuestas que cumplan con los requisitos respectivos.

8. Realizar Auditorías operativas, administrativas, financieras, técnicas y de gestión; así como realizar análisis e investigaciones de todo tipo y de cualquier naturaleza.

9. Revisar las actas de entrega de los funcionarios, que por normativa legal, le corresponda realizarla.

10. Realizar auditorias de seguimiento de las acciones correctivas aplicadas por las dependencias del Ministerio del Poder Popular para la Energía y Petróleo, derivada de las recomendaciones efectuadas por la Oficina de Auditoria Interna y demás instancias de control externo.

11. Participar como observador, sin derecho a voto, en los procesos licitatorios efectuados por el Ministerio del Poder Popular para Energía y Petróleo.

12. Ejercer la potestad investigativa e iniciar el procedimiento para la declaratoria de responsabilidad administrativa, imposición de multas, y/o formulación de reparos. En los caso que sea procedente. Así mismo, decidir los recursos de reconsideración y/o revisión, conforme a lo previsto en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la Republica y del Sistema Nacional de Control Fiscal y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

13. Dictar auto motivado ordenado el archivo de las actuaciones realizadas cuando el ejercicio de la potestad investigativa, no surjan elementos de convicción o prueba.

14. Participar a la Contraloría General de la República el inicio de las investigaciones y de los procedimientos administrativos para la determinación de responsabilidades, así como remitir las decisiones administrativas correspondientes.

15. Informar al Ministro o Ministra del Poder Popular para la Energía y Petróleo las decisiones administrativas correspondientes a los procedimientos de declaratoria de responsabilidad, imposición de multas y/o formulación de reparos.

16. Remitir a la Contraloría General de la República el expediente administrativo, cuando a su juicio, en la realización de una investigación o actuación de control fiscal, existan elementos de convicción o prueba que pudieran dar lugar a la declaratoria de responsabilidad administrativa, imposición de multas y/o formulación de reparos, a funcionarios de alto nivel del Ministerio del Poder Popular para el Petróleo.

17. Remitir al Ministerio Público copia certificada de los expedientes administrativos, en los casos que presenten indicios de responsabilidad civil y/o penal.

18. Participar al Ministerio del Poder Popular para las Finanzas las multas impuestas y/o la formulación de reparos, con la finalidad que emita la planilla de liquidación correspondiente.

19. Verificar que los funcionarios del Ministerio del Poder Popular para la Energía y Petróleo, encargados de la administración y liquidación de ingresos nacionales o de la recepción, custodia y manejo de fondos o bienes públicos, cumplan con la obligación de prestar la caución de conformidad con la Ley.

20. Remitir a los funcionarios de las unidades auditadas, los informes preliminares y definitivos del examen realizado, a los fines que se adopten las medidas correctivas para subsanar las situaciones determinadas.

21. Informar los resultados de la acción de control realizada por la Oficina de Auditoría Interna, cuando sea requerida por los organismos competentes para ello, en la forma y oportunidad establecidas en la normativa que regula la materia.

22. Establecer sistemas que faciliten el control y seguimiento de las actividades realizadas por la Oficina de Auditoría Interna, así como medir su desempeño.

23. Mantener un archivo que contenga la documentación generada por la Oficina de Auditoría Interna y la derivada de la actividad contraloría, el cual debe mantenerse actualizado. Esta información debe ser confidencial y reservada, y debe implementar las medidas necesarias que garanticen el resguardo, custodia y manejo de los expedientes y papeles de trabajo resultantes de la actividad de control.

24. Fomentar la participación ciudadana en el ejercicio de control sobre la gestión pública.

25. Las demás atribuciones y deberes que señala la Ley.

26. Determinar el grado de observancia de las políticas prescritas en relación con el patrimonio y la salvaguarda de los recursos de tales entidades.

27. Establecer la medida en que se hubieren alcanzado sus metas y objetivos.

28. Verificar la exactitud y sinceridad de su información financiera, administrativa y de gestión.

29. Evaluar la eficiencia, eficacia, economía, calidad de sus operaciones, con fundamento en índices de gestión, de rendimientos y demás técnicas aplicables.

30. Evaluar el Sistema de control interno y formular las recomendaciones necesarias para mejorarlo.

4.4. Organización de la Oficina de Auditoría Interna

A continuación se presentan los aspectos: organizativo, jurídico, relativos a la planificación, financiero, recursos humanos, y tecnológico:

En relación al Aspecto Organizativo:

El Ministerio del Poder Popular para el Petróleo ha sufrido reestructuraciones constantes desde el año 1999 hasta la actualidad, lo cual no permite que los procesos se practiquen y consoliden de acuerdo a la planificación, debido que al cambiar las ubicaciones de los procesos se cambian a los Directores lo cual implica que se reformulen constantemente los planes operativos.

Por otra parte, las distintas Dependencias del Ministerio del Poder Popular para el Petróleo, entre ellas la Oficina de Auditoría Interna no cuenta con manuales de normas y procedimientos lo cual origina que las actividades de los procesos se ejecuten a discrecionalidad de los Directores; sin embargo; estas dependencias reciben lineamientos de la Oficina de Planificación Estratégica y de la Dirección de Presupuesto para la elaboración de los Planes Operativos, Presupuestos e Informes de Gestión.

En referencia al Aspecto de Planificación:

Los Planes Operativos se realizan con base a un Instructivo y cronograma que remite anualmente la Oficina de Planificación Estratégica, de conformidad con los lineamientos recibidos del Ministerio del Poder Popular para la Planificación y Finanzas, la cual está encargada de elaborar el Plan Operativo Anual del Ministerio del Poder Popular para la Energía y Petróleo.

La Oficina de Auditoría Interna para la elaboración de su Plan Operativo Anual aplica criterios de economía, objetividad, oportunidad y relevancia material, tal como se establece en el artículo 10 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal. Asimismo, toma en consideración los aspectos señalados en dicho artículo relacionados con:

2) Los resultados de la actividad de control desarrollada en ejercicios anteriores.

3) Los planes, programas, objetivos y metas a cumplir por el organismo o entidad en el respectivo ejercicio fiscal.

4) La situación administrativa, importancia, dimensión y áreas críticas del organismo o entidad.

5) Las solicitudes de actuaciones y los lineamientos que le formule la Contraloría General de la República, o cualquier organismo o entidad legalmente competente para ello, en este caso las solicitudes realizadas por la Superintendencia Nacional de Auditoría Interna (SUNAI).

Asimismo, para efectuar la planificación de los exámenes de cuenta se consideró lo previsto en el artículo 10 de las Normas Para la Formación y Rendición de Cuentas de los órganos del Poder Público Nacional, planifica en función de la naturaleza de las operaciones, monto de los recursos manejados por la unidad administradora desconcentrada, ubicación geográfica y observaciones contenidas en informes anteriores.

Esta planificación que se realiza, sufre constantes modificaciones debido a las denuncias y solicitudes especiales que se reciben de las Direcciones y del Público, lo cual se consideran actuaciones no programadas y no permite medir exactamente los resultados de la planificación.

Todo ello a los fines de estimar los recursos humanos, materiales financieros y tiempo requerido para las actuaciones de control que se llevaran a cabo, cumpliendo así con lo previsto en el artículo 18 de las Normas Generales de Control

Interno, que indica que para elaborar la planificación se debe considerar la disponibilidad de los recursos humanos, materiales y financieros.

Así mismo, la Oficina de Auditoría Interna cuenta con indicadores de gestión, lo cual permite detectar las desviaciones de la planificación para adoptar las medidas correctivas oportunas.

Las actividades que se incluyen en los Planes Operativos para el período 2008-2010 corresponden en algunos casos a evaluaciones obsoletas, es decir, consisten en auditorías y exámenes de cuentas de los años 2005, 2006 y 2007, lo cual ocasiona que las actividades no se puedan ejecutar en el tiempo planificado para cada actuación por cuanto la información reposa en los archivos muertos de las Direcciones y lleva sus trámites entregarlas a los auditores para que realicen su evaluación, con el correspondiente consumo de esfuerzos y tiempo extras.

En relación a este aspecto, los Planes Operativos también contemplan pocas actividades de seguimiento a las recomendaciones formuladas por el órgano de control fiscal en los Informes Definitivos de las actuaciones de control, lo cual ocasiona que las Direcciones no adopten las medidas correctivas efectuadas por la Dirección.

En referencia al Aspecto de los recursos humanos:

En la elaboración de los Planes Operativos participan los Supervisores de Áreas y el Director, no tomándose en cuenta el resto del personal. Los funcionarios desconocen el Proyecto y el Plan Operativo, lo cual crea incertidumbre entre el personal.

Por otra parte, el personal para la realización de las auditorías es suficiente para tener el alcance que se plantean en las mismas.

Existe, además, cierta desmotivación del personal por la falta de ejecución del plan de capacitación y adiestramiento, así como de los escasos ascensos que se producen.

En lo relativo al Aspecto Financiero:

En referencia a este aspecto, puede observarse el hecho de que las actividades planificadas en el Plan Operativo sufre modificaciones por la disponibilidad de los recursos financieros después del segundo trimestre del año.

En referencia al Aspecto Tecnológico:

Los equipos de computación actualizados son suficientes, todos tienen acceso a las tecnologías de información y comunicación, entre ellas Internet. El nivel de automatización de la oficina es bajo.

Hay un escaso material de oficina, y se detecta una inexistencia de instrumentos técnicos de ingeniería para las inspecciones que realizan los ingenieros.

4.5. Bases Legales

Las principales Leyes que regulan la actuación de la Oficina de Auditoría Interna del Ministerio del Poder Popular Para la Energía y Petróleo son las siguientes:

- En principio la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, la cual establece en el artículo 4 “ A los fines de esta Ley, se entiende por sistema nacional de control fiscal, el conjunto de órganos, estructuras, recursos y procesos que, integrados bajo la rectoría de la Contraloría General de la República, interactúan coordinadamente a fin de lograr la unidad de dirección de los sistemas y procedimientos de control que coadyuven al logro de los objetivos generales de los distintos entes y organismos sujetos a esta ley, así como también al buen funcionamiento de la Administración Pública”.

- Asimismo, el artículo 24 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República se establece que los órganos que integran el sistema nacional de control fiscal y menciona a la Contraloría General de la República, la contralorías de los Estados y Municipios, la Contraloría de la Fuerza Armada Nacional, las unidades de auditoría interna de los organismos públicos. La Superintendencia Nacional de Auditoría Interna, las máximas autoridades y los niveles directivos y gerenciales de los órganos públicos y los ciudadanos.
- Igualmente, el artículo 41 establece: “ Las unidades de Auditorías Internas en el ámbito de su competencia, podrán realizar auditorías, inspecciones, fiscalizaciones, exámenes, estudios, análisis e investigaciones de todo tipo y de cualquier naturaleza en el ente sujeto a su control, para verificar la legalidad, exactitud, sinceridad y corrección de sus operaciones, así como para evaluar el cumplimiento y los resultados de los planes y las acciones administrativas, la eficiencia, economía, calidad e impacto de su gestión”.
- La Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público en su artículo 5 revela lo siguiente: “ El sistema de Control Interno del sector público, cuyo órgano rector es la Superintendencia Nacional de Auditoría Interna, comprende el conjunto de normas, órganos y procedimientos de control, integrados a los procesos de la administración financiera así como la auditoría interna. El sistema de control interno actuará coordinadamente con el sistema de control externo a cargo de la Contraloría General de la República y tiene por objeto promover la eficiencia capacitación y uso de los recursos públicos, el acatamiento de las normas legales en las operaciones del Estado, la confiabilidad de la información que se genere y divulgue sobre los mismos; así como mejorar la capacidad administrativa para evaluar el manejo de los recursos del Estado y garantizar razonablemente el cumplimiento de la obligación de los funcionarios de rendir cuenta de su gestión”.

- El artículo 20 numeral 2 de la Ley Orgánica de Planificación señala la obligación de los Ministerios de evaluar el impacto de la ejecución de los planes, y el cumplimiento de los objetivos, con el fin de introducir los correctivos que sean necesarios.

Por otra parte, cabe señalar que la Oficina de Auditoría Interna no cuenta con instrumentos jurídicos básicos como un Reglamento Interno y Manuales de Normas y Procedimientos.

CAPITULO V

ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS DE LA EVALUACION

Este capítulo constituye el eje de la investigación debido a que se analizará el proceso que se llevo a cabo para realizar la evaluación del impacto de la planificación en la Oficina de Auditoría Interna para los años 2008, 2009 y 2010.

En primer lugar, se detalla el instrumento aplicado, asimismo se analizan los resultados obtenidos con la aplicación del instrumento. En segundo lugar, se analizan los resultados de los POA presentándose los resultados de la comparación entre los objetivos y metas alcanzados con los preestablecidos en los Planes Operativos Anuales del 2008, 2009 y 2010.

5.1. Resultados del Diagnóstico

De la encuesta aplicada a la muestra seleccionada para conocer la situación actual de la Oficina de Auditoría Interna del Ministerio del Poder Popular para la Energía y Petróleo, en relación a la planificación se obtuvo la información detallada a continuación en el cuadro N° 5, en el cual se incluyen los aspectos de la Oficina de Auditoría Interna del Ministerio del Poder Popular para la Energía y Petróleo, así como las características más resaltantes.

Como se puede apreciar de los resultados obtenidos, la situación actual de la Oficina de Auditoría Interna del Ministerio del Poder Popular para la Energía y Petróleo corresponde a lo que se definió en las bases teóricas del presente trabajo como la “Nueva Gestión Pública”, cuya actividad planificadora está orientada a incrementar la eficacia y la eficiencia de la Administración Pública. La Oficina de Auditoría Interna del Ministerio del Poder Popular para la Energía y Petróleo se trata de una dependencia que disminuye los riesgos sobre su legitimidad y estabilidad reforzando el propio sistema político. La Oficina de Auditoría Interna del Ministerio del Poder Popular para la Energía y Petróleo corresponde a la llamada “Agencia Post-burocrática”.

Cuadro N° 5. Resultados de la encuesta aplicada para el diagnostico Situación Actual de la Oficina de Auditoría Interna del Ministerio del Poder Popular para la Energía y Petróleo, en cuanto a la Planificación.

Indicadores	Tendencia en las Respuestas de los 5 funcionarios encuestados.
1. Enfoque hacia las necesidades	El enfoque está orientado hacia las propias necesidades de la Dirección.
2. Criterio para la definición de la importancia de la Organización.	La definición de la importancia de la Organización o Dirección está en la base a recursos y tareas que desarrolla; pero empieza a darse la importancia con base a los resultados que alcanza en favor de sus usuarios.
3. Énfasis de la misión.	El énfasis de la misión está en el control tanto de costos como el control de resultados.
4. Enfoque relativo a los procedimientos.	El enfoque está dado a la rutina de los procedimientos; se está considerando la flexibilidad de los procedimientos según la demanda de los usuarios.
5. Foco de la competencia.	La Dirección compite por incrementar su eficiencia y eficacia en la gestión.
6. Grado de Separación entre el pensar y el hacer.	Hay una tendencia a involucrar ambos, el pensar y el hacer en beneficio del usuario.
7. Énfasis de la visión.	El énfasis está en cumplir con resultados y calidad de los servicios.
8. Énfasis del control.	La Dirección está Sujeta al control burocrático; pero se está manifestando el control social y político
9. Tendencia en la planificación.	Existe la tendencia a anunciar políticas y planes, vislumbrándose poco a poco la necesidad de comunicarse con los usuarios.
10. Foco de la gerencia.	El profesional directivo empieza a preocuparse por la eficacia y la eficiencia en la consecución de objetivos y metas pero sin responder ante sus respectivos órganos políticos estratégicos sobre el cumplimiento de los resultados comprometidos.

Fuente: Encuesta Aplicada a 5 Funcionarios de la Dirección de Auditoría Interna.

5.2. Resultados de la Comparación entre los Objetivos y Metas alcanzados con los preestablecidos en los Planes Operativos Anuales 2008, 2009 y 2010.

Basado en los cuadros comparativos de los objetivos y metas preestablecidos en los Planes Operativos Anuales del 2008, 2009 y 2010 de la Oficina de Auditoría Interna del Ministerio del Poder Popular para la Energía y Petróleo con los objetivos y metas alcanzados reflejados en los informes de ejecución física se deduce en cuanto al aspecto referido a la evaluación de las Áreas Administrativas, Financieras, Técnicas de Gestión de las Unidades que integran el MENPET se evidencia que se programó, para el ejercicio fiscal 2008, la realización de 14 auditorías de gestión y técnica, 18 auditorías administrativas y financieras, la apertura de 4 procedimientos de potestad investigativa. Igualmente en el aspecto evaluaciones jurídicas de hallazgos de auditoría con el objeto de determinar la procedencia sobre la declaratoria de responsabilidad administrativa, multa y/o reparo a funcionarios adscritos al MENPET y/o particulares, así como la evaluación jurídica en materia de control fiscal se programaron 9.

Los resultados obtenidos fueron 73 metas concluidas, de las cuales 40 corresponden a la evaluación de las Áreas Administrativas, Financieras, Técnicas de Gestión de las Unidades: 14 auditorías de gestión y técnica dirigidas a verificar las actividades y resultados de las áreas medulares del MENPET, 18 auditorías administrativas y financieras relacionadas con los exámenes de cuentas de la unidad administradora central y las unidades administradoras desconcentradas, así como revisiones de actas de entregas y 6 procedimientos de potestad investigativa derivados de las actuaciones de control desarrolladas.

Por otra parte, como resultado de las actuaciones de control se llevaron a cabo 33 actuaciones relativas a evaluaciones jurídicas de hallazgos de auditoría con el objeto de determinar la procedencia sobre la Declaratoria de Responsabilidad Administrativa, Multa y/o Reparos a funcionarios adscritos al MENPET y/o particulares.

Como se puede apreciar de la comparación, la Oficina de Auditoría Interna del Ministerio del Poder Popular para la Energía y Petróleo durante el ejercicio fiscal 2008 cumplió las metas propuestas en un 162 %, de lo cual se infiere que el alcance de metas y objetivos es superior a lo previsto, como se muestra en el cuadro N° 6.

Cuadro N° 6. Comparación entre los Objetivos y Metas Alcanzados con los Objetivos y Metas preestablecidos en el Plan Operativo Anual 2008 de la Oficina de Auditoría Interna del Ministerio del Poder Popular para la Energía y Petróleo.

Denominación	Metas Programadas	Metas Ejecutadas	Variación	Porcentaje (%) de Ejecución
Evaluación de las Áreas Administrativas, Financieras, Técnicas de Gestión de las Unidades que integran el MENPET.	36	40	4	111
Auditorías de Gestión y Técnica.	14	17	3	121
Auditorías Administrativas y Financieras.	18	17	-1	94
Procedimientos de Potestad Investigativa.	4	6	2	150
Evaluación de Hallazgos de Auditoría para determinar la procedencia de la delatoria de responsabilidad administrativa, multa y/o reparo.	9	33	24	266,66
Total	45	73	28	162

Fuente: Plan Operativo Anual e Informe de Ejecución Física correspondiente al año 2008.

La Oficina de Auditoría Interna del Ministerio del Poder Popular para la Energía y Petróleo programó para el ejercicio fiscal 2009, 78 evaluaciones de las Áreas Administrativas, Financieras, Técnicas de Gestión de las Unidades que integran el MENPET, mediante la realización de 19 auditorías de gestión y técnica, 18 auditorías administrativas y financieras, la evaluación de 41 actuaciones de control para el ejercicio de la potestad investigativa. Igualmente, se programó 10

estudios de procedimientos de determinación de responsabilidades administrativas con el fin de contribuir en el mejoramiento de la gestión del Ministerio.

Los resultados obtenidos fueron 98 metas concluidas, de las cuales 78 corresponden a la evaluación de las Áreas Administrativas, Financieras, Técnicas de Gestión de las Unidades y potestad investigativa: 19 auditorías de gestión y técnica dirigidas a verificar las actividades, resultados y seguimientos en las áreas medulares del MENPET, 22 auditorías administrativas y financieras relacionadas con los exámenes de cuentas de la unidad administradora central y las unidades administradoras desconcentradas, así como revisiones de actas de entregas y 41 estudios para el ejercicio de procedimientos de potestad investigativa derivados de las actuaciones de control desarrolladas.

Por otra parte, como resultado de las actuaciones de control no se llevó a cabo evaluaciones jurídicas con el objeto de determinar la procedencia sobre la Declaratoria de Responsabilidad Administrativa, Multa y/o Reparación a funcionarios adscritos al MENPET y/o particulares, no obstante se realizaron estudios jurídicos sobre el valor probatorio de documentos aplicables a procedimientos Administrativo para la Determinación de Responsabilidades.

Como se puede apreciar de la comparación, la Oficina de Auditoría Interna del Ministerio del Poder Popular para la Energía y Petróleo durante el ejercicio fiscal 2009 cumplió las metas propuestas en un 111 %, de lo cual se infiere que el alcance de metas y objetivos es superior a lo previsto, como se muestra en el Cuadro N° 7.

Cuadro N° 7. Comparación entre los Objetivos y Metas Alcanzados con los Objetivos y Metas preestablecidos en el Plan Operativo Anual 2009 de la Oficina de Auditoría Interna del Ministerio del Poder Popular para la Energía y Petróleo.

Denominación	Metas Programadas	Metas Ejecutadas	Variación	Porcentaje (%) de Ejecución
Evaluación de las Áreas Administrativas, Financieras, Técnicas de	78	98	20	126

Gestión de las Unidades que integran MENPET.				
Auditorías de Gestión y Técnica.	19	19	0	100
Auditorías Administrativas y Financieras.	18	22	4	122
Procedimientos de Potestad Investigativa.	41	57	16	139
Procedimientos de Determinación de Responsabilidades	10	0	10	0
Total	88	98	10	111

Fuente: Plan Operativo Anual e Informe de Ejecución Física correspondiente al año 2009.

La Oficina de Auditoría Interna del Ministerio del Poder Popular para la Energía y Petróleo para el ejercicio fiscal 2010, programó 80 actuaciones de control dirigidas al fortalecimiento del sistema de control interno del MENPET, mediante el control posterior de las operaciones Administrativas, Financieras, Técnicas de Gestión en el logro de los planes objetivos y metas, para ello programó la realización de 20 auditorías de gestión y técnica, 18 auditorías administrativas y financieras, la evaluación de 42 análisis para el ejercicio de la potestad investigativa. Igualmente, se programaron 11 evaluaciones jurídicas en materia de control fiscal para el ejercicio de la potestad sancionatoria y resarcitoria de determinación de responsabilidades administrativas con el fin de contribuir en el mejoramiento y fortalecimiento del sistema de control interno del Ministerio.

Los resultados obtenidos fueron 86 metas ejecutadas, de las cuales 77 corresponden a la evaluación de las Áreas Administrativas, Financieras, Técnicas de Gestión de las Unidades y potestad investigativa: 12 auditorías de gestión y técnica dirigidas a verificar las actividades, resultados y seguimientos en las áreas medulares del MENPET, 21 auditorías administrativas y financieras relacionadas con los exámenes de cuentas de la unidad administradora central y las unidades administradoras desconcentradas, así como seguimientos y revisiones de actas de

entregas, asimismo se realizaron 44 estudios para el ejercicio de procedimientos de potestad investigativa derivados de las actuaciones de control desarrolladas.

Por otra parte, como resultado de las actuaciones de control se llevaron a cabo 9 evaluaciones jurídicas con el objeto de determinar la procedencia sobre la Declaratoria de Responsabilidad Administrativa, Multa y/o Reparación a funcionarios adscritos al MENPET y/o particulares.

Como se puede apreciar de la comparación, la Oficina de Auditoría Interna del Ministerio del Poder Popular para la Energía y Petróleo durante el ejercicio fiscal 2010 cumplió las metas propuestas en un 94,50 %, de lo cual se infiere que el alcance de metas y objetivos es aceptable, como se muestra en el cuadro N° 8.

Cuadro N° 8. Comparación entre los Objetivos y Metas Alcanzados con los Objetivos y Metas preestablecidos en el Plan Operativo Anual 2010 de la Oficina de Auditoría Interna del Ministerio del Poder Popular para la Energía y Petróleo.

Denominación	Metas Programadas	Metas Ejecutadas	Variación	Porcentaje (%) de Ejecución
Evaluación de las Áreas Administrativas, Financieras, Técnicas de Gestión de las Unidades que integran el MENPET.	80	77	-3	96
Auditorías de Gestión y Técnica.	20	12	-8	60
Auditorías Administrativas y Financieras.	18	21	3	116
Procedimientos de Potestad Investigativa.	42	44	2	104
Procedimientos de Determinación de Responsabilidades	11	9	-2	81
Total	91	86	-5	94,50

Fuente: Plan Operativo Anual e Informe de Ejecución Física correspondiente al año 2010.

CAPITULO VI

EVALUACIÓN DEL PROYECTO

6.1. Evaluación de los Objetivos Específicos

A través de la revisión de los objetivos específicos, se pueden determinar los niveles de cumplimiento de lo planteado en la interrogante de investigación y su cumplimiento cumplirá con el fin último del trabajo de investigación.

Objetivos Específico N° 1: Diagnosticar la situación actual de la Oficina de Auditoría Interna en relación a la planificación.

Para lograr este objetivo se utilizó como instrumento un cuestionario con 10 preguntas relacionadas con las tendencias de la actividad de planificación en la Oficina de Auditoría Interna, de manera que se obtuvo información que permitió determinar el enfoque empleado para llevar a cabo la planificación corresponde a lo que se definió en las bases teóricas del presente trabajo como la “Nueva Gestión Pública”, cuya actividad planificadora está orientada a incrementar la eficacia y la eficiencia de la Administración Pública. La Oficina de Auditoría Interna del Ministerio del Poder Popular para la Energía y Petróleo se trata de una dependencia que disminuye los riesgos sobre su legitimidad y estabilidad reforzando el propio sistema político. La organización corresponde a la llamada “Agencia Post-burocrática”. El diagnóstico resultó muy satisfactorio a efectos del presente trabajo de investigación por cuanto desde el principio se pudo determinar la línea de los resultados de la comparación de los objetivos y metas.

Objetivos Específico N° 2: Evaluar de los objetivos y metas alcanzados con los preestablecidos en los Planes Operativos 2008, 2009 y 2010.

La comparación de los objetivos y metas alcanzados con los objetivos y metas preestablecidos en los Planes Operativos 2008, 2009 y 2010 permitió determinar la eficacia de la Oficina de Auditoría Interna del Ministerio del Poder Popular para la Energía y Petróleo, durante los años 2008, 2009 y 2010 cumplió las metas propuestas en un 162 % ,111 % y 94,50%, respectivamente, de lo cual se infiere que el logro de metas y objetivos es aceptable.

6.2. Evaluación del Objetivo General

Analizar el impacto de la planificación de los objetivos y metas, en la Oficina de Auditoría Interna del Ministerio de Energía y Petróleo, para el período 2008, 2009 y 2010.

Al demostrar que los objetivos específicos fueron cumplidos se puede concluir que el objetivo general fue desarrollado exitosamente. Además, se puede decir que la planificación de objetivos y metas tienen impactos positivos en los resultados arrojados en la gestión de la Oficina de Auditoría Interna del Ministerio del Poder Popular para la Energía y Petróleo, en concordancia con los objetivos planteados en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013.

CAPITULO VII

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CONCLUSIONES

Las conclusiones del presente trabajo de grado, significa la culminación de un proceso iniciado con el planteamiento del problema y el logro del objetivo planteado, lo cual es un buen indicador de las ventajas que reviste para el sector público introducir sistemas de planificación que sirven de apoyo a la gerencia en la toma de decisiones estratégicas, además se confirma de que ello es factible siempre que exista la voluntad política de delimitar claramente el rol del Gobierno y del Gerente en el manejo del negocio.

En el caso de la Oficina de Auditoría Interna del Ministerio del Poder Popular para la Energía y Petróleo se evidenció que la planificación de objetivos y metas tiene impactos positivos en los resultados arrojados en la gestión de los años 2008, 2009 y 2010, asimismo, se evidenció que los porcentajes de cumplimiento de los Planes Operativos Anuales reflejan una disminución cada año, sin embargo la Oficina continua teniendo un cumplimiento aceptable.

Finalmente, cabe destacar que es interés de todos los Venezolanos que los organismos públicos presten sus servicios o realicen sus actividades y que existan mecanismos de control óptimos para el resguardo del patrimonio del Estado, que se traduce en el interés directo, legítimo de todos por cuanto representa a los ciudadanos y solo con suficientes mecanismos y con funcionarios honestos, capacitados y con una voluntad de hacer las cosas correctas es que Venezuela podrá conseguir una Administración Pública que logre cumplir con sus objetivos y salvaguardar los recursos y bienes de los Venezolanos.

RECOMENDACIONES

- Proponer en el futuro un conjunto de estrategias para encaminar a la Oficina de Auditoria Interna del Ministerio del Poder para la Energía y Petróleo hacia la nueva “Gerencia Pública”.

- Suministrar una copia del presente trabajo a la Oficina de Auditoria Interna del Ministerio del Poder para la Energía y Petróleo.
- Orientar la gestión de la Oficina de Auditoria Interna del Ministerio del Poder para la Energía y Petróleo, en cuanto a la planificación, al cumplimiento de metas y objetivos con excelencia en su gestión.
- Tomar el presente trabajo de investigación como base para futuros trabajos en este tema.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Ackoof, R. (2000). *Planificación de la Empresa del Futuro*. México, Editorial Limusa.

Arias, F. (1997). *El Proyecto de Investigación. Guía para su Elaboración*. Ed. Episteme, Caracas.

Arrieche, V (2008). *El Presupuesto por Proyectos la Experiencia Venezolana*. Fundación Escuela de Gerencia Social., Caracas Venezuela.

Asociación Venezolana de Presupuesto Público (1995). *Aspectos Conceptuales y Metodológicos del Presupuesto Público Venezolano, Tercera edición*, . Venezuela.

Caldera R. (2004), “*Planeación Estratégica*”, Universidad Politécnica de Nicaragua.

Carucci, F. (1999). *Elementos de Gerencia Local. Manual para Gerentes Municipales*. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS). Caracas, Venezuela.

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, publicada en la Gaceta Oficial N° 5.453 Extraordinario de fecha 24-03-2000.

Campuzano, G. “Ejes Condicionantes para una Administración Pública de Calidad”, www.ligov.org/documentos/?p=4_0112.

Díez, J. (1999). “En busca de la empresa ética”. *Alta Dirección* n° 204. Pp. 95-105.

Francés, A. (2006). *Estrategia y Planes para la Empresa*. Editorial Pearson, México.

Guerrero, O. (2004). “Nueva gerencia pública ¿gobierno sin política?”. *Revista Venezolana de Gerencia*, año 8, n° 23. Pp.379-395.

Hernández, R. (2006). *Metodología de la Investigación*. McGraw Hill. México.

Hintze, J (2003). “*Instrumentos de Evaluación de la Gestión del Valor Público*”, Ponencia presentada para el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. Panamá, 28-31 de octubre. En línea: <http://www.top.org>, 2004.

Hodge, T (1998) “*Teoría de la Organización*”. Prentice Hall, México.

IVEPLAN, Serie Documento N° 2 / Junio 1991, *Planificación y Política*, Caracas, Venezuela.

Kliksberg, B. (2003).”La ética importa”. *Revista Venezolana de gerencia*, año 8, n° 24. Pp.661-665.

Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema de Control Fiscal, publicada en la Gaceta Oficial N° 37.347 de fecha 17-12-2001.

Ley Orgánica de Planificación, publicada en la Gaceta Oficial N° 5.554 Extraordinario del 13-11-2001.

Ley de Reforma de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público, publicada en la Gaceta Oficial N° 5.891 Extraordinario de fecha 31-07-2008.

Ley Orgánica de Hidrocarburos, publicada en la Gaceta Oficial N° 37.323 de fecha 13-11-2001.

Lenz (1987) Environmental Analysis: the Applicability of Current Theory, Strategic Management Journal, Estados Unidos.

Malvicino, G. (2001). *La gestión de la calidad en el ámbito de la administración pública. Potencialidades para un Cambio Gerencial*. Ponencia. VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública”, Buenos Aires, Argentina. 5-9, noviembre. 17 págs. (En línea: <http://www.top.org>, 2004).

Mintzberg, W (1997). *“El Proceso Estratégico”*. Edición Breve, Pearson Prentice Hall, México.

Ministerio de Planificación y Finanzas (2010), Lineamientos Generales para la Formulación del Plan Operativo Anual 2011. Caracas, Venezuela.

Ministerio de Planificación y Finanzas (2007) Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013.

Ministerio del Poder Popular para la Energía y Petróleo Planes Operativos Anuales correspondientes a los años 2008, 2009 y 2010.

Ministerio del Poder Popular para la Energía y Petróleo, Estructura Organizativa, aprobada por el Ministerio de Planificación y Desarrollo, mediante Oficio N° 0233 de fecha 20 de junio de 2006.

Méndez, C. (2001). Metodología. Diseño y Desarrollo del Proceso de Investigación. Tercera Ed., McGraw Hill. Bogotá, Colombia.

Monagas, A. (2004), “La Gerencia como condición de la Planificación, Universidad de los Andes, Mérida, Venezuela.

Normas Generales de Control Interno, emanadas de la Contraloría General de la República, publicadas en la Gaceta Oficial N° 36.229 de fecha 17-06-1997.

Porrón R. (2008), *“Implementación de la Planificación Estratégica para mejorar la Administración del Presupuesto de Egresos de la Municipalidad de El Tejar Chimaltenado”*, Universidad de San Carlos de Guatemala.

Prats, J. (2003). *“Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo”* (en línea: <http://www.iig.org>, 2003).

Ramió, C. (2001). “*Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: Modelo de estado y cultura institucional*”. Revista del CLAD Reforma y Democracia n° 21.(en línea: <http://www.top.org>, 2004).

Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, publicado en la Gaceta Oficial N° 39.240 de fecha 12-08-2009.

Salkind, N. (1999). *Métodos de Investigación*. Tercera edición. Prentice Hall. México.

Serna, H. (2000). *Gerencia Estratégica*, Caracas, Ediciones Global S.A. Caracas, Venezuela.

Steiner G. (1983). *Planeación estratégica: lo que todo director debe saber*. México, D.F:Continental.

Tamayo, C. (1998). *El Proceso de la Investigación Científica*. Tercera edición. Editorial Limusa. México.

Torres, K. (2002), *Planificación Estratégica*, IVEPLAN.

Universidad Pedagógica Experimental Libertador (1998). *Manual para presentación de Trabajos de Grado*.

Consultas en Línea:

(http://www.igov.org/documentos/?p=4_0112)

<http://www.iig.org>, 2003

http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/23275/1/antonio_monagas.pdf

http://www.quality-consultant.com/gerentica/aportes/aporte_002.pdf

<http://www.iig.org>, 2003

<http://www.top.Org>, 2004

<http://www.top.org.ar>, 2004

http://biblioteca.usac.edu.gt/tesis/03/03_3111.pdf