

VINCULACIÓN DE LOS PLANES OPERATIVOS Y EL PRESUPUESTO: EN EL MARCO DE LA TÉCNICA DE PRESUPUESTO POR PROYECTOS

Chirinos Palencia, Tahis Margarita ¹

RESUMEN

La planificación es una responsabilidad fundamental del sector público que comprende diversos instrumentos de corto, mediano y largo plazo, que se complementan entre sí; de estos el plan operativo anual (POA) es importante porque permite en el corto plazo la concreción de los planes nacionales. El propósito general de esta investigación es *analizar la vinculación del plan operativo anual y el presupuesto a través de la técnica de presupuesto por proyectos*. Tomando como caso de estudio la Fundación Centro de Investigaciones del Estado para la Producción Experimental Agroindustrial (CIEPE). Este estudio es positivista se analizan datos cuantitativos enmarcado en una investigación de campo. Con los resultados se llegó a la conclusión de que la vinculación plan – presupuesto se ha logrado parcialmente en la fase de formulación existiendo debilidades en las fases de ejecución y seguimiento, lo cual repercute en el cumplimiento de las metas programadas de las instituciones públicas.

Palabras Claves: Plan Operativo anual, Presupuesto público, Presupuesto por proyectos y acciones centralizadas.

LINKING OF OPERATIONAL PLANS AND BUDGET UNDER THE TECHNICAL PROJECT BUDGET

ABSTRACT

Planning is a fundamental responsibility of the public sector comprising various instruments of short, medium and long term, which complement each other; of these the annual operating plan (AOP) is important because it allows in the short term the realization of national plans. The overall purpose of this research is to analyze the link between the annual operating plan and budget through budget technical projects. Taking as a case study Fundación Centro de Investigaciones del Estado para la Producción Experimental Agroindustrial (CIEPE). This study is framed positivist quantitative data in field research are discussed. With the results was concluded that the relationship plan - budget has been partially achieved in the formulation phase existing weaknesses in the implementation and monitoring phases, which affects the fulfillment of the goals set by public institutions.

Keywords: Operative Annual Plan, Public Budget, Budget projects and centralized actions.

¹ Doctorado en Ciencias del Desarrollo Estratégico - Universidad Bolivariana de Venezuela (Edo. Yaracuy)

1. Introducción

La técnica de presupuesto por proyectos y acciones centralizadas, representa la necesidad que ha tenido Venezuela al igual que otros países de establecer métodos que les permitan no solo distribuir y asignar recursos a los organismos públicos, sino también, que sea un instrumento de planificación y seguimiento para evaluar el desempeño de las instituciones en el logro de sus metas, basado en la vinculación que debe existir entre los planes operativos anuales y el presupuesto. En Venezuela se adoptó a partir del año 2006 la técnica de presupuesto por proyectos y acciones centralizadas, de acuerdo a lo establecido por la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE):

El Presupuesto por Proyectos es un instrumento para asignar y distribuir los recursos públicos a través de proyectos, a los entes u organismos nacionales, estatales y municipales en función de las políticas y objetivos estratégicos de la Nación, expresados en los respectivos planes anuales; además coordinar, controlar y evaluar su ejecución. (Onapre, 2006:63)

Para el año 2013 han transcurrido siete años desde que se comenzó a aplicar la mencionada técnica, por lo que es importante analizar el proceso de plan operativo-presupuesto donde se está utilizando la técnica de presupuesto por proyectos y acciones centralizadas, a los fines de investigar la funcionalidad que ha tenido en las instituciones públicas y evaluar si se ha logrado una verdadera vinculación entre los planes operativos (metas físicas) y los presupuestos (recursos asignados para ejecutar las metas físicas). Este artículo representa un avance de una investigación titulada: *Estrategias para viabilizar la formulación de planes operativos y el presupuesto de la Fundación CIEPE, a través de la técnica de presupuesto por proyectos y acciones centralizadas.*

1. Planteamiento del Problema

En las instituciones públicas venezolanas se aplicó hasta el año 2005 la técnica de presupuesto por programas, que estuvo vigente en Venezuela durante 40 años aproximadamente; a través de esta técnica se asignaban y distribuían los recursos públicos a los programas, subprogramas y actividades, de los organismos, entes nacionales, estatales y municipales en función de sus objetivos y metas asignadas a los programas.

La técnica de presupuesto por programas, en la práctica, no tenía una relación directa con los planes operativos, puesto que en el plan se describían un conjunto de acciones asociadas a la producción o prestación de servicios y en el presupuesto se asignaban los recursos a los programas y unidades ejecutoras, lo que hacía imposible atribuir los costos y gastos a una acción específica del plan. (Castillo, 2007).

Lo anteriormente señalado por este autor, puede ser la causa de que el 12 de agosto de 2005 se publicara en Gaceta Extraordinaria Nº 5781, la modificación del Reglamento Nº 1 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público, sobre el sistema presupuestario, donde se cambió la metodología de presupuesto por programas por la actual técnica de presupuesto por proyectos y acciones centralizada. Estableciendo en su artículo Nº 2 que:

“Los órganos y entes sujetos a la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público, formularan y aplicaran la técnica de presupuesto por proyectos y acciones centralizadas, entendidas estas como las categorías presupuestarias de mayor nivel y por acciones específicas como categorías de menor nivel. Esta técnica se aplicará en las restantes etapas o fases del proceso presupuestario, de conformidad con las instrucciones que al efecto dicte la Oficina Nacional de Presupuesto”

Es importante resaltar que esta técnica de presupuesto por proyectos y acciones centralizadas, hasta ahora sólo se ha aplicado en Venezuela, por lo tanto hay poco material teórico al respecto. En algunos países de América se ha implementado la técnica de presupuesto por resultados, donde el gasto no se califica de acuerdo al insumo sino más bien con el objetivo. Este proceso ha implicado en esos países la reestructuración de los procesos presupuestarios para incluir información sobre desempeño, destino de los recursos, mandatos y compromisos, evaluación de resultados mediante indicadores y sostenibilidad de las inversiones. (Nava, 2009) señala que el cambio de la técnica presupuestaria por proyectos y acciones centralizadas se ha llevado a cabo de manera improvisada, sin un marco conceptual sólido, en ausencia de una adecuada preparación por parte de los entes y órganos que integran la administración pública, y sin considerar la opinión de los mismos.

La Fundación Centro de Investigaciones del Estado para la Producción experimental Agroindustrial (Fundación CIEPE) es un organismos adscrito al

Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, que tiene como misión innovar y desarrollar soluciones para las necesidades de los diferentes actores del sector agroproductivo, a fin de fortalecer la seguridad y soberanía alimentaria a través de la investigación, acompañamiento, servicios analíticos y capacitación, con énfasis en los procesos agroindustriales, enmarcados en leyes, normas, lineamientos y estándares de calidad que afiancen el desarrollo sustentable de la nación.

De acuerdo al informe de liquidación y cierre del ejercicio económico-financiero de los años 2011 y 2012 de la Fundación CIEPE, hay incumplimiento de las metas físicas y presupuestarias establecidas en los proyectos, la mayoría son proyectos científicos tecnológicos donde no se ha cuantificado con exactitud el avance físico de los mismos, debido a que las metas de los proyectos son a mediano y largo plazo, lo cual dificulta realizar seguimiento en periodos cortos, siendo estos necesarios para medir los objetivos alcanzados durante el ejercicio presupuestario. Para el año 2011 se logró una meta física de 66% y presupuestariamente en un 73%. Y Durante el año 2012 la meta física en un 100% y la meta presupuestaria-financiera en un 60%. (Memoria y cuenta Fundación CIEPE, 2011 y 2012).

En este sentido, el objetivo principal de esta investigación es: *analizar la vinculación del plan operativo anual y el presupuesto a través de la técnica de presupuesto por proyectos y acciones centralizadas*. A los fines de cumplir con este objetivo se planteó: diagnosticar la situación actual de la formulación de los planes operativos y el presupuesto; describir el proceso de seguimiento del plan operativo anual y el presupuesto en las áreas técnicas y administrativas; determinar si la técnica de presupuesto por proyectos ha contribuido a mejorar la vinculación de los planes operativos y el presupuesto. Para revisar la situación planteada, se toma como caso de estudio la Fundación CIEPE por ser un organismo público.

Lo antes mencionado es la base para formular la siguiente interrogante de investigación: ¿Cómo ha sido la vinculación del plan operativo anual y el presupuesto en la Fundación CIEPE, desde la implementación de la técnica de presupuesto por proyectos?.

2. Marco Teórico

3.1 Plan Operativo Anual

De acuerdo al Ministerio del Poder Popular para la Planificación y Desarrollo (2010 en línea), el plan operativo anual es una expresión de la planificación operativa de las instituciones que conforman al Ejecutivo Nacional. Esta bajo la responsabilidad de los ministerios y de sus organismos adscritos, incluir en este plan las actividades a corto plazo generalmente a un año que permitan ejecutar los planes estratégicos. Tomando en cuenta la definición anterior se puede decir que los planes operativos son aquellos donde se formulan las acciones que se deben desarrollar en cada periodo fiscal para que se vayan logrando las metas del plan estratégico.

Asimismo, el Ministerio del poder popular para ciencia y tecnología (2010), define el plan operativo anual como una propuesta específica de trabajo, un plan de acción a corto plazo que presenta una o varias áreas responsables de un ente público. Permite definir, seleccionar y alinear las acciones, hacia objetivos y estrategias que responden de manera particular a los logros, objetivos y metas dentro del marco de una institución y que contribuye en virtud de su correspondencia a los objetivos estratégicos señalados en el plan de desarrollo de un sector.

La Ley orgánica de planificación pública y popular, en su artículo N° 52 define que: Los planes operativos son aquellos formulados por los órganos y entes del poder público y las instancias de participación popular, sujetos a la presente Ley, con la finalidad de concretar los proyectos, recursos, objetivos y metas, trazados en los planes estratégicos. Dichos planes tendrán vigencia durante el ejercicio fiscal, para el cual fueron formulados.

En resumen, se puede decir que el plan operativo anual no es más que la desagregación del plan estratégico, por parte de las unidades ejecutoras que integran la organización que sirve para definir los objetivos a corto plazo y la manera de alcanzarlos que debe seguir cada unidad. En el plan operativo anual se traduce el objetivo general y la estrategia organizacional en las actividades que día a día se deben realizar para cumplir con los objetivos propuestos.

3.2 Técnicas Presupuestarias

Las técnicas presupuestarias son metodologías que han utilizado los gobiernos para formular, ejecutar y hacer seguimiento a los planes. Según

(Higuerey y Dura, 2007), en el uso de las técnicas presupuestarias se debe considerar las particularidades que desde el punto de vista metodológicos, tienen los procesos productivos de los organismos del gobierno central, de los organismos descentralizados y empresas públicas no financiera, así como las diferentes normas legales existentes para la aprobación de los respectivos presupuestos. Es por ello, que a pesar de que todos los organismos públicos llevan a cabo las mismas etapas del proceso presupuestario, las características de realización son diferentes según el tipo de organismo, del que se trate.

Las experiencias de las reformas presupuestarias llevadas a cabo en América latina, no han logrado transformaciones sustanciales en el funcionamiento del aparato público a pesar de que a partir de los años 60 se enfatiza en la necesidad de que las técnicas presupuestarias reflejen relaciones de insumo-producto y se plantee la necesidad de la existencia de los sistemas de planificación que orienten y marquen las definiciones sobre asignación de los recursos presupuestarios. De acuerdo a lo planteado por estos autores se puede decir que es importante que la técnica presupuestaria no sea solo un medio para prever y asignar recursos, por lo tanto las nuevas técnicas de presupuesto deben contemplar elementos de información que permitan medir tanto el cumplimiento de las metas como el impacto directo que tienen en la sociedad. (Makón, 2008).

3.3 Técnicas presupuestarias aplicadas en Venezuela

En Venezuela se han utilizado tres técnicas que son: presupuesto tradicional (1950-1970), presupuesto por programas (1971-2005) y presupuesto por proyectos (a partir del 2006). En esta investigación se realizará mayor énfasis en el presupuesto por proyectos por ser tema central de la investigación.

Cuadro 1.

Comparación de las técnicas presupuestarias

Presupuesto Tradicional	Presupuesto por Programas	Presupuesto por Proyectos
Instrumento técnico administrativo mas no gerencial	Herramienta técnica gerencial y estratégica que vincula plan y presupuesto	Instrumentos técnico, estratégico y político.
Estructura el volumen de gastos asignados por partida	Racionaliza el uso de los recursos en función de objetivos, metas y	Asigna y distribuye recursos públicos a través de proyectos alineados a

presupuestaria: concepto y monto en unidades monetarias	programas	las políticas y planes
Hace énfasis a lo que el gobierno compra para desarrollar sus actividades más que en la realización y logros	Establece figura de la operación que vincula el plan con el presupuesto	Cada proyecto debe generar productos, resultados e impactos sociales
no permite su seguimiento y evaluación en función de productos, resultados, beneficios o impacto social	Identifica responsables por operación y facilita la petición y rendición de cuentas	Establece un sistema de clasificadores más sencillo e integrador.
	Focaliza la programación presupuestaria de la institución	Trasciende la frontera institucional
		Permite el seguimiento, evaluación, control, petición y rendición de cuentas
		Facilita la contraloría social

Fuente: Adalberto Zambrano Barrios (2006)

Haciendo una comparación entre las diferentes técnicas utilizadas en Venezuela y América latina, observamos que estos países enfrentan problemas para incrementar la productividad de la gestión pública y en base a ello se han visto en la necesidad de cambiar las antiguas técnica de presupuesto, por otras que se adapten mejor a los cambios que se les exigen actualmente a los gobiernos. Es así como surgen nuevas técnicas presupuestarias que apuntan hacia el seguimiento y evaluación de la gestión pública. Varios autores coinciden que en América Latina se ha avanzado en ciertos aspectos sin embargo todavía existen deficiencias en los sistemas de información de seguimiento y evaluación de los entes gubernamentales. Es por ello que la nueva técnica de presupuesto por proyectos y acciones centralizadas se debe fortalecer con mecanismos de medición y evaluación para lograr el cumplimiento de las metas.

3.4 Presupuesto por proyectos y acciones centralizadas

La ONAPRE (Oficina Nacional de Presupuesto Público, 2006) define el Presupuesto por Proyectos como un instrumento para asignar y distribuir los recursos públicos a través de proyectos a los entes u organismos nacionales, estatales y municipales en función de las políticas y objetivos estratégicos de la nación expresados en los respectivos planes anuales, así como coordinar, controlar y evaluar su ejecución. Estableciendo la estructura presupuestaria de la siguiente manera:

Cuadro 2.

Categorías Presupuestarias

1ra. Categoría	2da. Categoría	Distribución de ingresos y gastos
Proyectos	Acciones Específicas	Partidas
Acciones Centralizadas	Acciones Específicas	Partidas

Fuente propia: basada en los instructivos de la ONAPRE (2006)

El Proyecto, desde el punto de vista presupuestario, será la expresión sistematizada de un conjunto de acciones y recursos que permitan en un tiempo determinado, el logro de un resultado específico para el cual fue concebido. Este resultado puede estar dirigido a satisfacer las necesidades y demandas de la población o mejorar los procesos y sistemas de trabajo de la institución o del sector público en su conjunto. Los proyectos representarán la categoría presupuestaria de mayor nivel en la asignación de los recursos financieros públicos. Las acciones específicas de los proyectos son categorías de segundo nivel, conformada por aquellas operaciones concretas, suficientes, medibles y cuantificables anualmente, necesarias para lograr el resultado esperado, por lo tanto estas acciones serán determinadas por las personas responsables de la formulación y ejecución del proyecto.

Las Acciones Centralizadas: comprende todo uso de recursos reales y financieros que no es posible definir en términos de proyectos, por no poder asociarse directamente a un único proyecto, pero que son necesarios para garantizar el funcionamiento de las instituciones públicas así como el cumplimiento

de otros compromisos de Estado. Las acciones específicas, de las acciones centralizadas detallan las actividades que realiza la institución en pro del funcionamiento, así como el cumplimiento de otros compromisos del Estado. Los créditos presupuestarios asignados a las acciones específicas suman a las categorías presupuestarias de mayor nivel al cual están asociadas.

Tanto las acciones centralizadas como sus correspondientes acciones específicas están predeterminadas por la ONAPRE y el Ministerio del poder popular para la planificación y desarrollo, las cuales se detallan a continuación.

1. *Desarrollo y coordinación de los gastos de los trabajadores:* Son acciones que permiten la administración de los recursos asignados a los gastos de los trabajadores, de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente y las convenciones colectivas de trabajo.

2. *Gestión Administrativa:* Son actividades relacionadas con el funcionamiento institucional, excepto las que corresponden a la dirección y coordinación de los gastos de los trabajadores.

3. *Previsión y protección social:* Esta acción permite la administración de los recursos asignados a los gastos de los pensionados y jubilados, de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente y las convenciones colectivas de trabajo.

4. *Otras:* Previa autorización del Ministerio del poder popular para la planificación y desarrollo se podrán crear otras acciones centralizadas, para aquellos gastos que no puedan ser incorporados en las definidas anteriormente, para el registro de todas aquellas acciones que responden al cumplimiento de la misión y funciones asignadas en la ley Orgánica de administración pública nacional y otras disposiciones legales.

Podemos resumir, que la concepción del presupuesto por proyectos y acciones centralizadas está dirigido a la asignación de recursos a los entes gubernamentales, los cuales deben presentar proyectos cuya finalidad sea la de solventar un problema o necesidad de la población, en estos términos se asignaran los recursos para cumplir con las metas establecidas en el proyecto. Mientras que en las acciones centralizadas se asignaran recursos correspondientes al manejo administrativo y funcional de la institución que no pueden ser asignados a un proyecto en específico.

“El presupuesto por proyectos es un enfoque, un método y una técnica para asignar recursos en función de productos y resultados sociales, en unidades de tiempos acotadas, en espacios sociales concretos (y en espacios organizacionales cuando la aplicación se justifique por los

resultados sociales) y con responsables definidos” (Zambrano, K 2006: 344).

Este autor afirma, que a diferencia de otras modalidades presupuestarias el presupuesto por proyectos no asigna recursos a programas, a objetivos, a actividades, tareas, a las instituciones o unidades administrativas, sino a los proyectos seleccionados en los cuales los resultados sociales tienen determinación constitucional y legal, y son el criterio central para establecer la relación costo-beneficio.

3.5 Vinculación del plan operativo anual con el presupuesto por proyectos y acciones centralizadas

Tanto el presupuesto como el plan operativo, son herramientas de planificación en la administración pública, el presupuesto es un plan que se realiza de manera cuantitativa y en el plan operativo de manera cualitativa, por lo que es importante que haya una vinculación directa en estos dos planes. La Onapre (2006 en línea) afirma que la nueva técnica de presupuesto por proyectos y acciones centralizadas permite la vinculación efectiva del plan operativo con el presupuesto, simplifica la estructura presupuestaria, permite visualizar y analizar las variables requeridas para la toma de decisiones en todas las etapas del proceso presupuestario, facilita la gestión pública en función de las políticas y objetivos estratégicos de la nación. Por otro lado Zambrano, A (o.p cit) define la vinculación del plan y el presupuesto a través del siguiente esquema:

Cuadro 3

Proceso de programación presupuestaria

Plan Operativo Anual	Presupuesto
Metas del Plan Operativo Anual	Objetivos Específicos Presupuestarios
Propósitos medibles que permitan alcanzar el objetivo específico	Metas Presupuestarias
Acciones Específicas a través de las cuales se alcanzan las metas del plan	Acciones Presupuestarias
Acciones (Naturaleza y Volumen)	Identificación y evaluación de las actividades de la organización
Insumos (Cantidad y Calidad)	Insumos Físicos

Base de Cálculos (Precio de Insumos) Inflación	Expresión financiera
Personas Responsables de alcanzar las metas del plan	Responsables de ejecutar acciones y alcanzar objetivos específicos y metas

Fuente Adalberto Zambrano Barrios (2006)

La importancia de la vinculación entre el plan y el presupuesto radica principalmente en que permite alinear las metas del plan con los recursos financieros necesarios para su ejecución, por lo tanto al no existir una vinculación efectiva entre el plan y el presupuesto se corre el riesgo de que en la ejecución del plan no se cuenten con los recursos financieros para alcanzar las metas o viceversa puede existir sobreestimación de recursos en relación a la cantidad de metas programadas. Es por ello, que la formulación tanto del plan como del presupuesto debe ser un proceso sistemático donde se definan las acciones específicas para lograr las metas, establecer volúmenes de trabajo medibles que no se confundan con actividades rutinarias, cuantificar la cantidad de metas que deseamos alcanzar y en base a las tres funciones anteriores estimar los ingresos y egresos que se requieren para la ejecución efectiva del plan.

4 Marco Metodológico

4.1 Tipo de Investigación.

Esta investigación está enmarcada dentro del paradigma positivista, el cual recoge y analiza datos sobre variables percibiendo una realidad tangible. El método de investigación es descriptivo y de campo, ya que se realizará un análisis que permitirá contrastar el modelo teórico con la práctica, obteniendo información directamente de la realidad de los hechos tomando como caso práctico la Fundación Centro de Investigaciones del Estado para la producción experimental agroindustrial (CIEPE). “Se entiende como investigación de campo cuando la estrategia que cumple el investigador se basa en métodos que permiten recoger los datos en forma directa de la realidad donde se presentan” (UNA, 2005:57).

4.2 Población y Muestra

La población objeto de estudio estará constituida por quince (15) personas que laboran en la Fundación CIEPE, que a saber son: diez (10) jefes de divisiones del área de investigación, que son los responsables de elaborar los proyectos que se incluyen en el POA y cinco (5) jefes de oficina correspondiente al área

administrativa que son los responsables de planificar las actividades de funcionamiento y apoyo que no pueden ser imputables a un proyecto en específico, sino en las acciones centralizadas del plan.

La muestra es una fracción representativa de una población o de un universo estadístico. En esta investigación se realizó el muestreo exhaustivo, definido como aquel que abarca toda la población y no únicamente una parte de ella, debido al reducido número de éstas quedando conformada por los 15 jefes tanto del área de investigación como del área administrativa de la Fundación CIEPE

4.3 Instrumentos y Técnicas de Recolección de Datos

El instrumento de recolección de datos son dos (2) cuestionarios, uno para ser aplicado a los jefes de divisiones que elaboran los proyectos de la Fundación CIEPE los cuales son incluidos en el POA y el Presupuesto, el otro cuestionario fue aplicado a los jefes de las áreas administrativas a los que les corresponde elaborar los planes y el presupuesto para el normal funcionamiento de la institución. Estos cuestionarios se formularon partiendo de las siguientes dimensiones de análisis: Lineamientos; Proyectos; Acción Centralizada; Formulación del POA y del Presupuesto; Seguimiento a los Planes y al Presupuesto. Los cuestionarios tuvieron preguntas de orden cerrado utilizando la escala de tipo likert.

5 Análisis e Interpretación de los resultados

Los datos recolectados fueron organizados y analizados a través de gráficos de frecuencia, ya que estos se encargan de describir las variables para darle un sentido más amplio a los resultados obtenidos. La interpretación se realizó por medio de la frecuencia relativa de los datos obtenidos por los instrumentos aplicados a la muestra elegida, observando las tendencias de las respuestas y respaldando con las bases teóricas que sirven de soporte a esta investigación. Los instrumentos aplicados tanto al área de investigación como al área administrativa, arrojaron los siguientes resultados:

Cuadro Nº 4

Unidad de Análisis: *Lineamientos - Área de Investigación y Área Administrativa*

Ítems	Interrogantes
1	La alta Dirección de la Fundación ha comunicado la Misión y Visión de la Institución?

2	Conoce usted cuales son las metas que persigue la institución antes de elaborar el plan operativo anual de su unidad?
3	La Oficina de Planificación y Presupuesto ha informado sobre los requerimientos de los proyectos para ser incluidos en el Plan operativo anual y el Presupuesto?
4	Conoce usted las líneas estratégicas del Plan de desarrollo económico y social de la nación 2007 – 2013?
5	Esta usted informado sobre las normas establecidas por el Ministerio del Poder Popular de Planificación y Desarrollo; Ministerio de Ciencia y Tecnología, para elaborar el Plan Operativo Anual de su unidad?

Fuente: Tahis Chirinos (2012)

Gráfico N° 1. Lineamientos – Área de Investigación

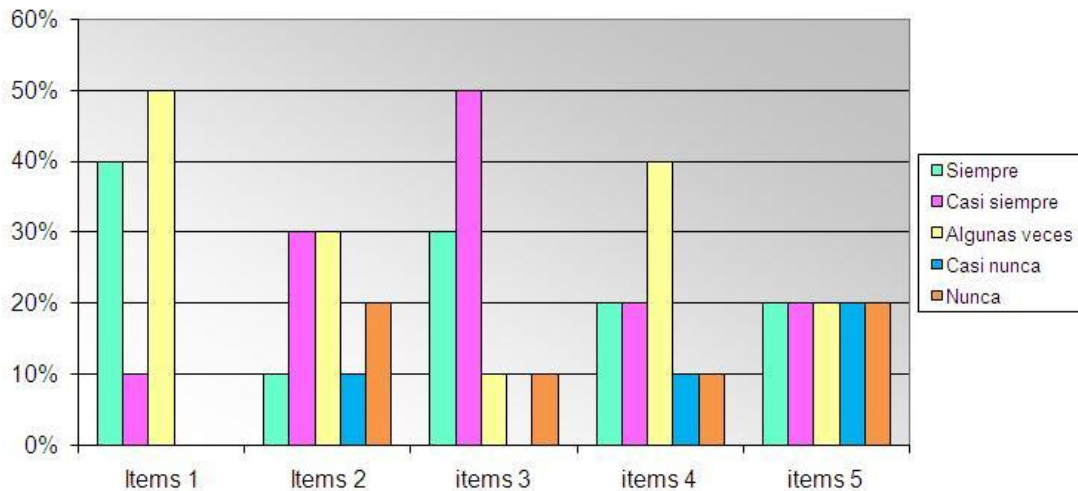
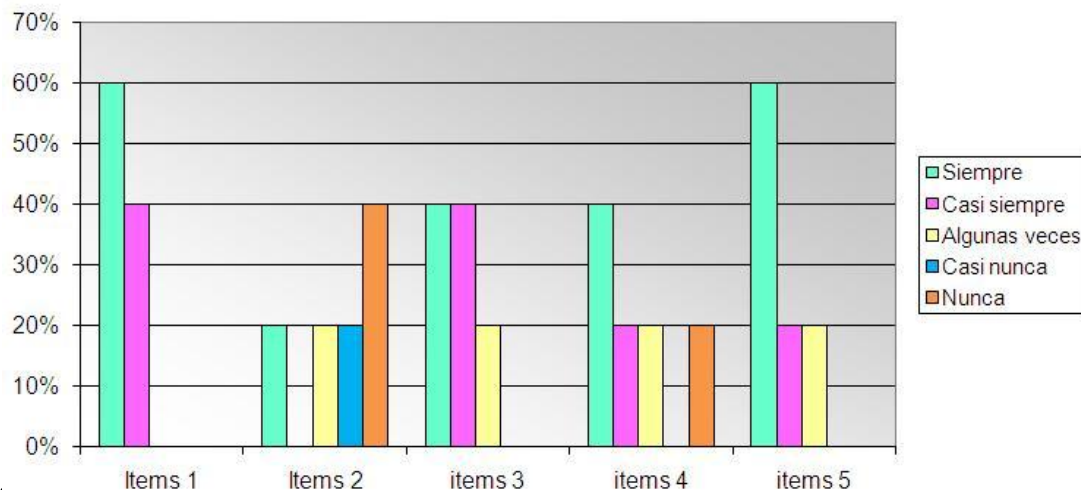


Gráfico N° 2. Lineamientos – Área Administrativa



De acuerdo a los gráficos anteriores de la unidad de análisis *lineamientos*, donde se mide si las directrices internas y las normativas externas son aplicadas en la Fundación CIEPE para elaborar el POA y el Presupuesto, se obtuvo que: La alta dirección ha informado sobre la misión y visión de la Fundación, sin embargo un 70% desconoce cuáles son las metas que persigue la institución antes de elaborar el plan operativo de su unidad. Aun cuando la oficina de planificación presupuesto y control de gestión ha realizado inducciones sobre el proceso de formulación del POA y el presupuesto hay algunas personas (30%) que todavía desconocen dichos procesos. Por otro lado existe un elevado número de investigadores que desconocen las líneas estratégicas del plan de desarrollo económico y social de la nación.

En este sentido, la Ley de planificación pública y popular en su artículo 4 establece en una de las finalidades: que se debe establecer un sistema de planificación que permita el logro de los objetivos estratégicos y metas plasmadas en el plan de desarrollo económico y social de la nación. Por lo tanto, debe existir una correspondencia entre los planes de la Fundación CIEPE, con el plan nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación y por ende con el plan de la nación. Para contribuir al logro de las metas, específicamente las referidas al sector agroalimentario que son muy importantes para alcanzar la soberanía y seguridad alimentaria del país.

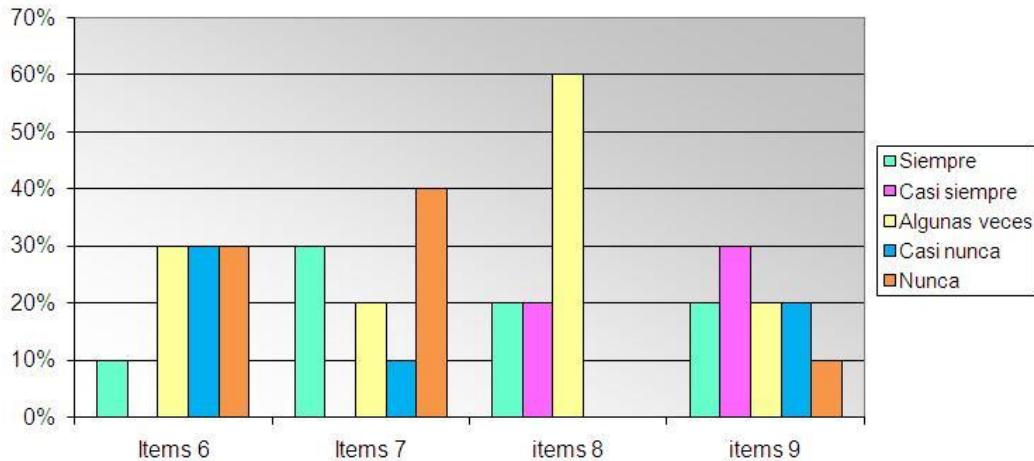
Cuadro Nº 5

Unidad de Análisis: *Proyectos – Área de Investigación*

Ítems	Interrogantes
6	La Gerencia de Investigación de la Fundación ha suministrado las líneas de investigación para formular los proyectos que serán incluidos en el Plan operativo y el Presupuesto?
7	Las líneas de investigaciones del CIEPE están claramente definidas por escrito?
8	Considera que los proyectos de investigación desarrollados en la institución resuelven problemas del área agroproductiva y/o agroindustrial en el corto plazo?
9	Considera que los proyectos de investigación desarrollados en la institución resuelven problemas del área agroproductiva y/o agroindustrial en el corto plazo?

Fuente: Tahis Chirinos (2012)

Gráfico N° 3. Proyectos – Área de Investigación



El grafico anterior aplica solo al área de investigación, donde se mide las líneas de investigaciones y el diseño de los proyectos, se observó que: la gerencia de investigación no ha suministrado las líneas de investigación que se deben tomar en cuenta antes de elaborar los proyectos, estas líneas tampoco se encuentran definidas por escrito, el 80% de los proyectos desarrollados en la Fundación resuelven problemas del área agroproductiva y/o agroindustrial a largo plazo y no en el corto plazo. La mayoría de los proyectos elaborados por los investigadores del CIEPE no son evaluados previamente por algún comité antes de ingresarlos a los POA y al presupuesto.

De acuerdo a la Ley orgánica de seguridad y soberanía alimentaria en su artículo 20, establece como competencias del ejecutivo nacional, promover, incentivar y ejecutar la investigación, desarrollo, extensión y transferencia de tecnología en todas las etapas de la cadena agroalimentaria. Así mismo el artículo 72, señala que el Estado debe fomentar la investigación agroalimentaria, implementar el uso de nuevas tecnologías para la producción de alimentos. Es por ello, que la Fundación CIEPE por ser un centro de investigación en área de alimentos, debe formular y ejecutar proyectos en pro de contribuir con la generación de nuevas tecnologías para la transformación de materias primas agropecuarias tradicionales y no tradicionales en productos alimenticios de alto valor nutricional, con calidad e inocuidad.

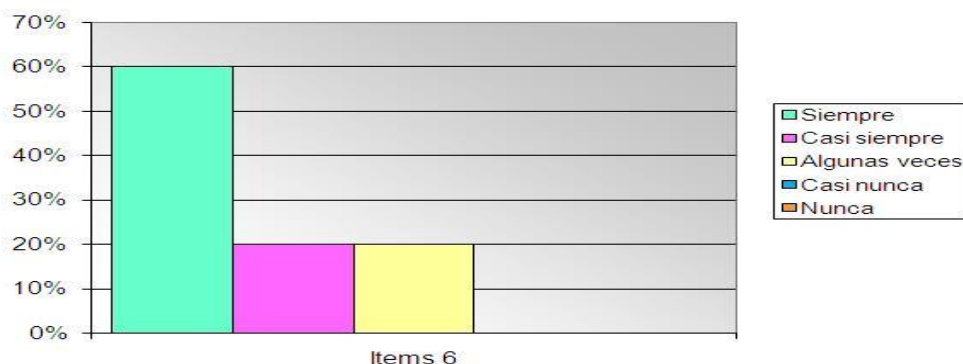
Cuadro Nº 6

Unidad de Análisis: Acciones Centralizadas – Área Administrativa

Ítems	Interrogantes
6	Utiliza algún método de proyección que le permita estimar los requerimientos de personal y/o gastos generales de funcionamiento para su unidad?

Fuente: Tahis Chirinos (2012)

Gráfico Nº 4. Acciones Centralizadas – Área Administrativa



En relación al grafico anterior que aplica solo para el área administrativa se obtuvo: que la mayoría de las veces utilizan métodos de proyección para estimar los gastos de personal y los gastos generales de funcionamiento, sin embargo se debe tener presente que un 40% respondió negativamente, evidenciando que no aplican métodos de proyección confiables. Se debe tomar en cuenta que las acciones centralizadas comprenden el uso de los recursos reales y financieros que no es posible asociar a un único proyecto (ONAPRE, 2006). Es por ello, que se deben utilizar datos históricos, promedios simples o promedios ponderados, y establecer un método de proyección para determinar los gastos de funcionamiento.

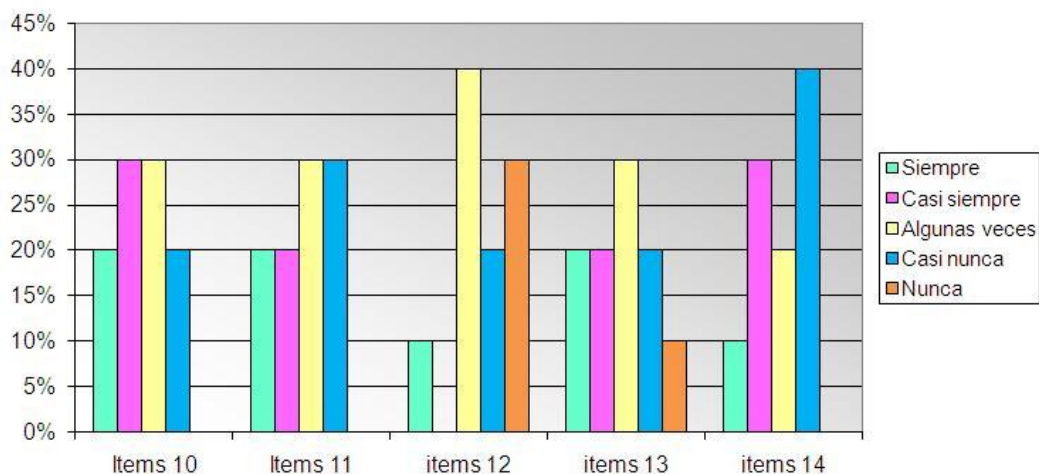
Cuadro Nº 7

Unidad de Análisis: *Formulación del POA y el Presupuesto – Área de Investigación*

Ítems	Interrogantes
10	Las acciones específicas de los proyectos generan productos intermedios que pueden ser medidos trimestralmente?
11	Las metas que se establecen en los proyectos puede ser medidas trimestralmente?
12	La unidad y/o Laboratorio que usted coordina genera ingresos propios para la Fundación?
13	Utiliza algún método de proyección que le permita estimar los costos y gastos del proyecto de manera confiable?
14	Está de acuerdo con las cuotas presupuestarias asignadas en los últimos 3 años, por el Ministerio del Poder Popular para Ciencia y Tecnología, para ejecutar sus proyectos?

Fuente: Tahis Chirinos (2012)

Gráfico Nº 5. *Formulación del POA y el Presupuesto – Área de Investigación*



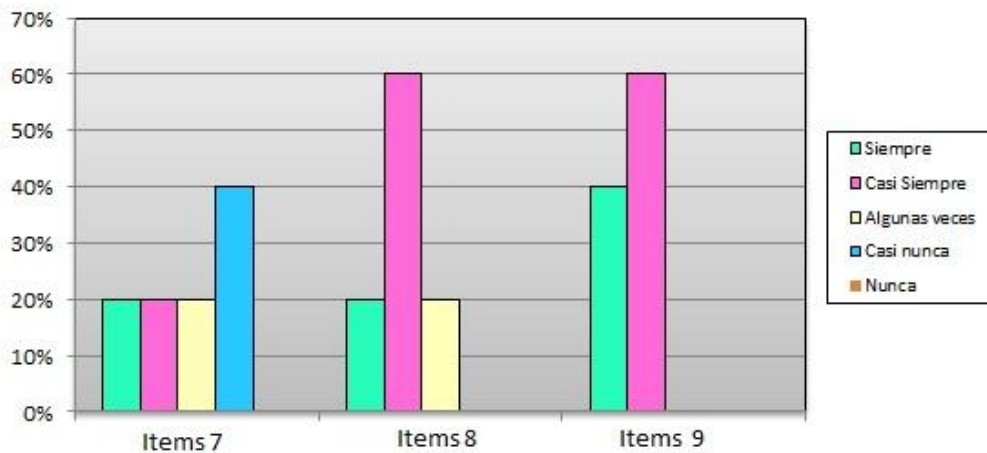
Cuadro Nº 8

Unidad de Análisis: *Formulación del POA y el Presupuesto – Área Administrativa*

Ítems	Interrogantes
7	En las funciones administrativas están bien definidos los volúmenes de trabajo, entendiéndose estos como aquellos procesos medibles que generan productos intermedios o finales?
8	Los resultados que genera su unidad, producto de los volúmenes de trabajo realizados pueden ser medidos trimestralmente?
9	La cuota presupuestaria asignada por el Ministerio del Poder Popular para Ciencia y Tecnología en los últimos 3 años ha permitido cubrir las necesidades básicas de funcionamiento de su unidad?

Fuente: Tahis Chirinos (2012)

Gráfico Nº 6. *Formulación del POA y el Presupuesto – Área Administrativa*



Tomando en cuenta los gráficos 5 y 6 sobre la formulación del POA y el Presupuesto de las áreas en estudio se determinó que: las acciones específicas que se formulan en los proyectos no pueden ser cuantificables ni medibles en periodos cortos (trimestrales), en cuanto al área administrativa no están bien definidos los volúmenes de trabajo, aunado a ello la mayoría de los resultado de estos volúmenes no pueden ser medidos trimestralmente. La Fundación CIEPE no

tiene buena capacidad para generar ingresos propios, lo que la hace muy dependiente del presupuesto asignado por el Ejecutivo Nacional incrementando su vulnerabilidad económica producto de la disparidad entre la cantidad de recursos que requiere y la cantidad que le es otorgada, además, alrededor del 70% de los investigadores no está de acuerdo con las cuotas presupuestarias que le han asignado. En este sentido los proyectos que se formulan en la Fundación CIEPE tienen características particulares porque son proyectos científicos-tecnológicos, que deben estar enmarcados en proyectos sociales.

Los proyectos sociales son aquellos cuyos recursos presupuestarios están asignados al logro de un mayor bienestar de la población (ONAPRE, 2006). Por lo tanto, desde la fase de formulación deben contener productos o servicios intermedios o finales, objetivos y metas, que se puedan ir midiendo en periodos cortos sin esperar a que finalice el proyecto para hacer las mediciones y el monitoreo de la ejecución.

Cuadro Nº 9

Unidad de Análisis: *Seguimiento del POA y el Presupuesto – Área de Investigación*

Ítems	Interrogantes
15	La Oficina de Planificación y Presupuesto le informa sobre la ejecución presupuestaria de sus proyectos?
16	Los proyectos coordinados por usted en los últimos 3 años han logrado niveles de ejecución física – financiera mayor al 70% en cada año?
17	Existen en la institución sistemas de seguimiento donde se evidencie si las metas del proyecto fueron alcanzadas?
18	Cuando se detectan desviaciones técnicas o financieras entre lo programado y ejecutado, se designa alguna persona para tomar y aplicar medidas correctivas, que permitan alcanzar las metas establecidas para los proyectos?
19	Los proyectos reflejan indicadores de gestión para medir el grado de eficiencia, eficacia y efectividad, en el logro de los objetivos?
20	Considera necesario establecer en la Fundación estrategias que contribuyan al logro de los objetivos y metas establecidos en los Planes operativos y el Presupuesto?

Fuente: Tahis Chirinos (2012)

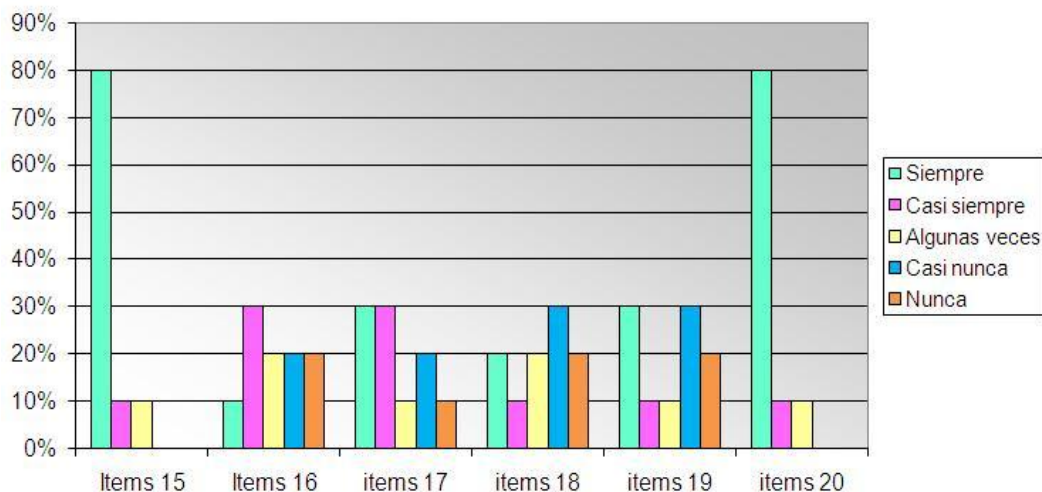


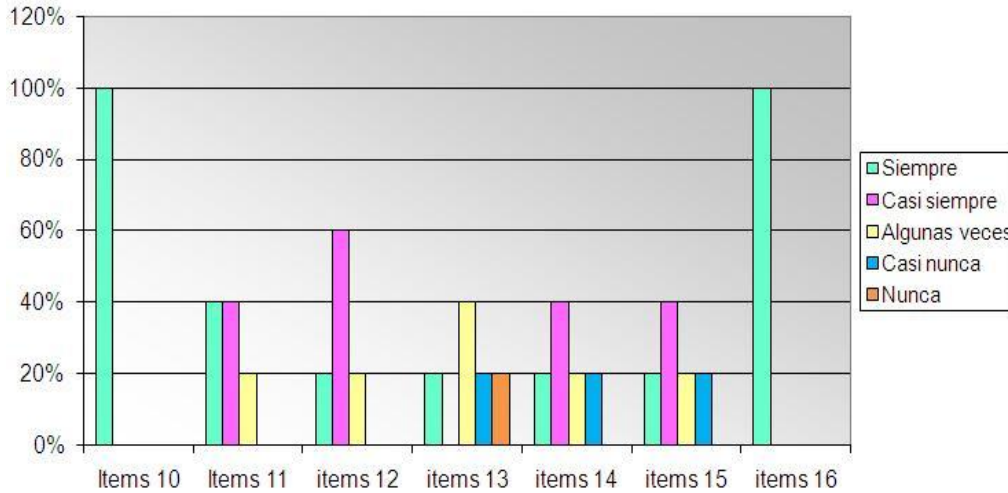
Gráfico N° 7. Seguimiento del POA y el Presupuesto – Área de Investigación

Cuadro N° 10

Unidad de Análisis: Seguimiento del POA y el Presupuesto – Área Administrativa

Ítems	Interrogantes
10	La Oficina de Planificación y Presupuesto le informa sobre la ejecución presupuestaria de la unidad que usted coordina?
11	Cuenta usted con algún medio de información que le permita medir el cumplimiento de los objetivos de su unidad?
12	El seguimiento realizado hasta ahora por la oficina de planificación, presupuesto y control de gestión, a las actividades administrativas permite lograr los objetivos de manera eficiente?
13	Cuando se detectan desviaciones físicas o financieras entre lo programado y ejecutado, se designa alguna persona para tomar y aplicar medidas correctivas que permitan alcanzar las metas establecidas por la unidad?
14	Como unidades de apoyo para los proyectos han generado algún mecanismo para simplificar los trámites administrativos en la ejecución de los proyectos?
15	Su unidad cuenta con indicadores de gestión para medir el grado de eficiencia, eficacia y efectividad, en el logro de los objetivos?
16	Considera necesario establecer en la Fundación estrategias que contribuyan al logro de los objetivos y metas establecidos en los Planes operativos y el Presupuesto?

Gráfico N° 8. Seguimiento del POA y el Presupuesto – Área Administrativa



Por último, la unidad de análisis seguimiento del POA y el presupuesto, donde se quiso medir el cumplimiento de metas y los indicadores, se obtuvo que: la oficina de planificación, presupuesto y control de gestión ha informado sobre la ejecución presupuestaria tanto de los proyectos como de las unidades administrativas. Sin embargo, desde que se comenzó aplicar la técnica de presupuesto por proyectos y acciones centralizadas desde el año 2006 hasta el año 2013 no se ha logrado alcanzar el 100% de las metas físicas ni financieras. La mayoría de las veces no se cuenta con sistemas de información y seguimiento que permitan medir el cumplimiento de los objetivos. También se evidenció, que la mayoría de los proyectos y unidades administrativas no poseen indicadores de gestión que les permita medir el grado de eficiencia, eficacia y efectividad en el logro de los objetivos establecidos.

El control de gestión se inicia con el proceso de planificación porque cuando se planifica se establece una visión de largo, mediano y corto plazo. En el proceso de ejecución se presentan desviaciones entre lo planificado y lo realizado. El control de gestión se establece para detectar esas desviaciones tanto en las metas como en los objetivos, a fin de corregirlas y tomar decisiones. (Sunai, 2005). Es por ello que durante la formulación se deben establecer cuáles son los indicadores que se van a llevar, los cuales serán el punto de referencia durante la ejecución para determinar las posibles desviaciones.

6 Conclusiones

Una vez interpretado y analizado los resultados se evidencia que con la implementación de la técnica de presupuesto por proyectos y acciones centralizadas, se ha logrado la vinculación plan – presupuesto parcialmente en la fase de formulación ya que los proyectos incorporados en el POA se les asignan recursos presupuestarios para su ejecución. Sin embargo, continúan existiendo debilidades en las fases de ejecución y seguimiento, lo cual repercute en el cumplimiento de las metas programadas en las instituciones públicas tanto en el POA como en el Presupuesto; causado principalmente por proyectos que tienen debilidad en la fase de formulación, en la mayoría de los casos no se vinculan las metas del POA con el presupuesto, los recursos presupuestarios asignados a los proyectos no cubren los requerimientos de los mismos, aunado a ello hay debilidades en las áreas administrativas, lo que trae como consecuencia, la disminución del impacto que debe tener este centro de investigaciones en el área agroalimentaria del país.

Una vez ejecutado el proceso metodológico de esta investigación, se cumplió con la realización del diagnóstico a la Fundación CIEPE, el cual se analizó para dar respuesta a la interrogante planteada en la investigación que es ¿Cómo ha sido la vinculación del plan operativo anual y el presupuesto en la Fundación CIEPE, desde la implementación de la técnica de presupuesto por proyectos?. Evidenciándose que hay algunos avances en la vinculación de los POA y el presupuesto pero existen debilidades en la formulación de los proyectos, sobre todo por falta de información que se requiere en la fase de seguimiento para hacer comparaciones y detectar desviaciones, esto trae como consecuencia que haya inconsistencias entre el POA y el presupuesto.

Lo sistematizado en esta investigación permite comprobar que debe existir una estrecha relación entre los procesos de planificación y de seguimiento, ya que en el primer proceso se establecerán los pasos a seguir para alcanzar un objetivo, convirtiéndose en la carta de navegación que permitirá llegar al puerto deseado, mientras que el proceso de seguimiento será el encargado de monitorear la ejecución para detectar a tiempo las desviaciones y hacer los ajustes para no salirse de la ruta establecida.

A través de la técnica de presupuesto por proyectos y acciones centralizadas, se pretende que exista un sistema de métrica entre la planificación

y el seguimiento, porque la finalidad de esta técnica es que exista en la administración pública una gestión basada en resultados que garanticen el bienestar de los ciudadanos.

7 Reflexiones Finales

Siguiendo la reflexión de Tristan (2012) donde afirma que al llegar el momento en que se produce la planificación, el hombre es por primera vez capaz de violentar leyes económicas y de ir creándolas. Es decir, el hombre llega todavía, en una forma embrionaria, al estado aquel que querían Engels y Marx, a ser capaz de construir su historia. Tomando en cuenta esto podemos establecer que:

Para lograr una verdadera vinculación de los planes y el presupuesto, más que modificar técnicas, procedimientos o teorías, se deben establecer cambios en la práctica para ello es indispensable: *aplicar un plan de formación a los servidores públicos*, que incluya la filosofía organizacional, las metas que tiene la organización en el corto, mediano y largo plazo, revalorizar la ética de los funcionarios, así como brindar adiestramiento en la aplicación de técnicas tanto de planificación como de estimación de recursos, que garanticen el logro de las metas y objetivos propuestos.

Atacar la resistencia al cambio de los servidores públicos a través de talleres motivacionales, tomando en cuenta que la anterior técnica de presupuesto por programas se utilizó en Venezuela por aproximadamente 40 años y no es fácil la adaptación a la nueva técnica que apenas tiene 8 años desde el año 2006 hasta el 2013 y es completamente diferente a la anterior porque está basada en resultados.

Se debe, *fomentar entre los trabajadores la implementación de indicadores e instrumentos de monitoreo*, para crear una cultura de medición y seguimiento de sus actividades para lograr el mejoramiento continuo de todos los procesos tanto de investigación como administrativos y romper con el viejo paradigma de que la medición antecede al castigo.

Y por último, *establecer un sistema de información de formulación y seguimiento automatizado* que permita evaluar en tiempo real la ejecución tanto física como presupuestaria y financiera.

8 Referencias Bibliográficas

Castillo, W (2007). *Aplicación de la Técnica de Presupuesto por Proyectos y Acciones Centralizadas en la Formulación del Plan Operativo Anual 2006 de la Fundación Centro de Investigaciones del Estado para la Producción Experimental Agroindustrial (CIEPE)*. Trabajo de Maestría no publicado, Universidad Yacambú, Barquisimeto

Fundación CIEPE, (2011). *Memoria y Cuenta 2011*. Yzacuy.

Fundación CIEPE, (2012). *Memoria y Cuenta 2012*. Yzacuy.

Fundación CIEPE, Oficina de Planificación, Presupuesto y Control de Gestión (2012). Informe de liquidación y cierre del ejercicio económico-financiero 2011-2012 de la Fundación Ciepe. Yzacuy.

Higuerey, A y Duran, Y (2007). *Presupuesto público*. En seminario, Universidad de los Andes, Mérida.

Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular. (2010). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, 6.011 (Extraordinaria), Diciembre 21, 2010.

Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Alimentaria. (2008). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, 5891 (Extraordinaria), Julio 31, 2008.

Makón, M (2008). La Gestión por Resultados ¿es Sinónimo de Presupuesto por Resultados?. *Revista internacional de Presupuesto Público (Nº 66)*, 9-38. Argentina.

Ministerio del poder popular para Ciencia y Tecnología (2010). *Lineamientos plan operativo 2011 organismos especializados*. En taller lineamientos POA 2011, Caracas: Autor.

Ministerio del Poder Popular para la Planificación y desarrollo (2010 en línea). *Lineamientos para la elaboración del plan operativo anual nacional 2011*. Disponible en <http://www.mpd.gob.ve/poan2008/LINEAMIENTOS-POAN-2011.pdf> [Consultado: 2011, Junio 25]

Nava, R (2009). *La planificación operativa y las técnicas de presupuesto por programas y por Proyectos. Análisis Comparativo*. Trabajo de Maestría no publicado, Universidad de los Andes. Mérida.

REVISTA ARBITRADA DEL CIEG - CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y ESTUDIOS GERENCIALES (BARQUISIMETO - VENEZUELA) ISSN: 2244-8330 DEPÓSITO LEGAL: ppi201002LA3492 CHIRINOS PALENCIA, TAHIS MARGARITA / VICULACIÓN DE LOS PLANES OPERATIVOS Y EL PRESUPUESTO: EN EL MARCO DE LA TÉCNICA DE PRESUPUESTO POR PROYECTOS / LINKING OF OPERATIONAL PLANS AND BUDGET UNDER THE TECHNICAL PROJECT BUDGET / Nº 21 Abril - Julio 2015 [páginas 27-51] FECHA DE RECEPCIÓN: 05 abril 2015 FECHA DE ACEPTACIÓN: 16 mayo 2015

Oficina Nacional de Presupuesto (2006) *Manual de usuario de la herramienta para la elaboración del anteproyecto de presupuesto*. Caracas: Autor.

Reglamento N° 1 de La Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público, sobre el sistema presupuestario. (2005). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, 5.781 (Extraordinaria), Agosto 12, 2005.

Superintendencia Nacional de Auditoría Interna. Sunai (2005). Manual de normas de control interno sobre un modelo genérico de la administración central y descentralizada funcionalmente. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, 38.282, Septiembre 28, 2005.

Tristán, R (2012 en línea). Frases tomadas de los apuntes críticos del Che. Disponible en: <http://www.debatesocialista.com/index.php/rosa-tristan/934-rosa-tristan?start=140> [Consultado: 2012, Julio 25]

Universidad Nacional Abierta (2005). Técnicas de Investigación y documentación I. Caracas: Autor.

Zambrano, A (2006). Planificación Estratégica, Presupuesto y Control de la Gestión Pública. (1ra ed.) Caracas. Universidad Católica Adres Bello. Editorial texto C.A.

Zambrano, K (2006). Planificación y Control de la Producción Pública. Notas Metodológicas Ciencias y Técnicas de Gobierno. (8va ed. Ampliada). Caracas. S-planing kilian ZD.