

PROPUESTA PROSPECTIVA ESTRATEGICA PARA LA PLANIFICACIÓN
PRESUPUESTARIA DEL SECTOR TRANSPORTE Y COMUNICACIONES DEL
ESTADO LARA



UNIVERSIDAD CENTROCCIDENTAL "LISANDRO ALVARADO"
DECANATO DE ADMINISTRACION Y CONTADURIA
COORDINACION DE POSGRADO

BARQUISIMETO, 2000

PROPUESTA PROSPECTIVA ESTRATEGICA PARA LA PLANIFICACIÓN
PRESUPUESTARIA DEL SECTOR TRANSPORTE Y COMUNICACIONES DEL
ESTADO LARA

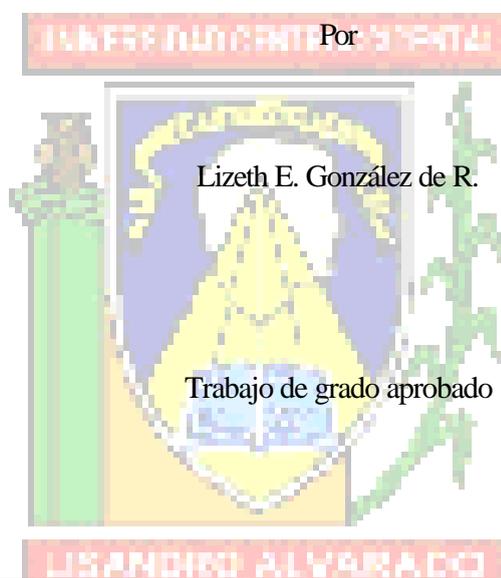
Por



UNIVERSIDAD CENTROCCIDENTAL “LISANDRO ALVARADO”
DECANATO DE ADMINISTRACIÓN Y CONTADURÍA
COORDINACIÓN DE ESTUDIOS DE POSTGRADO

BARQUISIMETO, 2000

PROPUESTA PROSPECTIVA ESTRATEGICA PARA LA PLANIFICACIÓN
PRESUPUESTARIA DEL SECTOR TRANSPORTE Y COMUNICACIONES DEL
ESTADO LARA



Ph.D. Luis A. Rojas Abreu
Tutor

Ms.C.Gladis Bastidas
Coordinador Presidente

M.Sc. José Enrique Achue
Jurado Principal

Barquisimeto, ____ de Marzo de 2000

CURRICULUM VITAE

Lizeth E. González de R.

Lic. en Contaduría Pública. Egresada de la Universidad Centro Occidental Lisandro Alvarado de Barquisimeto (1992). Estado Lara.

Candidata a obtener el grado de Magister Scientiarum

Tesis: La prospectiva estratégica en la planificación presupuestaria. Una propuesta para el Sector Salud del Estado Lara

Postgrado: Maestría en Gerencia Financiera



PROPUESTA PROSPECTIVA ESTRATEGICA PARA LA PLANIFICACIÓN PRESUPUESTARIA DEL SECTOR TRANSPORTE Y COMUNICACIONES DEL ESTADO LARA

Lic. Lizeth E. González de R.

RESUMEN

Esta investigación desarrollada en el Sector Transporte y Comunicaciones del Estado Lara, se concibe como un elemento directriz para la implantación de la filosofía relacionada con la prospectiva estratégica, a modo de garantizarle mayor eficiencia y efectividad al plan presupuestario del Estado en esta materia. En este sentido y para lograr los objetivos propuestos, se utilizó la metodología correspondiente a un proyecto factible basado en un estudio de campo, en el cual se analizaron las variables internas y externas implícitas en este Sector para luego diseñar las recomendaciones sobre como estructurar las fases del plan prospectivo en referencia. Se utilizaron las entrevistas estructuradas, cuestionarios y una lista de cotejo que permitió poner en evidencia las características fundamentales que distinguen el actual proceso presupuestario y su entorno, consultando principalmente a la Dirección de Infraestructura del Estado, la Dirección de Finanzas, la Oficina de Planificación y Presupuesto, el Instituto de Vialidad del Estado Lara (INVILARA), el Instituto Autónomo Dirección de Aeropuerto del Estado Lara y Metrobus Lara. La propuesta en líneas generales presenta de manera detallada como implantar un modelo de planificación presupuestaria bajo los lineamientos de la prospectiva estratégica y finalmente se presentan las conclusiones (que señalan como predomina en general una visión tradicional en cuanto al diseño del presupuesto del Sector Transporte y Comunicaciones del Estado Lara, la participación ciudadana es prácticamente nula en esta gestión entre otras) y recomendaciones generales para lograr implantar la propuesta.

INDICE GENERAL

	Pág.
Dedicatoria	v
Agradecimiento	vi
Curriculum Vitae	vii
Resumen	viii
Indice general	ix
Introducción	1
CAPITULO	
I. EL PROBLEMA	3
Planteamiento de la Situación	3
Objetivos	7
Alcance y Limitaciones	8
Justificación	9
II. MARCO TEORICO	10
Antecedentes	10
Bases Teóricas	15
Bases Legales	48
Sistema de Variables	53
III. MARCO METODOLOGICO	55
Naturaleza del Estudio	55
Fases de la Investigación	59
IV. ANALISIS E INTERPRETACION DE RESULTADOS	62
V. LA PROPUESTA	83
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	124
BIBLIOGRAFÍA	126
ANEXOS	129

Introducción

Las organizaciones, al igual que las personas, según Martin Luther King, citado por Goodstein (1998), tienden a tener sueños o a desarrollar una visión sobre una condición futura, la cual puede llegar a ser lo suficientemente clara y poderosa, como para suscitar y mantener las acciones necesarias para que ésta se haga realidad. En otras ocasiones, pueden ser tan vacuos e intangibles que las organizaciones difícilmente llegan a alcanzar solo algunas de sus metas propuestas. En cualquiera de los casos, proporciona a los miembros de la empresa, una visión del futuro que se puede compartir, un sentido claro de la dirección, una movilización de energía y la sensación de estar comprometido en algo importante.

En este mismo sentido, según Posner (1987), se puede afirmar que entonces las visiones proporcionan a las organizaciones un sentido de la manera como pueden ser las cosas, de cómo es el devenir de la empresa y la percepción de que en realidad es posible llegar con seguridad a ese lugar, sobre todo porque constituyen el elemento básico dentro del diseño de toda planificación, pero es preciso establecer mecanismos seguros y organizados que permitan lograr ese futuro deseado, y una de las herramientas que proporciona un alto grado de eficiencia para ello es la prospectiva estratégica, tal como se prevé en esta investigación, que se ubica para el caso específico del sector transporte y comunicaciones del estado Lara, el cual, al igual que el resto de los compromisos sociales y tecnológicos del país, enfrenta la grave situación de tener que enfrentar las enormes limitaciones que implica el déficit presupuestario del año en curso, para poder satisfacer todas las demandas y compromisos adquiridos, necesarios para mantener la infraestructura vial y de comunicaciones necesaria para impulsar el desarrollo en esta región del país.

Ante esta inquietud, se formula este trabajo de grado el cual se estructuró en cuatro capítulos principales, el primero, donde se reseña la situación objeto de estudio, los objetivos, los alcances y limitaciones previstos para el trabajo y la justificación o

importancia social y organizacional de la propuesta, es decir el impacto que se espera para la sociedad civil larense, así como para las mismas organizaciones implícitas en el sector de transporte y comunicaciones del Estado Lara.

En el capítulo II, se desarrolla los antecedentes y el marco teórico que sustenta la investigación. En el capítulo III, se presenta la metodología utilizada para alcanzar los objetivos propuestos; en el Capítulo IV, se efectúa el análisis e interpretación de los datos y en el Capítulo V, se presenta la propuesta prospectiva estratégica para el Sector Transporte y Comunicaciones del Estado Lara. Finalmente se indican las conclusiones, recomendaciones, las referencias bibliográficas y los anexos que acompañan la investigación.



CAPITULO I

PLANTEAMIENTO DE LA SITUACION

Al analizar los planteamientos teóricos sobre el proceso de planificación, Melinkoff, (1995), establece que la misma debe consistir en un proceso que “procure escoger y relacionar los hechos para prever y formular actividades propuestas, que se suponen necesarias para lograr los resultados deseados”(p.15).

En este sentido y al evaluar los roles del Estado, Granell (1997), plantea que según sus propios lineamientos concebidos en la Constitución Nacional, en los últimos años, no ha definido claramente su función empresarial, dentro de la amplia diversidad de funciones que desempeña como productor, consumidor, prestador de servicios, inversionista, entre otros y no se ha fijado objetivos, metas y procedimientos claros que le permitan un mejor desempeño global para beneficio del colectivo. Esto lo ha conducido a una situación económica y financiera caracterizada por fuertes crisis que pone en detrimento la calidad de vida de todos los venezolanos.

Al respecto, y a partir de los análisis efectuados por la Contraloría Interna de la Gobernación del Estado Lara (1999) y el Gobernador de esta entidad (1999), uno de los aspectos más críticos de su gestión se han concentrado en función de la falta de recursos financieros y la forma como éstos se han estado administrando para la ejecución de obras de infraestructura, específicamente en el área de transporte y comunicaciones.

La forma de trabajo y gestión centralizada para la asignación de recursos por parte del Fondo Intergubernamental para la Descentralización del Estado (FIDES), y el Ministerio de Hacienda, han limitado la capacidad de acción del gobierno regional para la prosecución de obras y/o proyectos previstos, ya que los recursos asignados inicialmente a través de

la Ley de Presupuesto, son objeto de continuos recortes, lo cual limita la consecución de las metas y objetivos propuestos.

En este mismo sentido y de acuerdo a la última reunión de la Asociación de Gobernadores de Venezuela y la Ministra de Hacienda (1999), se puso en evidencia como para el año fiscal que está en ejecución, se le vaticinan supuestos recortes presupuestarios que pondrán en condiciones poco favorables el funcionamiento del Estado, al cual los dirigentes regionales deberán ajustarse.

A esta inestabilidad financiera, demarcada por fuertes recortes presupuestarios, administrada por un poder central que inclusive retiene los intereses que generan los fideicomisos que son asignados a los proyectos (de infraestructura) aprobados, se le suma la incertidumbre que genera el panorama político del país, colocando a los planificadores y gerentes del Estado en una posición de emergencia para poder cumplir con los planes de desarrollo necesarios para enfrentar “una de las crisis mas profundas por la que ha atravesado el país”, según Uslar, A. (1998).

Por otro lado al evaluar el presupuesto Estatal para el año en curso, a través de la Ley de Presupuesto del Estado Lara para el Ejercicio Fiscal del año 1999, se puede apreciar como el mismo está conformado por un presupuesto de ingresos y de gastos estimado en 208.023.173.439 Bolívares respectivamente, de los cuales sólo se tiene previsto un 7,68% para el sector de transporte y comunicaciones, mientras que el gasto corriente se sitúa en aproximadamente el 38%, situación que obliga según la Ley de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 1999 (1999: 3) a “establecer políticas presupuestarias que tiendan a aumentar progresivamente el gasto de inversión”, en la medida en que según este mismo instrumento, se reduzca el gasto corriente a través del incremento de los recursos, partida 407, para transferirlos a aquellas organizaciones no gubernamentales y empresas, adecuadamente seleccionadas y comprometidas con proyectos de desarrollo en sus áreas de actuación.

Dichas acciones, según este documento, pretenden lograr, a través de la desburocratización del gasto público, mayores recursos para la inversión, lo cual de por sí representa una actuación plausible, pero que debe ser acompañada de estrategias específicas en torno al futuro deseable y lógico, no solo esperado por parte del Ejecutivo Regional, sino por la Sociedad Civil de esta importante región del país, a modo de garantizar un marco de orientación global, que sea a su vez dirigido por los valores de identidad nacional, propios de una comunidad progresista y dinámica.

Finalmente, según Madrid, C. (1998), no se puede pretender orientar, los escasos y débilmente comprometidos recursos, bajo esquemas de planificación parciales, que se aislen de las variables cuantitativas y cualitativas, objetivas y subjetivas que caracterizan el mundo contemporáneo.

Por ejemplo en situaciones como las producidas por las condiciones climáticas en el mes de Abril de 1999, en el Estado Lara, que produjeron el derrumbe de importantes vías de comunicación, entre ellos el puente de las Damas, el puente Macuto, la carretera Agua Negra - Manzanare, puente Buena Vista, entre otros, señalan la necesidad de diseñar e implantar modelos integracionistas, dinámicos, inteligentes, creativos y con una importante dosis de participación ciudadana, que permitan enfrentar este tipo de crisis de manera más efectiva para el beneficio de todo el conglomerado demográfico tanto regional como nacional.

En la actualidad el diseño del presupuesto en el Sector Transporte y Comunicaciones del Estado Lara, se realiza considerando las experiencias de años anteriores (fase de preiniciación), con la participación de las tres instituciones responsables del cumplimiento de los objetivos del sector, es decir; Invilara, Metrobus Lara, y el Instituto Autónomo Dirección de Aeropuertos del Estado Lara, contemplando a su vez la disponibilidad presupuestaria del ejercicio, para satisfacer las demandas de la ciudadanía.

Por otra parte se toma en cuenta el presupuesto ejecutado y comprometido del año anterior, a fin de poder darle continuidad a la ejecución de los objetivos, como por ejemplo la culminación de obras, adquisición de nuevas unidades para el transporte colectivo, entre otras.

En cuanto a los recursos asignados a este sector, se pueden considerar que son muy escasos por lo cual se hace restringido el cumplimiento de las metas previstas en el mismo, debiéndose ajustar los objetivos y metas trazadas, sin dejar de a un lado las políticas presupuestarias tomadas por el ejecutivo estatal, al realizar los recortes presupuestarios.

Es preciso destacar que el presupuesto es diseñado basándose en los lineamientos de los planes operativos de cada unidad involucrada en el sector transporte y comunicaciones. En cuanto a su ejecución, se puede resumir que el mismo se lleva a cabo en la medida de como se le asignen los recursos ordinarios presupuestados para cada ejercicio fiscal, así como los recursos asignados por convenios, o créditos adicionales, siendo afectado por supuesto por la inflación y situación socioeconómica y política global del país.

Los sistemas para el control de la ejecución del presupuesto en el Sector Transporte y Comunicaciones lo realiza la Contraloría de cada institución perteneciente a éste sector, así como la Contraloría General del Estado como ente contralor y rector de la gestión administrativa del Estado. Las unidades involucradas en la consecución de los objetivos trazados por el sector transporte, deben rendir cuenta trimestralmente al ejecutivo estatal a través de un informe de gestión, el cual debe reflejar los objetivos y metas alcanzados durante ese periodo así como lo que falte por ejecutar.

Visto de esta manera, la realidad circundante al proceso de planificación presupuestaria en el Sector Transporte y Comunicaciones del Estado Lara, se efectúa bajo los esquemas tradicionales, con metodologías retrospectivas que se apoyan fundamentalmente en datos del pasado, sin la participación de la sociedad como elemento

calve en cada una de las fases implícitas en éste proceso y sin la tecnología adecuada que permita garantizar resultados eficientes para beneficio de la comunidad, razón por la cual se desarrolla esta investigación, que procura establecer como una alternativa para optimizar los resultados, a la prospectiva estratégica, fundamentada básicamente en una filosofía que pretende hacer realidad de manera sistemática los futuros deseados.

A. Objetivos

1. Objetivo General

Diseñar una propuesta prospectiva estratégica para la planificación presupuestaria del sector transporte y comunicaciones del estado Lara.

2. Objetivos Específicos

- (a) Diagnosticar las características del plan presupuestario del sector transporte y comunicaciones del Estado Lara para el período Enero – Diciembre de 1999.
- (b) Determinar la incidencia socioeconómica del plan presupuestario para el sector transporte y comunicaciones del Estado Lara en el período Enero – Diciembre de 1999.
- (c) Analizar las demandas del sector transporte y comunicaciones en cuanto a vialidad terrestre, a través de los organismos competentes del Estado en el período Enero – Diciembre de 1999.
- (d) Seleccionar la imagen normativa futura deseable (futuro lógico) del sector transporte y comunicaciones del Estado Lara, sobre la base de las amenazas y oportunidades del contexto regional y nacional.
- (e) Definir el objeto focal futurible para la conformación de una propuesta prospectiva estratégica de planificación presupuestaria para el sector transporte y comunicaciones del Estado Lara.

B. Alcances y limitaciones

Con esta investigación, formulada bajo la metodología de un proyecto factible fundamentada en un estudio de campo de nivel descriptivo, se pretende diseñar una propuesta basada en los lineamientos teóricos y prácticos de la prospectiva estratégica.

Se espera de igual modo, que éste trabajo pueda servir de patrón de referencia para la elaboración de los planes presupuestarios en el Sector Transporte y Comunicaciones del Estado Lara y se desarrollará en cinco fases: la fase I, la cual consistirá en el análisis de la situación económica y búsqueda de variables estratégicas implícitas en éste sector (transporte y comunicaciones) a nivel regional en el período Enero – Diciembre del año de 1999; la fase II, donde se identificarán las variables - claves del sistema transporte y comunicaciones y sus interrelaciones actuales.

La fase III, implicará la anticipación y comprensión de las evoluciones futuras de éste sector; la fase IV, comprenderá la elaboración de los escenarios prospectivos para el sector de transporte y comunicaciones del Estado Lara; en la fase V, se desarrollará la elección de las posibles opciones estratégicas, para finalmente hacer las recomendaciones pertinentes a este importante sector de la economía larense.

Es importante destacar, que en el desarrollo de la propuesta no se pretenden desarrollar cada una de las fases, sino brindar lineamientos generales para su futura implementación, ya que para ello se requiere de la participación e involucramiento activo de todos los sectores implícitos en el mismo, a través de profundos análisis y procesos investigativos.

C. Justificación

La prospectiva y la reflexión estratégica, según Madrid, C. (1998), “son cada vez más

necesarias para establecer las grandes orientaciones y esclarecer el conjunto de decisiones que afectan al propio futuro”, tal como en este caso de estudio, donde se pretende desarrollar una propuesta para la planificación presupuestaria del sector transporte y comunicaciones del Estado Lara basada en los lineamientos de la prospectiva estratégica, la cual constituye, el mecanismo a través del cual se distribuyen los recursos financieros en forma de ingresos y gastos, que hacen posible la ejecución de las obras propias de éste sector, en un escenario que se hace cada vez más convulsionado y crítico en cuanto a su desempeño.

A través de la técnica de escenarios normativos, herramienta a través de la cual se pretende abordar esta investigación, se podrán describir las situaciones futuras posibles tanto deseadas como temidas, así como el devenir de los acontecimientos que permitan pasar de la situación actual (anteriormente descrita) a una situación futura más próspera y manejable, permitiendo con ello entre otras cosas, esclarecer las acciones presentes a emprender en el diseño y ejecución de los planes presupuestarios del sector transporte y comunicaciones del Estado Lara, a la luz de los futuros posibles y deseables, de manera pertinente, coherente, verosímil y transparente en estrecha coordinación de los actores que intervienen en éste proceso.

Finalmente se aspira que este trabajo sirva de referencia para futuras líneas de investigación encaminadas dentro de la prospectiva estratégica, como herramienta de planificación dentro del ámbito de las ciencias administrativas, en ésta y otras instancias universitarias del contexto nacional e internacional.

CAPITULO II

MARCO TEORICO

Antecedentes

Dentro de las experiencias nacionales e internacionales, así como los trabajos de investigación realizados que sirvan de referencia sobre el uso ó aplicación de las técnicas o metodologías prospectivas en el área de planificación presupuestaria ó situaciones afines, se evaluaron entre otros, el trabajo presentado de forma conjunta por Corpozulia, la Universidad del Zulia y Conzuplan, titulado "Proyecto de investigación y planificación urbana. Ven-11 Región Zuliana ediciones C.I.U.R." (1974), el cual representa un valioso aporte para esta investigación, una vez que logra a un cierto plazo, un marco general de referencia, para guiar las acciones del presente hacia la obtención de un futuro deseable, atemperado por las posibilidades reales previsibles.

Es en este aspecto, la investigación anteriormente mencionada, supone la acción del mecanismo creativo de planificación, ya que es ahí donde se gestan las proposiciones y recomendaciones que alentarán las acciones necesarias para corregir - las deficiencias del sistema de que se ha venido tratando y cuya problemática ha sido analizada en las etapas o fases precedentes. Es en pocas palabras, la meta de organización y funcionamiento de la estructura espacial regional que se deberá empezar a gestar desde ahora para encauzar debidamente el fenómeno de la urbanización y lograr un beneficio más difundido y por lo tanto más equilibrado de los logros del desarrollo. La visión prospectiva de la región se basa en hipótesis o interpretaciones óptimas de las observaciones hechas a lo largo del análisis.

En ese mismo orden de ideas, Contasti (1975), con su trabajo titulado "Venezuela un Estudio Prospectivo 1975 - 1990", tuvo como propósito fundamental ajustar el diseño de

las Estrategias y la Formulación de Programas para el V Plan de la Nación 1976 - 1980. Situándose en el contexto del país, señala el autor que en Venezuela, con dualidades culturales, económicas, tecnológicas y comerciales, se impone la utilización de un enfoque, para formular una prospectiva, que sea el adecuado para esta realidad y de ninguna manera copiar modelos que hayan sido útiles para otros tipos de sociedades, especialmente para países avanzados, donde esta disciplina y sus técnicas se han generado.

Por esta razón, la investigación establece las diferencias entre el enfoque y las técnicas que en uno u otro caso deben ser utilizadas. En cuanto a las técnicas: por existir indicadores ya convencionales y válidamente comprobados, la prospectiva puede establecerse por tendencia, ésta puede ser estimada, ya sea por procedimientos matemáticos y estadísticos, directos y ortodoxos-parámetros mínimos cuadráticos - y/o puede ser usada una técnica opinática, con un proceso de homogenización interactiva y a posteriori, con utilización también del instrumental matemático y estadístico- delphi y similares.

Por su parte, Paredes (1988), con su trabajo "La vinculación de la universidad con el sector productivo una propuesta de planificación con carácter prospectivo", aborda un conjunto de planteamientos relacionados con la temática de la integración entre la universidad y el sector productivo. En la procura de avanzar un poco más allá, de los enfoques y análisis tradicionales en relación al tópico, destaca la importancia de realizar esfuerzos bajo la modalidad de la integración-concertada. De igual modo y al referirse al enfoque prospectivo, plantea la necesidad de institucionalizar la formulación e implementación de una política de investigación que contribuya a crear condiciones objetivas para fortalecer de una manera sistemática la integración concertada en un contexto de beneficios mutuos para las partes.

El trabajo, presentado por este investigador, se desarrolla en cuatro (4) partes: la primera revisa brevemente un conjunto de situaciones bajo las cuáles se han venido desarrollando la actividad científica y tecnológica nacional; la segunda esta dirigida a señalar que la integración (universidad-sector productivo) ha venido tomando lugar a

través de intentos de carácter normativo un ligero proceso de reacomodo institucional de parte y parte; la tercera parte se inicia con algunas reflexiones que apuntan hacia la necesidad de definir políticas de investigación a nivel universitario, no sin dejar de reconocer que se han venido realizando algunos intentos al respecto.

Finalmente, se identifican un conjunto de escenarios de oportunidad que, a nuestro juicio, crean las más óptimas condiciones para la integración-concertada entre universidad y sector productivo. Se presenta como una alternativa que, en los próximos 10 a 12 años, debería ser utilizada para concertar la integración entre las partes en referencia y, como elementos de orientación para la sistematización de la política de investigación.

Fernández, E. (1995), en su trabajo de grado titulado, “Diseño de un Modelo de Planificación y Gestión Estratégica para el Concejo Municipal de Sanare”, a través de una investigación de tipo descriptiva, con diseño de campo, (por cuanto hizo un diagnóstico de la realidad objeto de estudio) y propuso solucionar problemas de tipo Gerencial. En dicha investigación llegó a la conclusión que el Concejo Municipal adolece de un plan estratégico que le permita definir la misión, estrategias a cumplir de modo de establecer el plan funcional y operativo en función a las necesidades internas de la organización y que es prioritario contar con un modelo de planificación y gestión estratégica, para así optimizar los servicios que ofrece a la comunidad, sirviendo esto de gran interés desde el punto de vista teórico, ya que permite argumentar la necesidad de procurar enfoques innovadores y altamente participativos para la gerencia y administración de las instituciones públicas.

Colmenárez, R. (1999), con la “Propuesta de un modelo de gerencia estratégica como elemento clave en la ejecución presupuestaria en las fundaciones del Estado Lara. Caso: Fundación Regional para la Vivienda del Estado Lara, representa uno de los trabajos que mayor aporte teórico y metodológico brindan a esta investigación. La autora efectuó un análisis minucioso de las actividades gerenciales y presupuestarias llevadas a cabo en la Fundación Regional para la Vivienda del Estado Lara, descubriendo la necesidad de diseñar estrategias sólidas y confiables para garantizar el futuro inmediato de la

organización, donde la demanda de soluciones habitacionales se hace cada vez mayor, a pesar de las profundas limitaciones económicas que enfrenta el país.

La metodología empleada por Colmenares, R. (op.cit) obedeció a un proyecto factible, basado en un estudio de campo a nivel descriptivo, evaluando en forma integral a todas las unidades ejecutoras de la organización, tomando la información necesaria para hacer tanto la propuesta como las recomendaciones pertinentes para su futura implantación. De igual modo y en virtud de la necesidad de incrementar los niveles de ejecución presupuestaria para beneficio de la comunidad y de la misma Fundación, afirmó que la misma posee factibilidad tanto social, jurídica, política como económica. En otro sentido y después de presentar las teorías sobre planificación y gerencia estratégica, se desarrolló la propuesta la cual contiene la visión, la misión, los valores, las políticas, objetivos, estrategias y el perfil que debe poseer el gerente de FUNREVI, haciendo especial énfasis en los aspectos relacionados con el manejo presupuestario de esta institución. Finalmente se concluyó sobre la problemática de la Fundación, respecto a la necesidad de implantar planes que guíen tanto las operaciones como las actividades administrativa - presupuestarias y se plantean un conjunto de recomendaciones generales para guiar el proceso de implantación de los planes estratégicos para esta importante institución en el Estado.

De este modo, se puede apreciar como estos trabajos representan un valioso aporte desde el punto de vista teórico, metodológico así como pragmático que ponen en evidencia la relevancia y aplicabilidad de los métodos prospectivos dentro de las diferentes disciplinas como en este caso de estudio que se circunscribe a la planificación presupuestaria.

II. Antecedentes de la Planificación en Venezuela

El proceso de planificación en Venezuela, según la Asociación Venezolana de Presupuesto Público. (1991), tiene su origen en el decreto N° 492 de fecha 30 de diciembre

de 1958, mediante la cual se crea la Oficina Central de Coordinación y Planificación, con sus funciones auxiliares para la Presidencia de la República y el Consejo de Ministros.

La definición, diseño y elaboración de planes nacionales, regionales y operativos, se consolidó en esta unidad técnica por muchos años, a fin de atender la necesidad de tener un instrumento que le permita la definición de objetivos de desarrollo, la formulación de metas de crecimiento y la racionalización del proceso de toma de decisiones. En la actualidad el ente encargado de la planificación presupuestaria a nivel nacional es CORDIPLAN quien establece los lineamientos y normativa a cada región a en materia de planificación presupuestaria.

El Sistema Nacional de Planificación se ha venido conformando con la aprobación de diversas normas de carácter legal, dictadas en distintas oportunidades de un periodo que rebasa los 20 años. De allí que se hace necesario realizar una evaluación integral de todos aquellos elementos que inciden en la estructura y operatividad del sistema, a fin de adecuarlo a las condiciones requerimientos de un estado que ha multiplicado sus funciones, extendiendo su acción prácticamente a todos los campos de quehacer económico y social del país.

El sistema de planificación se ha concentrado fundamentalmente en la elaboración de planes por parte de unidades planificación central, sectorial y regional, sin que este instrumento se haya utilizado, a cabalidad y en forma permanente, en la gestión directiva del sector público y en la orientación del proceso de desarrollo de la nación. Adicionalmente, la labor de investigación por parte de los entes planificadores ha sido secundaria, en virtud de la escasez de recursos humanos, lo que ha redundado en insuficiencia y vacíos en materia de análisis y diagnóstico, básicos para la adecuada formulación de planes de desarrollo en sus distintos niveles y sectores.

Bases Teóricas

A. La prospectiva

Según Godet (1995) se funda en la convicción íntima de que el futuro no se prevé, sino que se construye, ya que la misma se concibe como una reflexión antes de la acción, a través de la cual las organizaciones o individuos pueden prepararse para el futuro con menor índice de riesgo y de incertidumbre.

La prospectiva, de ese modo indica el autor anteriormente citado, se basa en tres postulados:

1. El primer postulado donde se establece que el porvenir es un dominio de libertad
2. El segundo postulado, implica que el porvenir es dominio de poder y
3. El tercero que el porvenir es dominio de voluntad.

De ese modo, el porvenir referido como el dominio de libertad, puede afirmarse que el mismo no está predeterminado, que no se está condenando a un futuro decidido de antemano, sino que por el contrario, está abierto a una variedad de futuros posibles. De ahí el término de "Futurible" que se ha escogido por muchos especialistas y expertos en planificación prospectiva, como Miklos (1998), Godet (1995), entre otros.

En este sentido, la prospectiva según Godet (op.cit), se basa en dos modalidades: una apoyada en las estrategias preactivas, que se anticipan a los acontecimientos y permiten que los individuos u organizaciones se preparen mejor para enfrentar el futuro y las estrategias proactivas, las cuales de igual modo utilizan la prospectiva y se basan en la realización de un análisis previo del análisis del juego de los actores, para posteriormente desarrollar una estrategia que permite crear requisitos para el terreno o los campos de batalla, en la posición adecuada, ya que dadas las condiciones actuales del mundo

contemporáneo, para la elección adecuada de las opciones estratégicas implican muchas veces no priorizar sobre los objetivos, sino más bien por la capacidad que se disponga para reaccionar de manera adecuada y oportuna ante los cambios que constantemente genera el entorno, por lo cual desde este punto de vista, la planificación prospectiva estratégica representa un elemento de interés para conocer las tendencias del futuro y poder anticiparse al mismo evitando al máximo las sorpresas.

De este modo, no se pretende establecer evidentemente, que el porvenir o el futuro vayan a emerger de la nada, sino que están parcialmente hipotecado por las acciones que se emprendieron en el pasado; es en parte dependiente del patrimonio heredado, tanto en términos de recursos naturales, como en términos de patrimonio humano; no solamente en la cantidad de individuos, la estructura por edades de los pueblos, sino igualmente la cultura, el saber hacer, que prueba que los cambios no se producen de manera fortuita. Pero a pesar de tendencias fuertes que no se pueden subestimar, afirma Godet (op.cit), que el futuro permanece muy abierto a un abanico de futuros posibles y que precisamente porque no está determinado, está excluido que pueda existir una ciencia que permita revelarlo. Y no porque se haya sustituido los métodos empíricos por sistemas expertos cada vez más sofisticados, se podrá prever con certeza lo que será el mañana.

Está claro que para el individuo "consciente de su ser", ésta incertidumbre que no deja de crecer conforme el cambio se acelera, es sumamente angustiante y molesta. Y muy espontáneamente, consciente o inconscientemente, se busca minimizar esta incertidumbre, tratando de identificar en la evolución de las sociedades humanas, la existencia de constantes. Se busca la existencia de constantes en el orden natural, de la misma forma la existencia de constantes en el campo físico, en el campo climático. Habrá que observar con todo, que aún ahí donde parecen existir estos fenómenos cíclicos, interviene la acción del hombre modificando la naturaleza de dichos ciclos, al igual que en las variaciones climáticas.

De igual modo, busca también la existencia de constantes, consciente o inconscientemente, en el orden social. La tendencia de razonar siempre como si mañana fuera a ser diferente de hoy, un poco como el hoy difiere del ayer, como si fueran siempre las mismas cosas que cambian de la misma manera, al mismo ritmo y al mismo tiempo. Así, en el campo demográfico gran parte de la investigación es la de ubicar permanentemente la existencia de constantes, permitiendo por ejemplo, discutir ya que después de periodos de alta fecundidad, suceden casi siempre periodos de baja fecundidad, que después de periodos de un alto índice de matrimonios, suceden casi necesariamente periodos de bajo índice de matrimonios un hecho siempre cuestionable.

Y esta búsqueda de la existencia de ciclos es aún mas evidente, y más patente, en el campo de la ciencia económica. Se ha oído hablar del famoso ciclo de expansión-recesión que a partir del primer choque petrolero regresó y se puso de moda. Según este ciclo de una duración de 50 años, en la historia de la humanidad, estaría casi necesariamente alternándose un periodo de expansión, al que seguiría un periodo de recesión, este último siendo a su vez un nuevo periodo de expansión. Por tanto, sin negar la existencia de tales constantes, señala Godet (op.cit), "tratándose de la evolución de sociedades humanas se está muy lejos de una gran mecánica de una gran física social, como imaginaron algunos historiadores a través de los siglos anteriores y, que, por fortuna, existen amplios, márgenes de libertad y de incertidumbre."(p.43)

En este mismo sentido, se busca también naturalmente remediar la angustia que suscitan estas incertidumbres crecientes replegándose en los hábitos propios, exigiendo garantías incluso a los prospectivistas, estableciendo interrogantes como por ejemplo: ¿cuál será el futuro?, y se sufren las consecuencias por las falsas previsiones.

Y a pesar de ellos, hay incertidumbres que no solamente permanecen sino que crecen, aumentan conforme se aceleran los cambios. Y surge aquí un reto cultural mayor, que es convivir con está incertidumbre. Es un reto cultural mayor, porque a final de cuentas ha crecido con la idea de que existía una verdad, que había una ciencia que tenía

que contestar a todo y que había "el mejor camino" para hacer las cosas.

De ese modo, se está lejos de un universo tan perfecto que evoluciona en forma tan automática y se reproduce de manera idéntica. El autor anteriormente mencionado, de igual modo afirma, que "tanto peor para el sujeto consciente de su ser y tanto mejor para el individuo actor, ya que estos márgenes de incertidumbre son en realidad márgenes que corresponden a nuestros márgenes de libertad" (p.54).

Es dentro de estos márgenes de incertidumbre que se encuentran los márgenes de maniobra para cada individuo. En cierta forma, tratar de cambiar el curso de los acontecimientos y participar en la elaboración de un futuro que esté lo más de acuerdo posible a las aspiraciones propias o a la concepción que se hace de una sociedad total.

En otro orden de ideas, la primera función que toda reflexión prospectiva debe contener, será la de explorar el campo de las probabilidades, tratar de responder a la pregunta "¿qué puede suceder?", sabiendo, claro está que jamás se podrá contestar perfectamente a esta pregunta.

Dentro de estas definiciones se ha afirmado que el porvenir es dominio de poder, y al establecerlo es preciso definir acciones precisas para evitar actuar cuando se es demasiado tarde, cuando las alternativas resultan escasas, ya que en la medida que se aceleran los cambios, los expedientes se multiplican sobre el escritorio del ejecutivo cuya propensión natural será tomar los documentos por orden de urgencia; pero aquí su margen de maniobra, su libertad de acción será sumamente limitado. Por tanto el interés del proceso prospectivo está precisamente en tratar de anticipar las evoluciones antes que éstas tomen una forma totalmente impositiva, antes de encontrarse en una situación que podría calificarse de muy forzada. Situación en la que en el mejor de los casos, tratarán de retractarse y de encontrar una salida a la situación imprevista. Tratarán de adaptarse con los medios a su alcance a una situación muy limitante.

Visto de este modo, el interés de la prospectiva, es el de tratar de anticipar las evoluciones, cuando aún se tiene algún poder para tratar de cambiar su curso. Por lo tanto, reivindicar el hecho de tener poder sobre la construcción del porvenir no significa, claro está, que se pretenda o que se tenga todo el poder para crear el futuro de los sueños individuales o de la organización; hay aquí una dialéctica inevitable entre el actor y el sistema y se presenta una situación típica del navegante, que tiene simultáneamente que predecir el viento, y el arrecife que se interpone en su ruta; trabajo de anticipación, o de previsión, si se quiere llamarle así. Y al mismo tiempo, tomando en cuenta los conocimientos que habrá reunido sobre la evolución de su entorno estratégico, esta vez como actor, se preguntará "¿que puedo hacer?", si es cauteloso para evitar voltearse o si es ambicioso para acelerar la ruta en la dirección escogida.

Existe entonces una dialéctica necesaria entre este esfuerzo de anticipación que tiene como objeto contestar la pregunta "¿que puede suceder?" y esta dialéctica, (en este caso la acción), que se formula en los términos: "¿que se puede hacer?". En el campo de la realidad cotidiana, las condiciones se presentan en un teatro muy curioso de operación, ya que por ejemplo y a diferencia del juego de ajedrez, se está sobre un tablero que cambia de forma constantemente y donde el número de piezas se modifican ellas mismas todo el tiempo; dichas piezas no siempre se comportan en el tablero siguiendo las mismas reglas, sino siguiendo estrategias variables en el tiempo. De ahí la necesidad de desarrollar instrumentos por un lado de vigilia, de anticipación, y por otro desarrollar instrumentos de control, ambos indisociables.

Falta de ese modo, saber el porqué de este poder, ya que los mismos suponen la existencia de un proyecto. En este mismo orden de ideas, es bien conocido el dicho "no hay viento más favorable que aquel para el que sabe a dónde va", efectivamente por ejemplo como en el caso del navegante, podrán tratar de anticipar el viento o el arrecife, pero si llevan una dirección, jamás podrán decir que el viento es favorable o desfavorable. No podrán traducir esas tendencias en términos de oportunidad o de amenaza.

Así también, está claro que se está enfrentando en la actualidad una dificultad todavía más aguda, ya que en cierta forma el desafío es concebir un proyecto a largo plazo, a pesar de moverse en un clima de incertidumbre creciente. Por lo tanto, el mito de la flexibilidad total, de la adaptación a lo insensato, y del dejarse llevar por la corriente, resulta incoherente sobre todo cuando se refiere a organizaciones o empresas productivas, instituciones del Estado, como este caso de estudio, la Dirección de Infraestructura y otros organismos públicos, de los cuales depende toda la comunidad y sus diferentes actores, ya que todo gran proyecto que estructure el desarrollo de un país, debe de inscribirse en el largo plazo. Y esto implica una parte aleatoria, es decir una apuesta, la cual hace regresar al problema de los procesos de decisión que son influidos fuertemente por dos tipos de criterios: ¿qué se va a hacer de eficiente de aquí al fin de año fiscal? y ¿qué se va a hacer de concreto de aquí al fin de la gestión para lograr los objetivos empresariales?.

Finalmente la prospectiva, no solamente permitirá desarrollar los instrumentos de vigilia y previsión, sino también definir cuán importante es que esos instrumentos de vigilia y previsión o reflexión prospectiva sean lo más independientes posible de las autoridades que dirigen el proceso, sino más bien que obedezcan a las necesidades y demandas del contexto en forma global.

B. Otros Enfoques de Planeación Prospectiva

Según Miklos y Tello (1998), la planeación prospectiva, puede definirse como un elemento clave de un estilo de planeación, más acorde con las circunstancias actuales; es el esfuerzo de hacer probable el futuro más deseable, es la actitud de la mente, hacia la problemática del porvenir. Es un acto imaginativo y de creación, luego una toma de conciencia y una reflexión, sobre el contexto actual, y por último un proceso de articulación y convergencia de las expectativas que se perfilan como deseable.

En otro sentido, la prospectiva se preocupa por brindar alternativas futuras, para lograr a través del diseño del futuro una mejor comprensión del presente y de nuestro activo papel en él.

1. La Prospectiva sostiene una visión holística

Cuando se ve el futuro y se arrastra al presente, debe considerarse las variables en forma integral, es decir global, tratar de tomar todo. Es decir considerar los aspectos cuantitativos, cualitativos, sus relaciones son más dinámicas, basadas en estructuras evolutivas.

2. La Prospectiva como elemento clave de la planeación

Para Gabiña, J. (1995), si se considera el concepto de planeación: "la toma anticipada de decisiones", esto implica que toda decisión de planeación se lleva a cabo considerando el futuro, en realidad en función de éste, al adelantarse a sus efectos o consecuencias. Planear significa, elegir, definir opciones frente al futuro, pero también significa proveer los medios necesarios para alcanzarlos. Se trata de trazar con premeditación un mejor camino desde el presente hacia el futuro.

3. Diferencia entre Planificación Tradicional y la Planificación Prospectiva

La Planeación Prospectiva, primero determina el futuro deseado y se le diseña creativa y dinámicamente sin considerar el pasado y el presente como trabas insalvables, estos se incorporan en un segundo paso, al confrontársele con el futuro, para así explorar los futuros factibles y seleccionar el más conveniente. La Planeación Prospectiva, según Gabiña, J. (op.cit) es una alternativa a la planeación tradicional, al plantearse la formulación de objetivos y la búsqueda activa de medios para su obtención. El diseño del futuro deseado orienta al planificador sobre la trascendencia y relevancia de las propiedades

del mundo actual en su trabajo.

4. La Prospectiva como insumo básico para la planeación

La prospectiva, en la planeación según Gabiña, J. (op.cit), apoya al logro de los siguientes objetivos:

(a) Construir escenarios o imágenes que consideren la visión del futuro como una percepción dinámica de la realidad y la prefiguración de alternativas viables.

(b) Aportar elementos estratégicos a los procesos de planeación y de apoyo a la toma de decisiones.

(c) Impulsar la planeación abierta y creativa fundamentada en una visión compartida del futuro.

(d) Proporcionar el impulso requerido para transformar la potencialidad en capacidad.



Por otra parte señalan Miklos y Tello (1998), que “la Prospectiva en su calidad de aproximación constructora del porvenir, brinda además la posibilidad de reflexionar sobre el futuro; diseñando la imagen deseada y proyectando las acciones hacia el presente, para lograr tanto una mejor comprensión del mismo como un acercamiento progresivo al futuro deseado” (p.87).

5. Elementos Básicos de la Prospectiva:

Dentro de los elementos básicos de la prospectiva, según el autor mencionado anteriormente, se pueden señalar los siguientes:

(a) Visión Holística

Tal como se refirió anteriormente, al reflexionar e imaginar el futuro que se desea, contrastarlo con el presente y perfilar estrategias para alcanzarlo, necesariamente se debe enfocar la atención, tanto a un conjunto muy definido y a las partes que lo integran, como a la interacción entre estas. Lo que se quiere es tener una visión holística y no un conocimiento exhaustivo de todas las partes del sistema. La prospecta atiende a criterios de relevancia y alcance.

(b) Creatividad

La única manera de sobrevivir en un mundo golpeado por el cambio, es a través de la creación y de la innovación. La prospectiva mantiene el propósito del diseño del mañana y la selección de los instrumentos que permitan construirlo y alcanzarlo. Esta creatividad tiene dos características esenciales, relacionadas con la prospectiva; la producción de algo nuevo y el que este algo sea valioso.

(c) Participación y cohesión

Con la participación se promueve el intercambio de ideas creándose la oportunidad para solucionar conflictos y corregir interpretaciones.

(d) Pertinencia del proceso sobre el producto

Es importante procurar la eficiencia de cada una de las partes del proceso productivo (bien se refiera a una empresa de bienes o de servicios) y la integración armónica de cada una de éstas. Esta situación permitirá garantizar resultados

exitosos, no así cuando la prioridad la tiene el producto, ya que en esas circunstancias se deja a un lado a la organización que lleva a cabo los procesos (de forma integrada) y el producto termina siendo de alta “calidad” a expensas y sacrificio de todo el sistema que lo produjo.

(e) Convergencia y Divergencia

El diseño del futuro brinda la oportunidad para quienes sostienen valores diferentes, discutan sus respectivos puntos de vista (divergencia), sin embargo, ya al optar por un determinado escenario normativo, se requiere del acuerdo en el nivel estratégico de los ideales. La convergencia y divergencia constituyen un proceso interactivo en prospectiva.

(f) Finalidad Constructora

La Prospectiva no radica exclusivamente, en imaginar futuros deseables y posibles; va mucho más allá, rebasa los estudios de naturaleza proyectiva, para construirse en vía constructora del futuro, viene del futuro, se encuentra vinculada a aspectos normativos y a una concepción, conciencia del cambio a enfrentar constantemente.

(g) El Alcance de la Prospectiva: ¿Hasta donde llega?

En el plano conceptual, la prospectiva es una forma de pensar actuar hacia el porvenir, concibiéndolo como un horizonte de posibilidades, de acciones y logros, la prospectiva precede la acción.

En otro orden de ideas y en el plano práctico, la prospectiva encierra mayor complejidad, ya que se encuentra asociado a factores como beneficios inmediatos (utilidad), cambios políticos, convencimiento en la apertura del futuro, cuestionamiento sobre la racionalidad de una perspectiva a largo plazo o su politización. La finalidad

constructora de la prospectiva podrá alcanzarse con mayor facilidad si se cuenta con la participación de los (actuales y potenciales) tomadores de decisiones, considerando el papel de los valores e intereses sociopolíticos.

6. Prospectiva y Estrategia

Según Godet (1995), la prospectiva y la estrategia, eran dos caras de una misma moneda y que habían caminado, por diferentes senderos, a este autor se debe el hecho de conocer las posibilidades y la sinergia que produce la utilización de ambas en la elección ajustada de las opciones estratégicas, ahora, cuando más se requiere imprimir un nuevo rumbo a nuestras actuales políticas de desarrollo. Hoy en día, se observa la situación que padece la economía, encontrándose con un mundo inmerso en mutaciones y cada vez más turbulento, los niveles de riesgo e incertidumbre aumentan.

Son momentos de crisis; desde la Prospectiva se entiende que la crisis viene como consecuencia de las diferencias existentes entre la situación actual y la situación deseable. Cada situación requiere reglas de juego diferentes. En la situación actual, algunos actores se muestran empeñados en que las reglas del juego existentes no varíen y así poder seguir controlando el sistema, aun a pesar de que esté agonizando, por otro lado los representantes de las actividades portadores de futuro, que desean, cuanto antes que estas reglas de juego se modifiquen. En tanto permanezcan las reglas de juego del pasado, es seguro que la crisis se agrave.

En realidad no existe un futuro único, sino un abanico de futuros posibles que evolucionan al ritmo de los tiempos. El futuro es múltiple no así el pasado y el presente, el futuro debería convertirse en la razón de ser del presente, ya que depende de lo se empiece hacer hoy y de la estrategia que se adopte para alcanzar un futuro u otro.

(a) La prospectiva, una disciplina intelectual

El futuro no está escrito, está por hacer: La actitud prospectiva, nació de una rebelión del espíritu contra el yugo del determinismo y el juego del azar. Se trata, pues, de un combate para la antifatalidad, Jouvenel (1984) y el antiazar, Massé (1983). Este combate lo lleva a cabo la fuerza de voluntad, no hay voluntad sin objeto, y el objeto de la voluntad es, que el deseo se realice. En el origen de la Prospectiva se encuentra un postulado de libertad frente a múltiples e indeterminados futuros; por tanto, nada tiene que ver con el determinismo de la futurología y de la bola de cristal. La prospectiva no es una previsión excesivamente marcada por la cualificación y la extrapolación de tendencias.

La prospectiva no contempla el futuro en la única prolongación del pasado, porque el futuro está abierto ante la vista de múltiples actores que actúan hoy en función de sus proyectos futuros. Por tanto el futuro no ha de contemplarse como una línea única y predeterminada en la prolongación del pasado: el futuro es múltiple e indeterminado: el futuro no está escrito, está por hacer.

(b) El futuro, razón de ser del presente

"El futuro es la razón de ser del presente" (p.2): esta frase de Gaston Berger, citado por Godet (1995), revela que el presente puede ser rico o pobre del futuro que tiene ante sí. Lo que se experimenta en el futuro es el resultado de las acciones pasadas; lo que desea explica las acciones presentes. Es decir, el futuro no solo está explicado por el pasado, sino por la imagen del futuro que se imprime en el presente. La representación del abanico de futuros posibles depende también de la lectura del pasado. En cierto modo, el pasado es tan múltiple e incierto como el futuro.

(c) La anticipación necesaria para iluminar la acción

La prospectiva es una reflexión para iluminar la acción presente con la luz de los futuros posibles. En las sociedades modernas, la anticipación se impone a causa de los efectos conjugados de dos factores principales:

(1) La aceleración del cambio técnico, económico y social requiere una visión a largo plazo, ya que como decía Gaston Berger, citado por Godet (1998) "cuanto más aprisa se va, más lejos deben iluminar los faros".

(2) Los factores de inercia relacionados con las estructuras y con los comportamientos exigen sembrar hoy para cosechar mañana": cuanto más alto es el árbol, más pronto hay que plantarlo".

Las mutaciones y cambios son portadores de incertidumbres (económicas, tecnológicas y sociales) que los hombres y las organizaciones han de integrar en su estrategia. La prospectiva lo que persigue es reducir la incertidumbre todo lo que sea posible y tomar decisiones que van en el sentido del futuro deseado.

7. Una crítica de la Previsión

Mojica, F. (1991) por su parte señala, que se hace necesario para visualizar con mayor claridad, la comprensión de varias definiciones, es decir distinguir la proyección, previsión, prospectiva y planificación.

(a) Proyección: Es la prolongación en el futuro de una evolución pasada, según ciertas hipótesis de extrapolación o de inflexión de tendencias. Una proyección no constituye una previsión más que si conlleva una probabilidad.

(b) Previsión: Es la apreciación provista de cierto grado de confianza, de

evolución de una magnitud en un horizonte dado. La mayoría de las veces se trata de una apreciación cifrada a partir de datos del pasado y bajo ciertas hipótesis.

8. Prospectiva Exploratoria

Es un panorama de los futuros posibles (futuribles), es decir, de los escenarios no improbables, teniendo en cuenta el peso del determinismo del pasado y de la confrontación de los proyectos de actores.

Según Ackoff (1973) "la planificación consiste en idear un futuro deseado, así como los medios, así como los medios reales para llegar a él" (p.34).

C. El método de los Escenarios

1. Orígenes y Definiciones:

La descripción de un futurible y de la trayectoria asociada a él constituyen un escenario. La palabra escenario fue introducida en prospectiva por H. Kahn, citado por Godet (1995), hace un cuarto de siglo con motivo de su libro "L'an 2000". En Francia el método de escenario se aplicó por primera vez con motivo de un estudio de prospectiva geográfica, posteriormente este método se adaptó a numerosos sectores (industria, agricultura, demografía, empleo), y se aplicó a diferentes niveles geográficos.

En la práctica, no existe sólo un método de los escenarios, pero sí una multitud de maneras de construir escenarios. Es conveniente precisar las definiciones de los principales conceptos utilizados en el método de los escenarios, tales como: invariante, tendencia, germen, actor, estrategia y táctica, conflicto, evento y carácter aleatorio y de probabilidades subjetivas.

(a) Invariante: Fenómeno que se supone permanente hasta el horizonte estudiado. Ejemplo: característica climáticas.

(b) Tendencia: Movimiento que afecta un fenómeno de larga duración. Ejemplo: Urbanización, demografía.

(c) Gérmenes: Factores de cambio, apenas perceptibles hoy pero que constituirán las tendencias dominantes de mañana. P. Massé, citado por Godet (1995), define al germen como "el hecho portador del futuro" (p.146); "el signo ínfimo por sus dimensiones presentes pero inmenso por sus consecuencia virtuales". (p.147)

(d) Actores: Las personas que juegan un papel importante en el sistema por mediación de las variables que caracterizan sus proyectos y sobre los cuales ejercen un mayor o menor control.

(e) Estrategia: Según A. Beaufre (1965), define la estrategia simplemente como "el arte de hacer participar la fuerza para alcanzar los objetivos de la política".(p.36)

(f) Conflicto: Un conflicto puede ser el resultado de la confrontación de estrategias antagónicas entre actores y presentarse en forma de ruptura de una tensión entre dos tendencias.

2. Tipos de escenarios y estrategias:

El escenario se entiende como un "conjunto formado por la descripción de una situación futura y de la trayectoria de eventos que permiten pasar de la situación origen a la situación futura", definición propuesta por Bluet y Zemor (1970). A su vez se puede distinguir los escenarios posibles, los escenarios realizables y los escenarios deseables; estos a su vez pueden ser clasificados como tendenciales y contrastado.

(a) El escenario tendencial, es en principio el que corresponde a la extrapolación de tendencias, en todos los momentos en que se impone la elección.

(b) El escenario contrastado es la exploración de un tema voluntariamente extremo, la determinación a priori de una situación futura.

D. Planificación Presupuestaria

1. Definición:

Según Kohler, citado por la Asociación Venezolana de Presupuesto Público (1991). La planificación presupuestaria, es un "término que se aplica a un sistema de administración para organismos federales" (p.12). Sus características, incluyendo las contenidas en los conceptos modernos de gerencia, son principalmente:

(1) Planeación de corto y de largo alcance de objetivos y productos finales claramente identificados, programando su realización en términos de tiempos, de fuerza de trabajo y de materiales necesarios y presupuestando su adaptación práctica a los recursos disponibles y a los períodos sociales.

(2) La asociación ininterrumpida de los costos reales con las tres etapas desde sus comienzos.

(3) Una búsqueda intensiva y siempre constante de cursos alternativos de operación mejorados, particularmente aquellos que prometan una disminución de costos.

(4) Proyecciones presupuestarias de las cantidades producidas en función de los insumos autorizados de bienes y servicios.

(5) Informes de los desembolsos corrientes o en perspectiva, elaborados de tal manera que auxilien a los controles de la gerencia y que proporcionen periódicamente durante cada ejercicio fiscal información oportuna acerca de la

administración presupuestaria de los organismos gubernamentales inherentes.

Al aplicar este concepto a la planificación presupuestaria de una región en particular, es necesario señalar que la mayor experiencia que se tiene a nivel regional en cuanto a planificación, esta relacionada con la elaboración de los planes de mediano plazo, los cuales se han fijado como horizonte de planificación un período de cinco años.

(b) Elementos del Plan Presupuestario:

(1) La Estrategia

Dentro de las etapas de elaboración de un plan de desarrollo se contempla la de la formulación de una estrategia, como el elemento esencial que le imprime jerarquía a éste y lo hace trascendente. En este sentido la estrategia viene a ser la resultante sustantiva de las conclusiones más profundas y exhaustivas del diagnóstico y del programa político del partido que rige los destinos del gobierno, por lo que en ella están implícitos los planteamientos doctrinarios que caracterizan una ideología. Asimismo señala las acciones que deben tomarse para que el camino a seguir conduzca al mayor acercamiento posible al denominado "modelo normativo". Este último es un pronóstico realista acerca de los logros que se desean alcanzar en un periodo dado, estableciendo objetivos factibles y metas realistas, con indicación de los instrumentos necesarios para pasar de una situación analítica-prognosis a una normativa.

Según Matus (1979), 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 ese 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 (p.22).

El vocablo estrategia no es sólo un concepto utilizado por los planificadores sino que se aplica con frecuencia en distintas esferas, para enumerar un conjunto de proposiciones, enunciar objetivos o para calificar la conducción de un proceso bien sea de carácter económico, social, administrativo, político e institucional.

La elaboración de una estrategia adecuada, depende de la profundidad con que se realice el diagnóstico, el cual debe poner en relieve los obstáculos y factores dinámicos del proceso. Ello conlleva a que la estrategia planteada, por ejemplo en un plan de desarrollo, tienda a superar dichas trabas, e intensificar la acción sobre los factores considerados dinámicos en forma tal que el resultado sea el logro de los objetivos previstos.

De allí que se considera que toda estrategia deba contener como elementos básicos un conjunto de objetivos y una trayectoria, que viene dada por las acciones, que con secuencia lógica, deben tomarse en el transcurso del tiempo. Estas acciones suelen ser programas o proyectos de desarrollo o medidas integrantes de un proceso de política económica y social. Por lo general la estrategia de un plan de mediano plazo debe encuadrarse dentro de los lineamientos o proposiciones fundamentales de lo que debe ser la sociedad de un país en el término de 20 a 30 años, lo que implica la necesidad de configurar una imagen objetivo deseada, que viene a formar parte de los estudios prospectivos de largo plazo, tan necesario dentro del proceso de planificación.

(2) Estudios a Largo Plazo:

En la preparación de los estudios prospectivos, la Asociación Venezolana de Presupuesto Público (1991), indica que se deben tomar en cuenta los siguientes puntos:

- I. El Objeto de los estudios a largo plazo
- II. El campo de estudio
- III. Técnicas a utilizar

En relación al punto I, debe aclararse que no se trata de elaborar un plan a largo plazo, sino de tener una visión mucho más amplia, que la de cinco años, que haga posible el diseño de una imagen deseada, o como señala Pierre Massé, citado por la Asociación Venezolana de Presupuesto Público (op.cit), "esas imágenes del porvenir destinadas a guiar nuestras decisiones son un compuesto de probable y de deseable. Se trata efectivamente, no tanto de adivinar azarosamente lo probable sino de preparar lo segundo, es decir un deseable que parezca factible al espíritu prospectivo y que se haga probable para una sociedad comprometida en su realización" (p.26).

El punto II relativo al campo de estudios, se refiere al ámbito que debe cubrir, los cuales pueden ser: social, ordenamiento del espacio, tecnología, áreas económicas y campo internacional; cada uno de dichos ámbitos puede subdividirse en actividades de acuerdo al énfasis que se quiera dar, pero siempre teniendo en cuenta que se quiere una visión en conjunto y coherente de la sociedad futura.

El tercero y último punto referido a las técnicas utilizadas, se constituye en un aspecto importante por cuanto existen varios métodos en la formulación de los estudios a largo plazo. A manera de ejemplo pueden citarse los siguientes:

- (1) Aquel que considera al futuro como una alternativa técnica, en donde tienen que considerarse todos los porvenires posibles antes de cualquier opción política. Tiene como base principal de operación la información cuantificada, que puede ir de simples series estadísticas, hasta la preparación de sofisticados modelos que permiten identificar las relaciones causa-efecto que existen entre las variables.
- (2) El método DELPHI que utiliza una técnica sencilla como es la de cuestionarios hechos a personalidades de un país. No obstante se exige un conocimiento exhaustivo y actualizado del presente, un diagnóstico completo de lo que ha sucedido en el pasado reciente y ciertos conocimientos econométricos.
- (3) El que utiliza elementos de tipo cuantitativo y cualitativo simultáneamente en el diseño de la trayectoria y determinación de los

objetivos, tomando en cuenta, concepción ideológica, imperativos, limitaciones y potencialidades, en un conjunto de alternativas que tienen en común la facilidad de identificar la secuencia temporal con que deben ser tomadas las decisiones.

- (4) Uno de los métodos más utilizados es el de los escenarios, que como su nombre lo indica, tiene la particularidad de simular varias situaciones sobre la base de estadísticas, parámetros u elementos de carácter técnico político, estableciendo en forma clara el encadenamiento entre los distintos fenómenos.

(c) El Plan Operativo Anual

La Planificación del desarrollo económico y social constituye una de las responsabilidades fundamentales del sector público; el sistema de planificación está constituido por diversos instrumentos, cada uno de los cuales cumple una función específica, complementaria con los demás; y que dentro de ellos, al Plan Operativo Anual le corresponde la concreción de los planes de largo y mediano plazo.

La planificación operativa o plan operativo 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 en forma tal que permita que los objetivos, programas y proyectos contenidos en los planes a mediano plazo se hagan realidad. De allí que en la práctica la planificación operativa se inspira y se 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 sus objetivos, metas e instrumentos de políticas se expresan en términos anuales, por esto, el programa anual 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.

Derivadas de las anteriores consideraciones, en el plan operativo anual se destacan las siguientes características:

1. La producción organizacional justificante (de la existencia de la gobernación y sus entes Descentralizados) se estructura bajo la forma de relaciones Insumos-productos-Resultados (operaciones), tanto a nivel de Producción Intermedia como Producción Terminal.

2. La Producción Organizacional Corriente se expresa como acciones operacionales presupuestadas mediante agregaciones de tareas o trabajos.

3. El Plan incluye proyectos especialmente diseñados para enfrentar problemas sociales y problemas urbanos.

4. Los proyectos deberán generar sus productos, a más tardar para junio 1999.

5. Todo Proyecto deberá ajustarse a los lineamientos de política.

(d) El Presupuesto

Según Kohler, citado por la Asociación Venezolana de Presupuesto Público (1991) el Presupuesto "es un plan financiero que sirve como estimación y control sobre operaciones futuras".(p. 65)

Agregado a esto Matus (1979) señala "que el presupuesto puede analizarse y considerarse desde diferentes ángulos: como instrumento de planificación, como aspecto básico de la política fiscal, como proceso administrativo, como sistema de información, etc" (p.73). Otros autores resaltan que el presupuesto es un instrumento del plan anual, el cual identifica los recursos a obtener y la asignación de los mismo en términos de gastos corrientes y de inversión, discriminados por programas y a nivel institucional.

Según la Asociación Venezolana de Presupuesto Público (1996), considera al Presupuesto del sector público, como uno de los componentes del Plan Operativo Anual, a través del cual se procura la definición concreta y la materialización de los objetivos de dicho sector. La importancia del presupuesto radica en el hecho de que la mayor parte de las finalidades del Estado requieren de la ejecución de acciones cuya materialización demanda transacciones financieras. De esta condición surgió, en el pasado el concepto de que "el presupuesto es la expresión en términos financieros de los que el gobierno pretende llevar a cabo en un período determinado que, por regla general, es de un año" (p.78).

La concepción moderna del presupuesto está sustentado en el carácter de integridad de esta técnica. En la actualidad no se concibe al presupuesto sólo como la expresión financiera del plan de gobierno, sino como una expresión más amplia del mismo, ya que constituye un instrumento de planificación, que refleja una política presupuestaria única, es un proceso vivo y permanente y se expresan en él todos los elementos de la programación (objetivos, metas, recursos reales, etc).

En este orden de idea y de manera muy simple, programar para el corto plazo significa:

1. Adoptar cada uno de los objetivos concretos, tanto en su naturaleza como en su cantidad, en términos de hacer posible la acción directa, inmediata y cotidiana del gobierno y de la administración, en función de las orientaciones y metas del plan de mediano plazo y tomando en cuenta las limitaciones o posibilidades que se deriven de los factores de la coyuntura.
2. Determinar la naturaleza y volumen de las acciones necesarias para alcanzar dichos objetivos.
3. Calcular y asignar recursos humanos y materiales y demás servicios en cantidades adecuadas para la materialización de las acciones señaladas en el párrafo anterior.
4. Calcular y asignar la cantidad de recursos monetarios-recursos

financieros, dentro de cada uno de los diversos conceptos de gastos, en función de los recursos humanos y materiales y demás servicios, y de los sistemas de salarios y precios que se considera registrarán en el ejercicio al que se refiere la programación.

(e) El presupuesto como Instrumento

Para la realización eficiente del proceso presupuestario es imprescindible el sustento, por una parte de la organización adecuada para tal propósito y por otra, como ya se ha señalado antes, el pleno funcionamiento del sistema de planificación.

Desde este punto de vista, el presupuesto, es un instrumento adecuado de gobierno, de administración y planificación.

(g) El presupuesto como instrumento de gobierno:

De manera extremadamente simplista, pero suficiente a los fines de este análisis, gobernar significa adoptar un plan de acción del Estado para un periodo dado, formular una política global y políticas específicas para llevar adelante dicho plan. Por lo tanto gobernar implica, esencialmente, la adopción de decisiones, en todo tiempo, ya sean sus efectos permanentes o transitorios para la globalidad del país y aun fuera de él cuando se trata de las relaciones con el resto del mundo.

Por otra parte si se admite que las mayorías de las decisiones de gobierno conducen a acciones que tienen cabida en el presupuesto, obviamente éste se constituye en uno de los instrumentos más importantes y apropiados para apoyar eficientemente la función de gobierno.

(h) El presupuesto como instrumento de administración

Una vez fijado el programa de gobierno, es imprescindible llevarlo a la práctica, convertido en hechos, lo cual entra en el campo de la administración. La ejecución obliga a

la división del trabajo y, en consecuencia, las distintas unidades responsables de la ejecución tienen que trabajar separadamente, pero en estrecha coordinación.

Normalmente, cada dependencia pública lleva a cabo parte del conjunto de acciones necesarias para lograr un objetivo concreto, requiere por lo mismo, conocer con mayor precisión posible, la naturaleza y cantidad del bien o servicio al cual contribuye con su labor. Por otra parte, debe saber con qué recursos cuenta y que procedimientos debe emplear.

El presupuesto tiene que formularse y tener una forma de expresión que permita que, cada una de las personas responsables del cumplimiento de cada objetivo concreto y del conjunto orgánico de acciones correspondientes, encuentren en él una verdadera "guía de acción" que elimine o minimice la necesidad de decisiones improvisadas. Cumpliendo con los requisitos antes señalados el presupuesto es uno de los instrumentos de mayor importancia para cumplir la función de administración.

(i) El presupuesto como instrumento de la planificación

El presupuesto es uno de los medios que, en lo que corresponde a su esfera, contribuye a dar un carácter totalmente concreto y hace posible llevar a la práctica, las orientaciones más o menos generales que establecen los demás instrumentos del sistema de planificación del desarrollo.

Los planes de largo y mediano plazo se elaboran en términos de agregados y variables macro-económicas, para el conjunto de la realidad nacional, regional o local, según sea el caso, de tal suerte que no es factible que alcancen el nivel de concreción necesarios para determinar los requerimientos que exige la acción inmediata. Por lo que el presupuesto del sector público y especialmente en el de cada una de las entidades que lo constituyen, los objetivos y los medios correspondientes se establecen con el grado de detalle y concreción adecuada para la acción directa e inmediata y cotidiana.

Así, el presupuesto, a través de todas las etapas de su proceso, resulta el medio más idóneo para concretar y lograr el cumplimiento, en lo que corresponde a los objetivos de los planes de desarrollo económico y social.

Tomando en cuenta todas las consideraciones anteriormente mencionadas, La Gobernación del estado Lara tiene como instrumentos de Planificación, al Plan Regional del Estado Lara, en el cual se resume el diagnóstico, situación actual del Estado Lara y los escenarios de desarrollo, seguido de este se encuentra el Plan Operativo Año 1999 que es la continuación del esfuerzo que la organización Gobernación del Estado Lara hace para desarrollar e implementar un método que integra orgánica y coherentemente el Plan Operativo con el presupuesto por programa, mediante la estructuración de la producción organizacional en operaciones (relaciones Insumo-Producto-Resultado) y actividades lo cual posibilita la aplicación del Sistema de Control de Gestión.

Presupuesto que se encuentra representado en la Ley de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal (1999), la cual señala

Los lineamientos Estratégicos de la Política Presupuestaria de la Gobernación del Estado Lara para el Ejercicio Fiscal del año 1999, están formulados en correspondencia con los lineamientos generales del Plan Trienal de Desarrollo del Estado Lara para el periodo 1999-2001 y con las orientaciones básicas del conjunto de medidas económicas y fiscales establecidas por el Gobierno Estatal y Nacional, así como también con consultas puntuales a organizaciones de la Sociedad Civil y Gobiernos Municipales de la entidad.(p1)

El Presupuesto del Estado se encuentra dividido en presupuesto de Ingresos y Presupuesto de Gastos, el cual se encuentra distribuido en 13 Sectores, entre los cuales se encuentra el sector de estudio de la presente investigación, Sector 7. Transporte y Comunicación.

El Sector Transporte y Comunicación se encuentra dividido en tres Programas, los cuales son los siguientes:

Programa 01. Partidas no Asignables a Programas.

Programa 02: Vialidad Terrestre

Programa 03: Inversión Coordinada de Obras Invilara-MTC.

B. Clasificación del Presupuesto

Conceptualmente el presupuesto se define como la estimación programada, de manera sistemática, de las condiciones de operación y de los resultados a obtener por un organismo en un período determinado, y se clasifica de acuerdo a los siguientes criterios:

(1). Según la flexibilidad

(a) Rígidos, estáticos, fijos o asignados: Por lo general se elaboran para solo nivel actividad. Una vez alcanzado este, no se permiten los ajustes requeridos por las variaciones que sucedan. De este modo se efectúa un control anticipado sin considerar el comportamiento económico, cultural, político, demográfico o jurídico de la región donde actúa la empresa. Esta forma de control anticipado dio origen al presupuesto que tradicionalmente utilizaba el sector público.

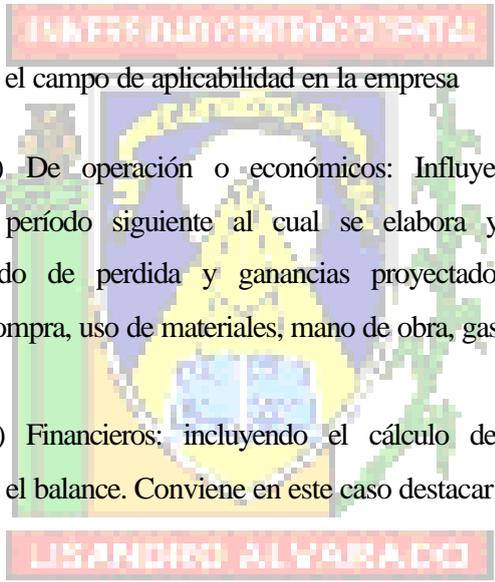
(b) Flexibles o variables: Se elaboran para diferentes niveles de actividad y pueden adaptarse a las circunstancias que surjan en cualquier momento. Muestran los ingresos, costos y gastos ajustados al tamaño de operaciones manufactureras o comerciales. Tienen amplia aplicación en el campo de la presupuestación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

2. Según el período que cubran

(a) A corto plazo: se planifican para cumplir el ciclo de operaciones de un año.

(b) A largo plazo: en este campo se ubican los planes de desarrollo del Estado y de las grandes empresas.

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



3. Según el campo de aplicabilidad en la empresa

(a) De operación o económicos: Influyen la presentación de todas las actividades para el período siguiente al cual se elabora y cuyo contenido a menudo se resume en un estado de pérdida y ganancias proyectado. Entre estos podrían incluirse: ventas, producción, compra, uso de materiales, mano de obra, gastos operacionales.

(b) Financieros: incluyendo el cálculo de partidas y rubros que inciden fundamentalmente en el balance. Conviene en este caso destacar el tesorería y capital.

(c) Presupuesto de tesorería: se formula con las estimaciones previstas de fondos disponibles en caja de bancos y valores de fácil realización. También se denomina presupuesto de caja o efectivo porque consolida los diversos transacciones relacionadas con la entrada de fondos monetarios, o con la salida de fondos líquidos ocasionada por la congelación de deudas, amortización de créditos o proveedores o pago de nóminas, impuestos o dividendos. Se formula por períodos cortos: meses o trimestres. Es importante por que mediante él se programan las necesidades de fondos líquidos de la empresa.

(d) Presupuesto de erogaciones de capitalizables: controla las diferentes inversiones en activos fijos contendrá el importe de las inversiones particulares a la adquisición de terrenos, la construcción o ampliación de edificios, y la compra de maquinaria y equipo. Sirve para evaluar alternativas de inversiones posibles y conocer el monto de los fondos requeridos y su disponibilidad en el tiempo.

4. Según el sector en el cual se utilice

(a) Presupuesto del sector público: cuantifican los recursos que requieren la operación normal, la inversión y el servicio de la deuda pública de los organismos y las entidades oficiales.

(b) Presupuesto del sector privado: los utilizan las empresas particulares como base de planificación de las actividades empresariales.

E. Etapa de la preparación del presupuesto

Según Burbano, R. (1997), para la preparación del presupuesto deben considerarse las siguientes etapas:

1. Primera etapa (pre-iniciación): En esta etapa se evalúan los resultados obtenidos en vigencias anteriores, se analizan las tendencias de los principales indicadores empleados para calificar la gestión gerencial (ventas, costos, precio de las acciones en el mercado, márgenes de utilidad, rentabilidad, participación en el mercado, etc.), se efectúan las variaciones de los factores ambientales no controlados por la dirección y se estudia el comportamiento de la empresa este diagnóstico contribuirá a sentar los fundamentos del planeamiento, estratégicos y tácticos, de manera de que exista objetividad al tomar decisiones en los campos siguientes:

(a) Selección de las estrategias competitivas: liderazgo en costo y/o diferenciación.

(b) Selección de las opciones de crecimiento: intensivo, integrado o diversificado.

La escogencia de las estrategias competitivas o de las opciones de crecimiento interpreta la naturaleza de los objetivos generales y específicos determinados por la dirección, entre los cuales están los ejemplos siguientes:

Objetivos generales

(a) Colocar productos de los canales de comercialización previstos que posean calidades competitivas y precios apropiados para el consumidor y tenga márgenes de utilidad atractivos.

(b) Incrementa la cobertura geográfica de los mercados mediante el aumento de las zonas de distribución de los productos.

(c) Proporcionar al accionista una tasa de rendimiento atractiva mediante la integración de los factores “valorización y dividendo”.

(d) Establecer mecanismos que auspicien la construcción de una empresa dinámica, pujante y creciente en sus operaciones comerciales.

(e) Consolidar la participación en el mercado con buenos productos, campañas promocionales agresivas y una fuerza de ventas adecuadamente capacitada.

(f) Crear y mantener un clima organizacional que conjugue las metas empresariales y los objetivos de quienes trabajan en la empresa.

Objetivos Específicos

(a) Alcanzar un crecimiento del X% en el volumen anual de ventas, expresado en un Y% por variación de precios y un Z% por captación de mercados.

(b) Obtener un rendimiento sobre la inversión promedio anual del X% antes de impuestos.

(c) Lograr un grado de integración del X% en la fabricación del producto y mediante la creación de una empresa que atenderá el suministro de los insumos Z_1 y Z_2 .

(d) Las operaciones normales de la empresa deben financiarse con los fondos monetarios generados por el giro interno de los negocios (ventas en efectivo, recuperación de cartera, rendimiento de las inversiones temporales).

Definidos los objetivos específicos se asignan los recursos, especialmente cuando surja la necesidad de emprender proyectos de inversión (desarrollo de nuevos productos de ampliación, de la capacidad instalada, adscripciones empresariales, situación de bienes tecnológicos, sistematización, etc.), y se establecen las estrategias y políticas que coadyuvarán al logro de los objetivos propuestos. Como ejemplo se presentan los casos siguientes:

(a) Si el objetivo es “incrementar las ventas” será necesario considerar las ventajas, las desventajas y las posibilidades de opciones como la concesión de mayores plazos, el otorgamiento de mayores descuentos, la creación de mercados, el mejoramiento de los productos, la reducción del tiempo de despacho o el esfuerzo financiero de la publicidad.

(b) Si el objetivo es la “adquisición de activos” será indispensable en

determinar el financiamiento de la negociación (fondos aportados por los accionistas o por organismos crediticios), sin descartar la viabilidad del leasing.

(c) Si el objetivo radica en “en minimizar los costos de almacenamiento de inventarios” deberán estudiarse las implicaciones de dicha medida sobre los costos de colocación de pedidos que tienden a crecer cuando el interés de reducir los volúmenes de inventarios almacenados tiene la contraparte de mayores pedidos.

Los objetivos, las estrategias y las políticas propuestas por la gerencia y su comité asesor deben ponerse en conocimiento del personal administrativo y operativo. Las jefaturas una vez enteradas, elaboran sus propios planes, sin pasar por alto que como los diversos niveles organizacionales no son islas y hacen parte de un engranaje, es indispensable que los planes sean articulados.

2. Segunda etapa. Elaboración del presupuesto

Con base en los planes aprobados para cada nivel funcional por parte de la gerencia, se ingresa en la etapa durante la cual los mismos adquieren dimensión monetaria en términos presupuestales, precediéndose según las pautas siguientes:

(a) En el campo de las ventas, su valor se subordinará a las perspectivas de los volúmenes a comercializar previstos y de los precios. Para garantizar el alcance de los objetivos mercantiles se tomarán decisiones inherentes a los medios de distribución, los canales promocionales y la política crediticia.

(b) En el frente productivo se programarán las cantidades a fabricar o ensamblar, según las estimativas de ventas y las políticas sobre inventarios.

(c) Con base en los programas de producción y en las políticas que regulan los niveles de inventarios de materias primas, insumos o componentes, se calculan

las compras en términos cuantitativos y monetarios.

(d) Con base en los requerimientos del personal planteados por cada jefatura según criterios de la remuneración y de las disposiciones gubernamentales que gravitan sobre ella, la jefatura de relaciones industriales o de recursos humanos debe preparar el presupuesto de la nómina en todos los órdenes administrativos y operativos.

(e) Los proyectos de inversión especiales demandarán un tratamiento especial relacionado con la cuantificación de recursos. En efecto, el computo de las exigencias financieras pertinentes a los estudios de prefactibilidad o de factibilidad o a la ejecución de los proyectos puede recaer en una instancia a la que se asigne el liderazgo, en la oficina de planeación es parte de la estructura, o en empresas consultoras contratadas.

(f) Es competencia de los encargados de la función presupuestal recopilar la información de la operación normal y los programas que ameriten inversiones adicionales. El presupuesto consolidado se remitirá a la gerencia o presidencia con los comentarios y las recomendaciones pertinentes. Analizando el presupuesto y discutidas sus conveniencias financieras se procede a ajustarlo, publicarlo y difundirlo.

3. Tercera etapa. Ejecución

En el proceso administrativo la ejecución se relaciona con la “puesta en marcha de los planes” y con el consecuente interés de alcanzar los objetivos trazados, con el comité de presupuesto como principal impulsor, debido a que si sus miembros no escatiman esfuerzos cuando se busca el empleo eficiente de los recursos físicos, financieros y humanos colocados a su disposición, es factible el cumplimiento cabal de las metas propuestas.

En esta etapa el director de presupuesto tiene la responsabilidad de prestar colaboración a la jefatura en aras de asegurar el logro de los objetivos consagrados a

planear. Igualmente presentará informes de ejecución periódicos.

4. Cuarta etapa. Control

Si el presupuesto es una especie de termómetro para medir la ejecución de todas y cada una de las actividades empresariales, puede afirmarse que su concurso sería parcial al no incorporar esta etapa en el cual es viable determinar hasta qué punto puede marchar la empresa con el presupuesto como patrón de medida. Por ello, mediante el ejercicio cotidiano del control se enfrentan los pronósticos con la realidad.

Las actividades más importantes por realizar en esta etapa son:

(a) Prepara informes de ejecución parcial y acumulativa que incorporen comparaciones numéricas y porcentuales de lo real y lo presupuestado. Cuando la cotejación se aplique a los proyectos de inversión, además de aspectos monetarios deberán incluirse tópicos como avance en obras, en tiempo y en compras expresadas en unidades ya que los contratos suscritos constituyen la base del control.

(b) Analizar y explicar las razones de las desviaciones ocurridas.

(c) Implementar correctivos o modificar el presupuesto cuando sea necesario, como ocurre al presentarse cambios intempestivos de las tareas de interés o de los coeficientes de devaluación que afectan las proyecciones de compañías que realizan negocios internacionales.

5. Quinta etapa. Evaluación

Al culminar el período de presupuestación se prepara un informe crítico de los resultados obtenidos que contendrá no solo las variaciones sino el comportamiento de todas y cada una de las funciones y actividades empresariales. Será necesario analizar las fallas en cada una de las etapas iniciales y reconocer los éxitos, al juzgarse que estas clases de acciones son importantes como plataforma para vencer la resistencia al planeamiento materializado en presupuestos.

IV. Bases legales

Dentro del cuerpo de sistemas legales que sirven de apoyo a esta investigación, se encuentran las siguientes:

A. Ley Orgánica de Régimen Presupuestaria del Estado Lara, publicado en gaceta extraordinaria N° 127 de fecha 3 de 1979, en forma general contempla en su articulado (especialmente del 21 al 28), la estructura, formulación, sanción y ejecución de la ley de presupuesto del Estado Lara, tal como se señala a continuación:

- (a) Artículo 21, establece que el Gobernador fijará los lineamientos generales para la formulación del proyecto de Ley de Presupuesto. A tales fines, el organismo de planificación presentará al Gobernador una evaluación del cumplimiento de los planes y del desarrollo general del Estado. A su vez, la Dirección de Planificación, proyecto y presupuesto presentará al Gobernador información acerca de la situación presupuestaria de los organismos públicos estatales del cumplimiento de las metas previstas en los diferentes sectores, programas, sub-programas y proyectos, así como las proposiciones para el próximo ejercicio.
- (b)

(b) Artículo 22: Contempla lo relacionado con la presentación del Proyecto de Ley de Presupuesto aprobado por el Gobernador ante la Asamblea Legislativa, el cual deberá realizarse dentro de los primeros cinco días hábiles siguientes a la instalación del segundo período de Sesiones Ordinarias.

El Gobernador antes del primero de agosto de cada año, informará a la Asamblea legislativa o su Comisión Delegada acerca de los aspectos más relevantes que contendrá dicho proyecto de Ley.

En el último periodo Constitucional, el Gobernador presentará el proyecto de Ley de Presupuesto antes del 30 de Junio.

En este caso no es obligatoria la información contemplada en el presente artículo.

(c) Artículo 23: El Proyecto de Ley de Presupuesto contendrá las modificaciones en la estructura administrativa que hayan sido decretadas en el transcurso del año.

Cuando el Proyecto de Ley de Presupuesto se prevea una modificación sustancial en la composición de los gastos, en razón de reformar la estructura administrativa, el Gobernador deberá informar debidamente a la Asamblea Legislativa, en la exposición de motivos, sobre las fuentes legales o reglamentarias de tales reformas y su justificación técnica.

(d) Artículo 24: Sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley Orgánica de Crédito Público, de acuerdo con lo previsto en el Artículo 9 de la presente ley, La Asamblea Legislativa o su Comisión Delegada autorizará al Ejecutivo Estadal para contratar el total de las obras y bienes de que se trate. En tal caso la Ley de presupuesto indicará expresamente en sus Disposiciones Generales la autorización para contratar que se dé al Ejecutivo Estadal, y deberá incluir para los sucesivos ejercicios presupuestarios los créditos correspondientes a los compromisos anuales que se hayan convenido.

En estos casos, el Ejecutivo Estadal no podrá contraer obligaciones de gastos superiores a las autorizadas por la Asamblea Legislativa o su Comisión Delegada para la totalidad de los precios presupuestarios afectados.

Los créditos presupuestarios referentes a contratos de obras deberán incluir las cantidades correspondientes a las retenciones que se efectúen en las respectivas valuaciones, por concepto de garantía de fiel cumplimiento y de garantías laborales. Las respectivas ordenes de pago deberán incluir los montos correspondientes a tales retenciones.

(e) Artículo 25: Si para el 1° de Enero no se hubiere sancionado el presupuesto para el ejercicio que se inicia ese día, se reconducirá el presupuesto anterior. La reconducción incluirá las modificaciones presupuestarias acordadas en el ejercicio presupuestario anterior, con las variaciones establecidas en esta ley.

(f) Artículo 26: Durante el periodo de vigencia del presupuesto reconducido regirán las disposiciones Generales de la Ley de Presupuesto anterior, en cuanto sean aplicables.

(g) Artículo 27: El Gobernador en resguardo del equilibrio presupuestario pondrá en vigencia el Presupuesto Reconducido, reajustando el presupuesto del ejercicio anterior en la siguiente forma:

1. En el presupuesto de Ingresos:

- Eliminará los ramos de ingresos que no pueden ser recaudados nuevamente.
- Suprimirá los ingresos provenientes de operaciones de crédito público autorizadas, en la cuantía en que fueron utilizados.
- Excluirá las reservas del Tesoro correspondiente al ejercicio fiscal anterior, en caso que el presupuesto que se reconduce hubiere previsto su utilización.
- Estimaré cada uno de los ramos de ingresos para el nuevo ejercicio.
- Incluirá los recursos extraordinarios provenientes de

operaciones de crédito público, cuya percepción deba ocurrir en el ejercicio correspondiente.

2. En el Presupuesto de Gastos:

- Eliminará los créditos presupuestarios que no deban repetirse por haber cumplido los fines para los cuales fueron previstos.
- Incluirá la asignación por concepto del situado Municipal que corresponda para el nuevo ejercicio.
- Incluirá los créditos presupuestarios indispensables para asegurar la continuidad de la Administración del Estado, y en especial, de los servicios educativos, sanitarios y asistenciales.
- Incluirá los créditos presupuestarios para pagar los servicios de la deuda pública.

3. En los objetivos, Programas y Metas:

Adaptará los objetivos, programas y metas a los ingresos y créditos presupuestarios que resulten de los ajustes anteriores.

(h) Artículo 28: Si la Asamblea Legislativa aprobare un nuevo Presupuesto antes del treinta y uno (31) de Marzo del año en que hubiese entrado en vigencia el Presupuesto Reconducido, ese nuevo presupuesto regirá desde el primero (1°) de Abril hasta el treinta y uno(31) de Diciembre, y se darán por aprobados los créditos presupuestarios equivalentes a los compromisos adquiridos con cargo al Presupuesto Reconducido se considerará definitivamente vigente hasta el término del Ejercicio, todo conforme al Reglamento.

B. La Ley de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 1999 la cual contempla la política presupuestaria, las disposiciones generales en 21 artículo, el presupuesto de gasto y de ingresos así como los 13 sectores que conforma el presupuesto del Estado Lara entre los cuales se encuentra el sector transporte y comunicación.

C. La Ley de Planificación y Participación de la Sociedad Civil en la gestión público del Estado Lara, publicada en gaceta oficial extraordinaria N° 138, de fecha 5 de Julio de 1986, la cual entre otras cosas establece en el Título I, Artículo 1 que dicha ley tiene por objeto, regular la organización, funcionamiento e integración del Sistema de planificación del Estado Lara en el marco de la Legislación Nacional sobre la materia. Así mismo, definir formas y mecanismos que permitan la participación de la Sociedad Civil Organizada en la gestión pública.

Asimismo indica en el Artículo 2, que el sistema de la Planificación del Estado Lara, está integrado por los métodos, instrumentos, normas y procedimientos mediante los cuales se realiza la formulación, aprobación, ejecución control y evaluación de los planes a los que se refiere esta Ley e indica más adelante en el Artículo 3, que en el proceso de planificación estatal participarán los organismos de los niveles nacional, estatal y municipal, las instituciones desconcentradas y las dependientes de los entes señalados, los entes públicos descentralizados y la sociedad civil organizada, con lo cual se puede apreciar una de las características fundamentales para poder actuar con una visión prospectiva, como es la participación e involucramiento ciudadano.

Otro elemento que sustenta la necesidad de planificar bajo enfoques prospectivos estratégicos se puede apreciar en el Artículo 4, en el cual se establece que los procesos de planificación abarcarán el largo, mediano y corto plazo; desde la formulación de la estrategia hasta la planificación operativa, de acuerdo a los métodos y procedimientos definidos en el ordenamiento jurídico nacional, estatal y municipal, en la presente ley y en atención a las recomendaciones de los organismos e instituciones con competencia en la materia.

Señala que para los efectos de esta ley, la planificación a largo plazo comprenderá aquellos planes para periodos de más de 7 años; mediano plazo para planes mayor de 2 y menores de 7; y corto plazo para planes de 2 años o menos.

De igual modo, la participación (uno de los elementos claves en la planificación prospectiva estratégica) de todos los entes de la sociedad, en este instrumento legal, se puede apreciar en los siguientes artículos:

(a) Artículo 5 : El Gobernador del Estado ejercerá la máxima autoridad del Sistema de Planificación del Estado Lara. Le corresponde conducir la planificación del desarrollo integral de la entidad con la participación de los alcaldes, de los demás órganos públicos y de la Sociedad Civil Organizada.

(b) Artículo 6: La Sociedad Civil Organizada tendrá derecho a participar en los procesos de formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, programas y proyectos de la gestión pública.

(c) Artículo 7: A los efectos de promover la participación de los demás niveles de autoridad político-administrativa y de la Sociedad Civil Organizada en el proceso de planificación, se crearán mediante disposiciones reglamentarias, las respectivas formas, instancias y mecanismos que permitan canalizar y asegurar esa participación.

Parágrafo Único: Con el propósito de promover el desarrollo de la Sociedad a través de la planificación, se establece la consulta a la Sociedad Civil como requisito para la aprobación de los planes previstos en esta ley.

V. Sistema de Variables

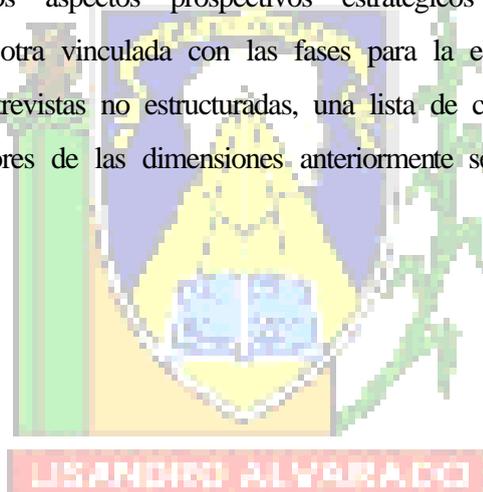
A. Variable: planificación (prospectiva) presupuestaria

1. Definición conceptual:

“Estimación programada de manera sistemática, en función de los futuros deseados y posibles dentro del contexto nacional y regional, de las condiciones de operación y de los resultados a obtener por parte del sector de transporte y comunicaciones del Estado Lara para los años venideros, para beneficio tanto de sus organismos rectores, como para la sociedad civil que demanda la calidad y oportunidad de sus servicios.” Del Río, citado por Burbano, R. (1997).

2. Definición operacional:

La variable se evaluará fundamentalmente a través de dos dimensiones, una relacionada con los aspectos prospectivos estratégicos implícitos en la planificación presupuestaria y la otra vinculada con las fases para la elaboración del presupuesto. Para ello se utilizarán entrevistas no estructuradas, una lista de cotejo y cuestionarios dirigidos a analizar los indicadores de las dimensiones anteriormente señaladas, tal como se muestra en el cuadro 1.



Cuadro 1
Operacionalización de la variable

Variable	Dimensión	Indicadores	Subindicadores	Item		
				lc	ee	c
Prospectiva estratégica de planificación presupuestaria para el sector transporte y comunicaciones del Estado Lara	Planificación estratégica	Misión	Alcance social	1	1	1
			Participación ciudadana	2	2	2
			Integración	3	3	3
			Objetividad	4	5	5
		Visión	Previsión del futuro deseado y posible	✓	6 4	6 4
			Integración de las unidades y entes involucrado			
	Objetivos	Claridad, Definición,	✓	9 12	9 12	
		Integración a la misión del Sector Transporte y comunicaciones		8,10	8,10	
	Metas	Propósitos, Correspondencia a planes y objetivos	✓	7,11 16	7,11 16	
		Estrategias	Heurística aplicada	✓	13	13
	Tecnología empleada			14	14	
	Aprovechamiento de los recursos y/o capacidad instalada y disponible			15,1 6	15,1 6	
	Presupuestaria	Preiniciación	Criterios iniciales para su elaboración	✓	17	17
Elaboración			Diseño y estructura del plan presupuestario	✓	18	18
		Ejecución	Obras y objetivos alcanzados	✓	-	-
Cobertura, equidad, nivel de satisfacción actual			✓	21	21	
Control		Mecanismos de control	✓	19	19	
Evaluación		Relación obras comprometidas – obras ejecutadas	✓	20	20	

LEYENDA: lc (lista de cotejo); ee (entrevista estructurada); c (cuestionario)

CAPITULO III

MARCO METODOLÓGICO

I. Naturaleza de la Investigación

A. Tipo de Investigación: este trabajo de grado en función de la naturaleza de los datos que se utilizaron para apoyar la propuesta desarrollada, se considera como un estudio de campo, ya que en su mayoría fueron fuentes primarias sin descartar por ello el uso de fuentes documentales o de origen secundario, tal como las consultas a archivos o bibliográficas.

B. Nivel: la profundidad del estudio tubo un carácter descriptivo, ya que se simplemente se analizaron las variables con el único propósito de determinar algunas de sus propiedades, para posteriormente desarrollar la propuesta para la planificación presupuestaria del sector transporte y comunicaciones del Estado Lara, basada en los lineamientos de la prospectiva estratégica.

C. Modalidad: tomando en cuenta los objetivos de esta investigación, se concibe la misma como un proyecto factible basado en una investigación de campo, es decir a partir de las necesidades observadas en el área objeto de estudio de diseñar una propuesta para la planificación presupuestaria del sector transporte y comunicaciones del Estado Lara, basada en lineamientos prospectivos capaz de integrar de manera holística las capacidades, fortalezas, debilidades y amenazas del entorno regional. De este modo, se planteó soluciones factibles que garanticen un mejor desenvolvimiento administrativo y financiero a esta entidad gubernamental.

D. Diseño: este trabajo de investigación se corresponde con el tipo no experimental, ya que, no se pretendió manipular deliberadamente las variables objeto de estudio, la

planificación presupuestaria del sector transporte y comunicaciones, sino que en su defecto se observaron los fenómenos tal como se dan en su contexto natural, es decir no se pretendió construir situaciones específicas producto de la manipulación del investigador, sino diseñar un conjunto de alternativas de solución en forma de propuesta para el problema planteado.

En este mismo orden de ideas y en cuanto al tipo específico dentro de la clasificación de los estudios no experimentales, se considera como un diseño transeccional descriptivo, ya que se hará una sola medición, en un tiempo único (período Enero – Diciembre de 1999), a partir de la cual se formulará la propuesta anteriormente señalada.

II. Universo

Estuvo conformada el personal involucrado en la planificación presupuestaria del sector transporte y comunicaciones del Estado Lara, como la Dirección de Infraestructura del Estado, la Dirección de Finanzas, la Oficina de Planificación y Presupuesto, el Instituto de Vialidad del Estado Lara (INVILARA), el Instituto Autónomo Dirección de Aeropuerto del Estado Lara y Metrobus Lara.

A. Muestra: Se hizo un muestreo no probabilístico o intencional sobre cada uno de los grupos que conforman el Universo de estudio, tomando en consideración la naturaleza de la información que cada uno de estos entes estatales manejan, la importancia y relevancia que representa para la investigación.

B. Unidad de Investigación: estuvo representada por la Dirección de Infraestructura del Estado, la Dirección de Finanzas, la Oficina de Planificación y Presupuesto, el Instituto de Vialidad del Estado Lara (INVILARA), el Instituto Autónomo Dirección de Aeropuerto del Estado Lara y Metrobus Lara.

B. Unidades de Análisis:

1. Director de Infraestructura del Estado
2. Director de Finanzas
3. Jefe de la Oficina de Planificación y Presupuesto
4. El Presidente del Instituto de Vialidad del Estado Lara (INVILARA)
5. El Presidente del Instituto Autónomo Dirección de Aeropuerto del Estado Lara
6. El Presidente de Metrobus Lara.

III. Técnica de recolección de datos

El proceso de recolección de información estuvo guiado por una selección sistemática a juicio de la investigadora, la cual contempló como criterio único que los elementos a consultar estén vinculados de manera directa con el proceso de planificación financiera del sector transporte y comunicaciones en el Estado Lara. En otro orden de ideas, el levantamiento de la información se llevó a cabo a través de los siguientes instrumentos:

- A. Consulta a Archivos: para apreciar las características de la gestión presupuestaria (a través de la Ley de Presupuesto y la Memoria y Cuenta del Estado Lara en el año 1999, entre otros)
- B. Observación directa, con el objeto de precisar las características sobre el desempeño administrativo – operativo de la planificación presupuestaria en el sector transporte y comunicaciones del Estado Lara. Esta se llevó a cabo a través de una lista de cotejo (anexo 1)
- C. Entrevistas estructuradas: esta técnica permitió establecer un mecanismo formal, a través del cual se pudo recolectar información, en las diferentes unidades involucradas en la planificación financiera del sector transporte y comunicaciones. Se utilizó el guión de entrevista, como estrategia específica para garantizar la

profundidad y alcance del instrumento, constituida por 21 reactivos en forma abierta (anexo 2)

D. Cuestionario: Se diseñó un cuestionario dirigido a las unidades de análisis anteriormente señaladas, el cual estará conformado por una escala de 5 puntos tipo Likert (anexo 3)

Técnica de validez:

Se utilizó el juicio de experto (quienes garantizarán la validez interna como externa del instrumento), empleando para ello la consulta de especialistas en planificación presupuestaria, planificación prospectiva y metodología de la investigación, quienes verificaron la calidad del contenido de los instrumentos de evaluación, a través de la matriz de validación que se muestra en el anexo 4.

Simultáneamente se aplicó una prueba piloto a cuatro personas para corroborar la calidad en la construcción del instrumento, para posteriormente diseñar el modelo definitivo a través del cual se levantará la información pertinente para construir la propuesta.

Confiabilidad

Se utilizó el método de pruebas paralelas en sujetos distintos, consultando a todos los estratos de la muestra para verificar la correspondencia de las respuestas ofrecidas por ambas partes.

Técnicas de Análisis

Este trabajo de investigación, aunque se gesta dentro de un contexto predominantemente numérico (gerencia financiera), por la naturaleza de la

información que se maneja, empleó el análisis crítico reflexivo de los datos que arrojaron los instrumentos antes señalados, es decir a partir del constructo teórico formulado en esta investigación se analizaron las respuestas ofrecidas por la muestra consultada. En forma preliminar los datos se recogieron en tablas de contingencia de varias entradas, para comparar los distintos indicadores de la variable objeto de estudio; es decir se construyó una tabla de múltiples entradas que contemple las respuestas de todos los sujetos de la muestra en cada uno de los reactivos, para hacer el análisis estadístico (media, desviación estándar y moda) y cualitativo sobre las condiciones tanto individuales como grupales de cada una de dichas respuestas, las cuales sirvieron de apoyo a la futura propuesta.

Fases de la Investigación

A. Fase I: Diagnóstico

Esta fase comprendió el estudio de la situación actual del proceso de planificación presupuestaria del sector transporte y comunicaciones del Estado Lara. Los datos se analizaron a través del análisis comparativo entre las respuestas ofrecidas por la muestra (tabulando y graficando cada una de estas, tal como se aprecia en el capítulo IV de esta investigación) y su correspondencia con la realidad descrita en documentos como la Memoria y Cuenta del Estado Lara, la Ley de Presupuesto, entre otros.

B. Fase II: Estudio de Factibilidad

Para comprobar la factibilidad del proyecto se desarrolló para cada caso la siguiente metodología:

1. Factibilidad Jurídica

Se analizaron las disposiciones legales implícitas en el Sector Transporte y

Comunicaciones del Estado Lara a nivel regional y nacional.

2. Factibilidad Operativa

Se evaluó la disponibilidad de personal y recursos materiales en el Sector Transporte y Comunicaciones del Estado Lara para desarrollar el proyecto.

3. Factibilidad Político-Social

Se aplicaron entrevistas no estructuradas a la estructura gerencial, para verificar el apoyo de los mismos en cuanto al desarrollo del proyecto.

4. Factibilidad Económica

Se evaluó desde el punto de vista tanto cuantitativo como cualitativo la posibilidad de implantar la propuesta.

C. Fase III: Diseño del Proyecto.

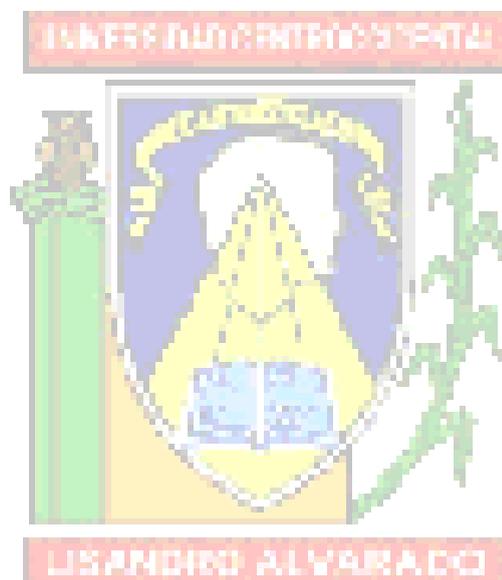
La propuesta se estructuró siguiendo los lineamientos teóricos descritos en el Capítulo II de esta investigación los cuales contemplan en líneas generales los siguientes

aspectos:

- Análisis de la situación económica y búsqueda de variables estratégicas implícitas en éste sector (transporte y comunicaciones) a nivel regional en el período Enero – Diciembre del año de 1999
- Identificación de las variables - claves del sistema transporte y comunicaciones y sus interrelaciones actuales.
- La anticipación y comprensión de las evoluciones futuras de éste sector
- Elaboración de los escenarios prospectivos para el sector de

transporte y comunicaciones del Estado Lara

- Elección de las posibles opciones estratégicas
- Recomendaciones generales



CAPITULO IV

ANÁLISIS E INTERPRETACION DE LOS RESULTADOS

Una vez aplicados los instrumentos descritos en el capítulo anterior, se recolectó la información en las tablas que se presentan a continuación (se emplean las abreviaturas Va, para señalar el valor absoluto y Vp, para indicar el valor porcentual de las respuestas):

Item 1. El presupuesto asignado al sector Transporte y Comunicaciones en el estado Lara permite a las unidades involucradas en tal fin, cumplir con sus propósitos establecidos para el interés ciudadano (en esta área específica)

Tanto el cuestionario como la entrevista estructurada sostenida con este grupo apoyan (tal como se aprecia en el cuadro 2) que el 66,7% de la muestra consultada señalan que el presupuesto asignado al sector transporte y comunicaciones cubre regularmente las expectativas sociales; por otro lado existe un 16,7% que indican que lo hace de manera deficiente, situación esta que deja implícito la necesidad de revisar las estrategias que están siendo implementadas y la forma como éstas son conducidas para beneficio de la colectividad. El gráfico 1, permite visualizar esta situación.

Cuadro 2
Permite el presupuesto asignado cumplir con las expectativas sociales

Pregunta	Respuestas	
	Va	Vp
Muy satisfactoriamente	0	0
Satisfactoriamente	2	16,7
Regular	8	66,7
Deficientemente	2	16,7
Muy Deficientemente	0	0
No respondieron	0	0
Total	12	100

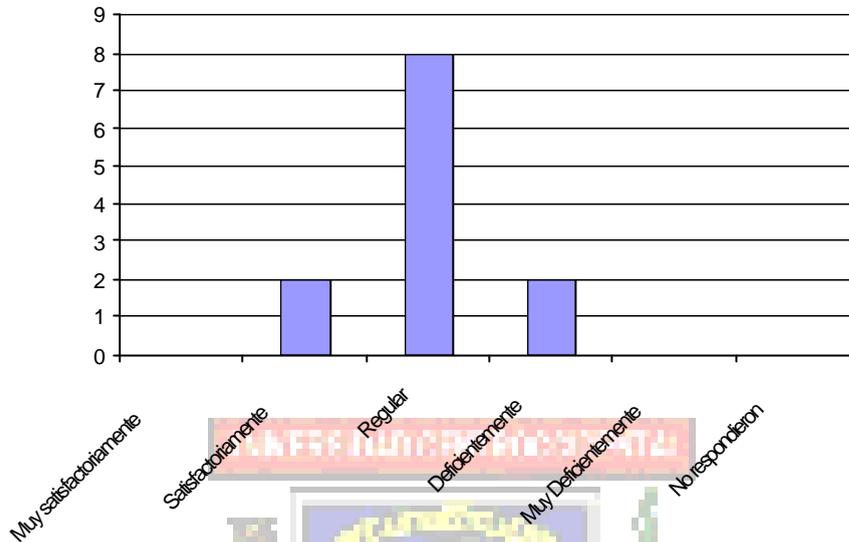


Gráfico 1. Forma en que el presupuesto asignado permite cumplir con las expectativas sociales

Item 2. Se considera formalmente la demanda de la ciudadanía en el diseño, planificación del presupuesto del sector Transporte y Comunicaciones del estado Lara.

Las respuestas de la muestra se concentran entre regular y muy deficiente, tal como lo indica el cuadro 3 y el gráfico 2, con lo cual se pone en evidencia el incumplimiento de la Ley de Planificación y Participación de la Sociedad Civil en la Gestión Pública del Estado Lara (1996). En ésta se estipula entre otras cosas las formas, mecanismos, métodos, instrumentos, normas y procedimientos mediante los cuales puede y debe participar la sociedad civil organizada en la formulación, aprobación, ejecución, control y evaluación de las políticas, programas y proyectos de la gestión pública, en donde se incluyen los inherentes al sector transporte y comunicaciones.

Cuadro 3

Consideración de las demandas ciudadanas en el diseño, planificación del presupuesto del sector Transporte y Comunicaciones del estado Lara.

Pregunta	Respuestas	
	Va	Vp
Muy satisfactoriamente	3	25
Satisfactoriamente	1	8.3
Regular	4	33.3
Deficientemente	2	16.7
Muy Deficientemente	2	16.7
No respondieron	0	0
Total	12	100

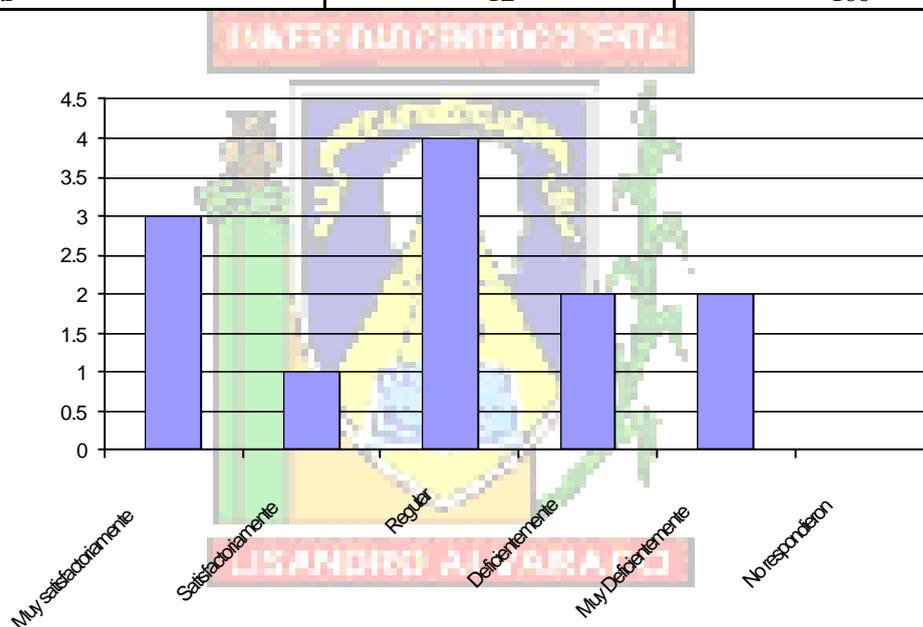


Gráfico 2. Consideración de las demandas ciudadanas en el diseño, planificación del presupuesto del sector Transporte y Comunicaciones del estado Lara.

Item 3. La participación de los entes gubernamentales involucrados en el diseño del presupuesto del sector Transporte y Comunicaciones del Estado Lara

Las respuestas demuestran no ser consistentes, ya que un grupo señala que la participación es muy amplia (50%), mientras que otro la ubica entre regular (33,3%) a deficiente (16.7%). Esta situación al evaluarla a través de la observación directa permitió corroborar que verdaderamente la participación es muy amplia, pero no se logran disponer de los recursos suficientes para cada una de estas unidades, de acuerdo a sus objetivos y metas trazadas. El cuadro 4 y el gráfico 3, permiten visualizar las respuestas ofrecidas por

la muestra consultada:

Cuadro 4

La participación de los entes gubernamentales involucrados en el diseño del presupuesto del sector Transporte y Comunicaciones del Estado Lara

Pregunta	Respuestas	
	Va	Vp
Muy amplia	6	50
Amplia	0	0
Regular	4	33.3
Deficientemente	2	16.7
Muy Deficientemente	0	0
No respondieron	0	0
Total	12	100

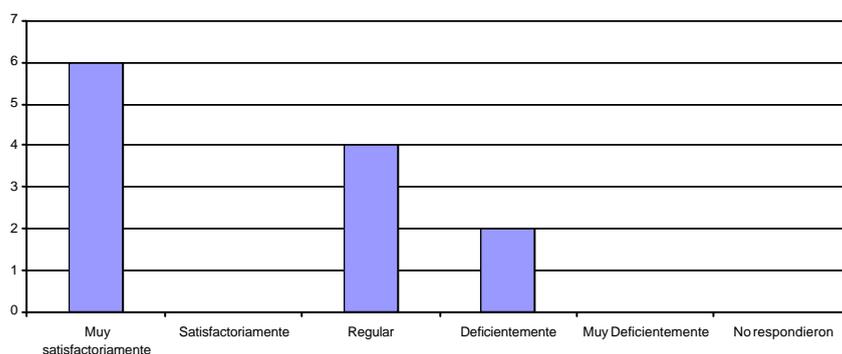


Gráfico 3. Participación de los entes gubernamentales involucrados en el diseño del presupuesto del sector Transporte y Comunicaciones del Estado Lara

Item 4. La participación de los entes no gubernamentales involucrados en el diseño del presupuesto del sector Transporte y Comunicaciones del Estado Lara la considera

Las respuestas de la muestra consultada ponen en evidencia que la participación de los entes no gubernamentales en el diseño del presupuesto del sector transporte y comunicaciones del Estado Lara es de Regular a Muy deficiente, incumpliendo con ello las disposiciones legales en materia de participación ciudadana.

Cuadro 5

La participación de los entes no gubernamentales involucrados en el diseño del presupuesto del sector Transporte y Comunicaciones del Estado Lara la considera

Pregunta	Respuestas	
	Va	Vp
Muy satisfactoria	1	8.3
Satisfactoria	2	16.7
Regular	4	33.3
Deficiente	2	16.7
Muy Deficiente	2	16.7
No respondieron	1	8.3
Total	12	100

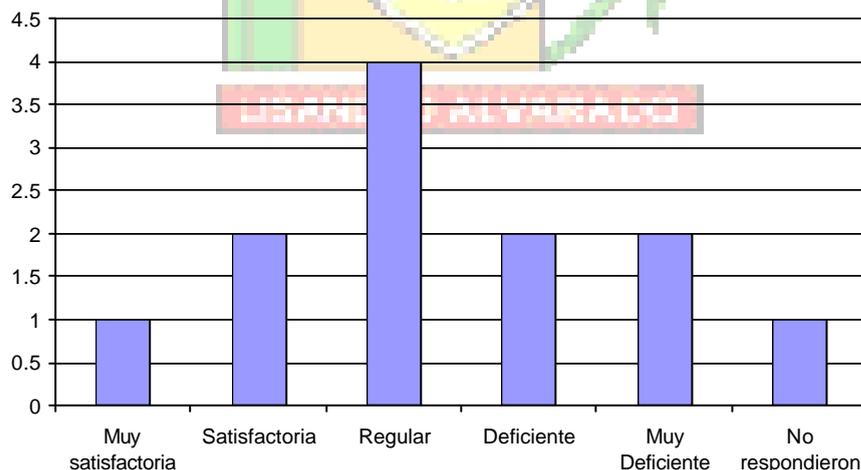


Gráfico 4. La participación de los entes no gubernamentales involucrados en el diseño del presupuesto del sector Transporte y Comunicaciones del Estado Lara la considera

Item 5. Se elaboran los planes presupuestarios del sector Transporte y Comunicaciones del estado Lara, en base a objetivos claramente definidos por las unidades que están involucradas en el mismo.

Las respuestas ofrecidas por la muestra consultada coinciden que los planes presupuestarios del sector Transporte y Comunicaciones del estado Lara, se desarrollan en base a objetivos claramente definidos, de manera regular (41.7%) a muy frecuentemente (41.7%), lo que muestra consistencia técnica en cuanto a este proceso.

Cuadro 6

Se elaboran los planes presupuestarios del sector Transporte y Comunicaciones del estado Lara, en base a objetivos claramente definidos por las unidades que están involucradas en el mismo.

Pregunta	Respuestas	
	Va	Vp
Muy frecuentemente	5	41.7
Frecuentemente	1	8.3
Regularmente	5	41.7
Casi nunca	1	8.3
Nunca	0	0
No respondieron	0	0
Total	100	100

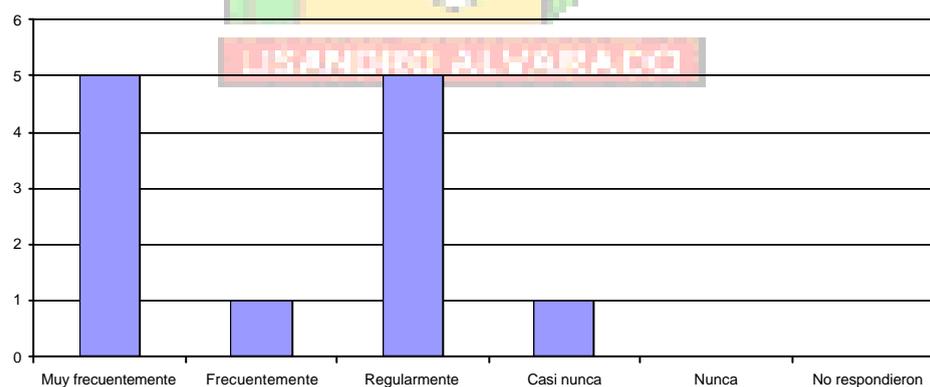


Gráfico 5. Se elaboran los planes presupuestarios del sector Transporte y Comunicaciones del estado Lara, en base a objetivos claramente definidos por las unidades que están involucradas en el mismo.

Ítem 6. Los planes presupuestarios del sector Transporte y Comunicaciones contemplan de manera formal el futuro deseado y posible de la región

Respecto a este indicador las respuestas se concentran de regular a muy frecuentemente, es decir que realmente se consideran el futuro deseado y posible de la región. Sin embargo al analizar la Memoria y Cuenta de la Gobernación del Estado Lara para el año 1999, se puede apreciar que realmente no se opera bajo esta filosofía, sino que usualmente se desarrolla una gestión bajo crisis. Solamente Metrobus Lara, posee planes estratégicos claramente definidos.

Cuadro 7

Los planes presupuestarios del sector Transporte y Comunicaciones contemplan de manera formal el futuro deseado y posible de la región

Pregunta	Respuestas	
	Va	Vp
Muy frecuentemente	3	25
Frecuentemente	3	25
Regularmente	5	41.7
Casi nunca	1	8.3
Nunca	0	0
No respondieron	0	0
Total	12	100

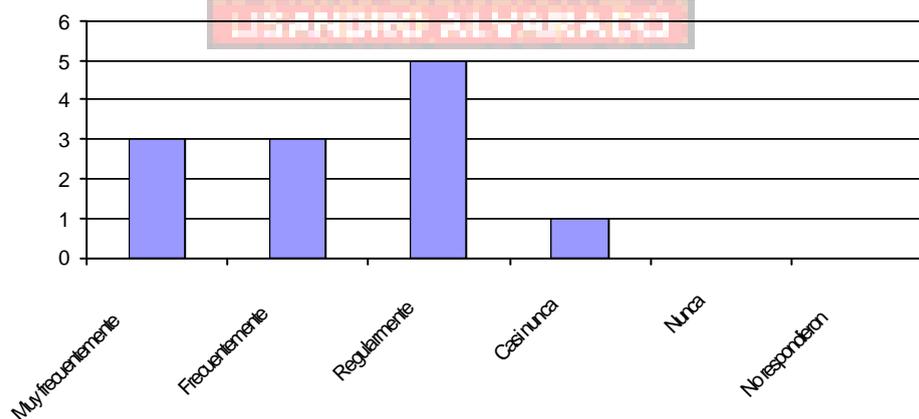


Gráfico 6. Los planes presupuestarios del sector Transporte y Comunicaciones contemplan de manera formal el futuro deseado y posible de la región

Item 7. Permite el plan presupuestario del sector Transporte y Comunicaciones del Estado Lara, proyectar de manera coherente las soluciones de la problemática actual en la región

El grupo consultado afirma en un 58,3% que el plan presupuestario en este sector regularmente permite proyectar de manera coherente las soluciones de la problemática actual, lo cual si se toma en cuenta que otros elementos señalan que nunca o casi nunca lo hace (8.3% en cada caso), amerita un profundo análisis para el diseño de nuevos esquemas de trabajo para beneficio de toda la colectividad.

Cuadro 8

Permite el plan presupuestario del sector Transporte y Comunicaciones del Estado Lara, proyectar de manera coherente las soluciones de la problemática actual en la región

Pregunta	Respuestas	
	Va	Vp
Muy frecuentemente	1	8.3
Frecuentemente	2	16.7
Regularmente	7	58.3
Casi nunca	1	8.3
Nunca	1	8.3
No respondieron	0	0
Total	12	100

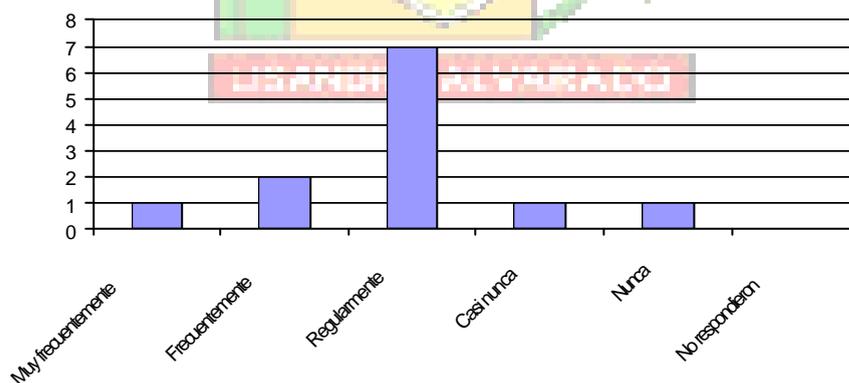


Gráfico 7. Permite el plan presupuestario del sector Transporte y Comunicaciones del Estado Lara, proyectar de manera coherente las soluciones de la problemática actual en la región.

Item 8. Conocimientos sobre los objetivos del plan presupuestario vigente del sector Transporte y Comunicaciones del estado Lara

En este caso a pesar de que existe un porcentaje mayoritario que coincide en que el conocimiento del plan presupuestario de este sector es de muy adecuado a adecuado, es imprescindible mejorar estos niveles, ya que hay un 25% que lo hace de manera regular, lo cual compromete la calidad de los resultados esperados

Cuadro 9
Conocimientos sobre los objetivos del plan presupuestario vigente del sector Transporte y Comunicaciones del estado Lara

Pregunta	Respuestas	
	Va	Vp
Muy adecuados	7	58.3
Adecuados	2	16.7
Regulares	3	25
Deficientes	0	0
Muy deficientes	0	0
No respondieron	0	0
Total	12	100

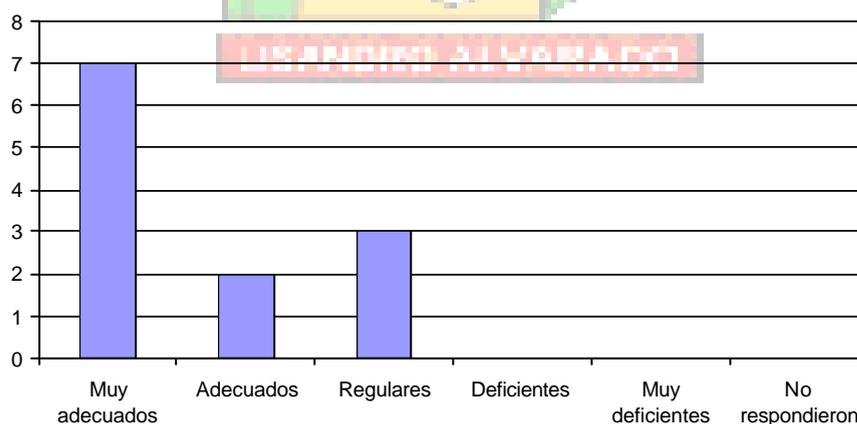


Gráfico 8. Conocimientos sobre los objetivos del plan presupuestario vigente del sector Transporte y Comunicaciones del estado Lara

Item 9. Considera Ud. que dichos objetivos están claramente definidos

En gran parte (66.7%), las respuestas fueron favorables, sin embargo y al igual que en el caso anterior, los encuestados señalan que es importante diseñar medidas que permitan redefinir los objetivos del sector, a modo de que sean del conocimiento de todas las unidades, de la población larense. La definición de los mismos debe estar basada en lineamientos claros, producto del consenso y participación de todos los actores que en él intervienen.

Cuadro 10
Objetivos están claramente definidos

Pregunta	Respuestas	
	Va	Vp
Muy frecuentemente	6	50
Frecuentemente	2	16.7
Regularmente	4	33.3
Casi nunca	0	0
Nunca	0	0
No respondieron	0	0
Total	12	100

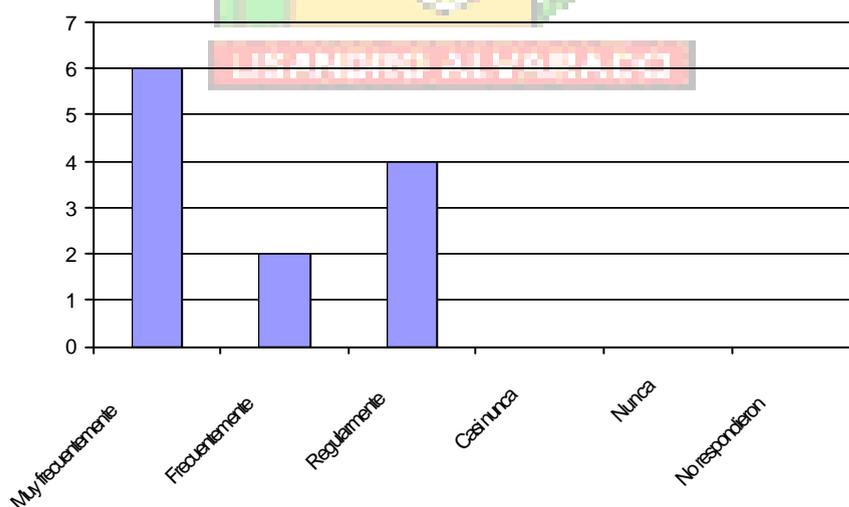


Gráfico 9. Objetivos están claramente definidos

Item 10. Cree que los objetivos del plan presupuestario del sector Transporte y Comunicaciones están debidamente integrados a la misión de dicho Sector a nivel regional

Casi en un 92% la muestra consultada afirmó que verdaderamente los objetivos del plan presupuestario están integrados a la misión de éste sector. Esta situación representa una importante fortaleza para toda la organización, ya que demuestra la coherencia y pertinencia en su elaboración.

Cuadro 11

Están los objetivos del plan presupuestario del sector Transporte y Comunicaciones debidamente integrados a la misión de dicho Sector a nivel regional

Pregunta	Respuestas	
	Va	Vp
Si	11	91.7
No	1	8.3
No respondieron	0	0
Total	12	100

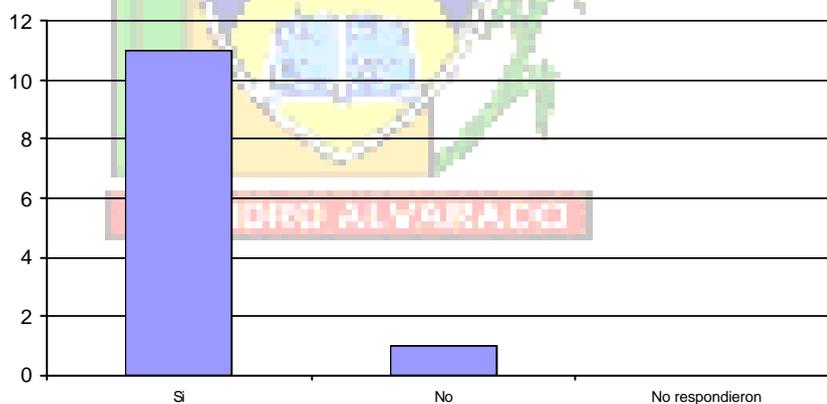


Gráfico 10. Están los objetivos del plan presupuestario del sector Transporte y Comunicaciones debidamente integrados a la misión de dicho Sector a nivel regional

Item 11. Considera que las metas a corto, mediano y largo plazo del presupuesto del sector Transporte y Comunicaciones del estado Lara, poseen propósitos claramente definidos

Al respecto, este indicador, existe un porcentaje significativo (25%) que señala la falta de claridad de los aspectos operativos del plan presupuestario de este sector, como lo son las metas previstas en el mismo, poniendo de igual modo en evidencia la necesidad de estructurarlos de una manera más eficiente, innovadora y oportuna. La observación directa y las entrevistas no estructuradas, demostraron como la eficiencia no es un elemento característico en todas las unidades del sector transporte y comunicaciones, por lo cual es prioritario estandarizar los procedimientos para lograr la productividad en forma integral.

Cuadro 12

Poseen las metas a corto, mediano y largo plazo del presupuesto del sector Transporte y Comunicaciones del estado Lara, propósitos claramente definidos

Pregunta	Respuestas	
	Va	Vp
Si	9	75
No	3	25
No respondieron	0	0
Total	12	100

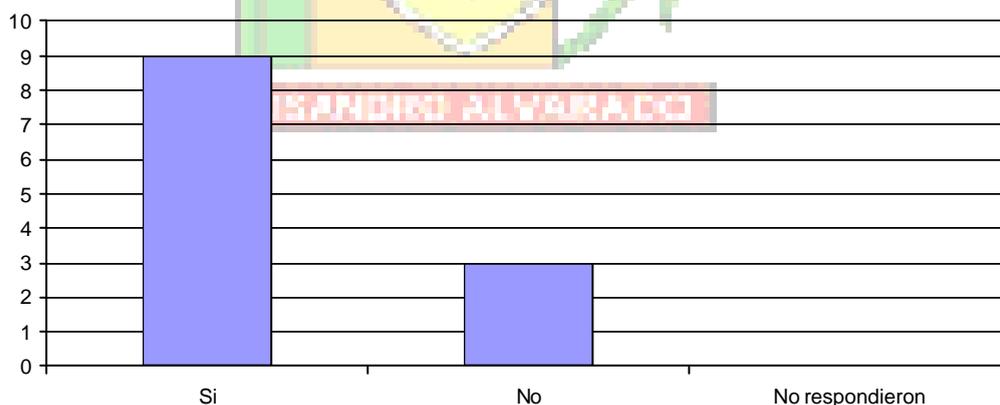


Gráfico 11. Poseen las metas a corto, mediano y largo plazo del presupuesto del sector Transporte y Comunicaciones del estado Lara, propósitos claramente definidos

Item 12. Cree Ud. que dichas metas se estructuran y corresponden de manera objetiva a los planes y objetivos propuestos en el área de Transporte y Comunicaciones

Al igual que en los casos anteriores, hay un porcentaje significativo (16.7%) de elementos del sector transporte y comunicaciones que reflejan que el proceso de planificación presupuestaria no es igual en todos los casos. Una vez más, se resalta la importancia de generar mecanismos que permitan el desarrollo paralelo de todas estas unidades, como integrantes de un sector que procura garantizar la calidad de vida, en cuanto a sistemas de transporte y comunicaciones se refiere, para toda la región.

Cuadro 13

Las metas se estructuran y corresponden de manera objetiva a los planes y objetivos propuestos en el área de Transporte y Comunicaciones

Pregunta	Respuestas	
	Va	Vp
Muy satisfactoriamente	10	83.3
Satisfactoriamente	0	0
Regularmente	2	16.7
Deficientemente	0	0
Muy deficientemente	0	0
No respondieron	0	0
Total	12	100

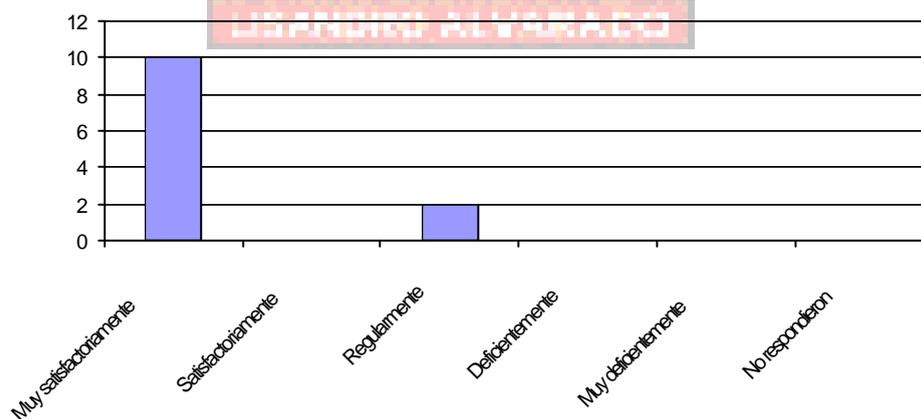


Gráfico 12. Las metas se estructuran y corresponden de manera objetiva a los planes y objetivos propuestos en el área de Transporte y Comunicaciones

Item 13. Existen procedimientos específicos, para abordar la problemática presupuestaria en el sector Transporte y Comunicaciones en el Estado Lara.

Este indicador corrobora la situación anterior, Metrobus Lara y el Instituto Autónomo Dirección de Aeropuerto del Estado Lara poseen sistemas de planificación presupuestaria muy bien diseñados de manera individual. Sin embargo, el sector como tal no posee estructuras presupuestarias que le permitan funcionar de manera integral y estructurada, tal como se pudo apreciar a través del análisis de la Memoria y Cuenta del Estado Lara para el año 1999

Cuadro 14
Procedimientos específicos, para abordar la problemática presupuestaria en el sector Transporte y Comunicaciones en el Estado Lara.

Pregunta	Respuestas	
	Va	Vp
Si	10	83.3
No	2	16.7
No respondieron	0	0
Total	12	100

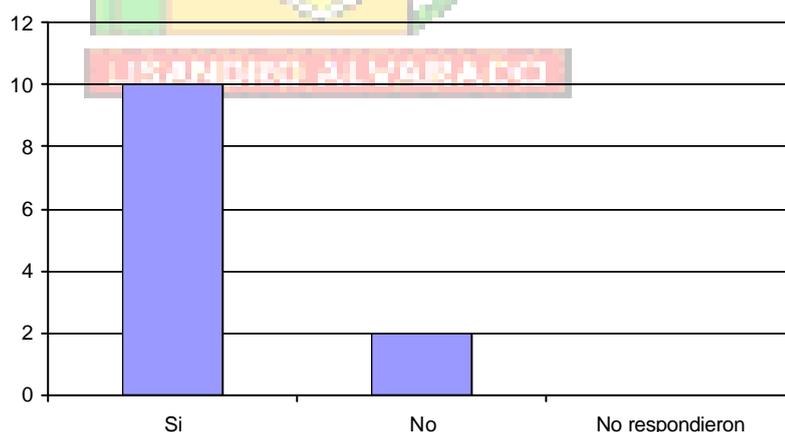


Gráfico 13. Procedimientos específicos, para abordar la problemática presupuestaria en el sector Transporte y Comunicaciones en el Estado Lara.

Item 14. Cree que la tecnología aplicada en la elaboración del presupuesto del sector Transporte y Comunicaciones es la más adecuada

Las repuestas indicadas en el cuadro 15, demuestran dos factores importantes, el primero relacionado con la heterogeneidad administrativa de las unidades sector que produce óptimos locales muy bien definidos, y la segunda que apunta a la necesidad de adecuar sistemas tecnológicos de alta calidad para cada una de éstas. El desarrollo del sector debe procurar la productividad de sus unidades y no a solo una parte de ellas.

Cuadro 15
Tecnología aplicada en la elaboración del presupuesto del sector Transporte y Comunicaciones

Pregunta	Respuestas	
	Va	Vp
Muy adecuada	4	33.3
Adecuada	4	33.3
Regular	4	33.3
Inadecuada	0	0
Muy inadecuada	0	0
No respondieron	0	0
Total	12	100

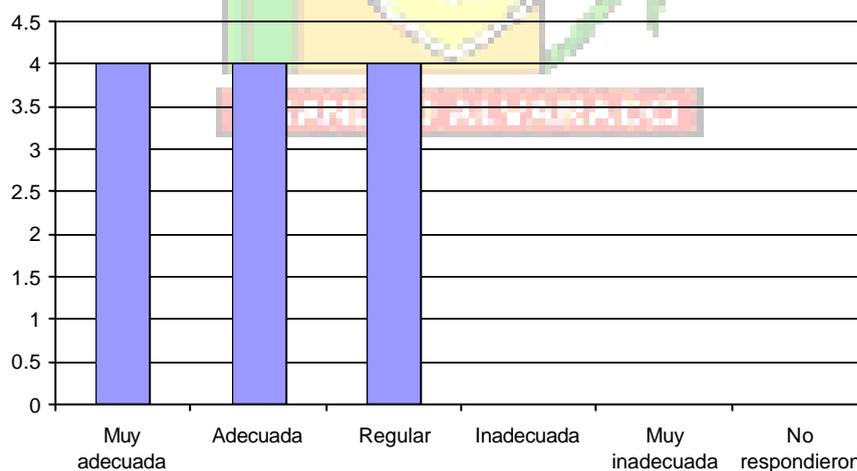


Gráfico 14. Tecnología aplicada en la elaboración del presupuesto del sector Transporte y Comunicaciones

Item 15. En la ejecución del presupuesto del sector Transporte y Comunicaciones se aplica la tecnología adecuada

Estas respuestas confirman la situación anteriormente descrita y permite deducir la necesidad de adecuar sistemas tecnológicos (tanto duros como blandos) más eficientes, que permitan un mejor desempeño de todo el sector en sus áreas de competencia (transporte y comunicaciones). En las entrevistas no estructuradas, se pudo corroborar que la tecnología aplicada no es la más adecuada para los fines y metas del Sector.

Cuadro 16

Se aplica la tecnología adecuada en la ejecución del presupuesto del sector Transporte y Comunicaciones

Pregunta	Respuestas	
	Va	Vp
Muy de acuerdo	1	8.3
De acuerdo	6	50
Neutro	5	41.7
En desacuerdo	0	0
Muy en desacuerdo	0	0
No respondieron	0	0
Total	12	100

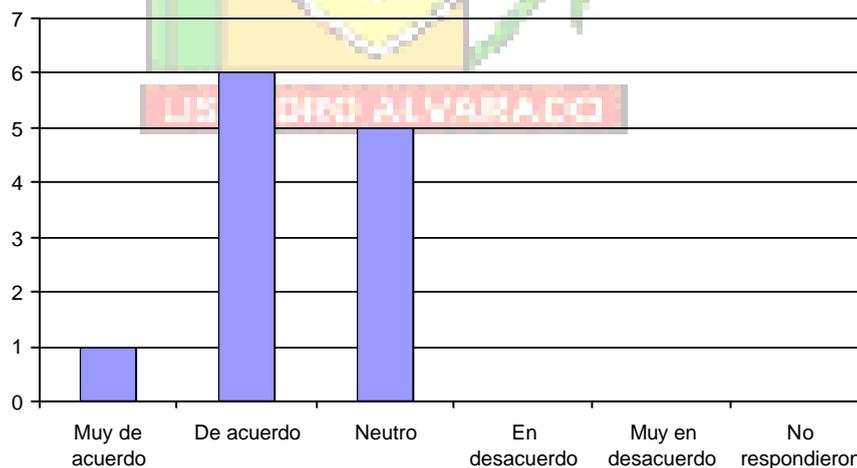


Gráfico 15. Se aplica la tecnología adecuada en la ejecución del presupuesto del sector Transporte y Comunicaciones

Item 16. El empleo del recursos humano disponible en la elaboración del presupuesto del sector Transporte y Comunicaciones en el estado Lara es eficiente y oportuno

Al analizar el cuadro 17 y gráfico 16, se puede evidenciar que hay un 50% del personal consultado, cuyas opiniones no apoyan la idea de que para la elaboración del presupuesto en este sector, se emplea el recurso humano más adecuado, lo cual incide de manera negativa en la estructuración del mismo y por consiguiente en los resultados de su ejecución.

Cuadro 17

Empleo eficiente y oportuno del recursos humano disponible en la elaboración del presupuesto del sector Transporte y Comunicaciones en el estado Lara

Pregunta	Respuestas	
	Va	Vp
Muy de acuerdo	2	16.7
De acuerdo	4	33.3
Neutro	5	41.7
En desacuerdo	1	8.3
Muy en desacuerdo	0	0
No respondieron	0	0
Total	12	100

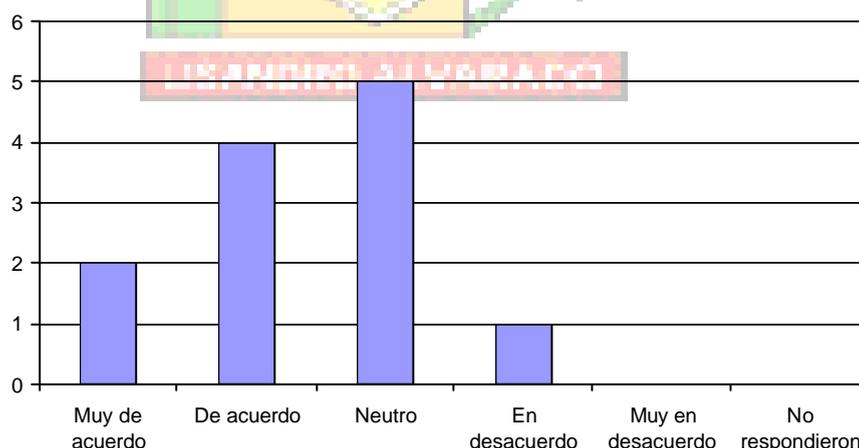


Gráfico 16. Empleo eficiente y oportuno del recursos humano disponible en la elaboración del presupuesto del sector Transporte y Comunicaciones en el estado Lara.

Item 17. El presupuesto de gastos es diseñado en función de las demandas prioritarias del Estado Lara

Si se toman en cuenta las premisas anteriores, se puede comprobar como la falta de personal y tecnología adecuada para la elaboración del presupuesto de este sector, conduce entre otras cosas, a que el mismo no se diseñe de la manera oportuna. La Memoria y Cuenta del Ejecutivo Regional (1999), permite apreciar como el mismo obedece a parámetros meramente retrospectivos, es decir repite los esquemas del pasado y no las aspiraciones y necesidades futuras de la población.

Cuadro 18

El presupuesto de gastos es diseñado en función de las demandas prioritarias del Estado Lara

Pregunta	Va	Respuestas	
			Vp
Muy de acuerdo	0		0
De acuerdo	3		25
Neutro	7		58.3
En desacuerdo	1		8.3
Muy en desacuerdo	0		0
No respondieron	1		8.3
Total	12		100

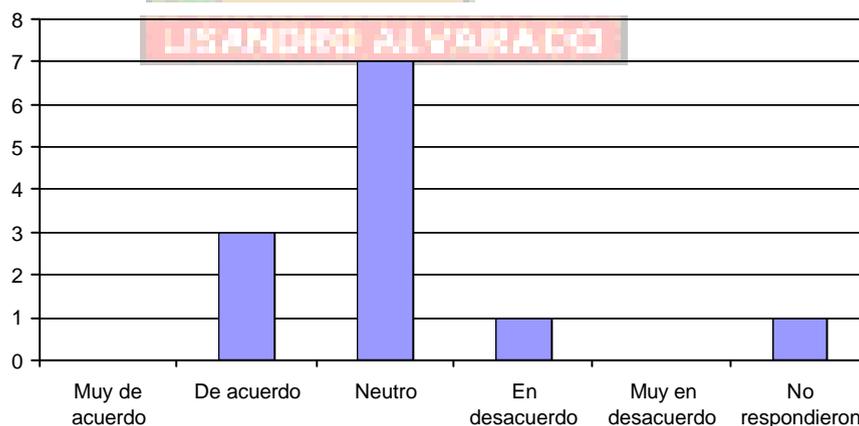


Gráfico 17. El presupuesto de gastos es diseñado en función de las demandas prioritarias del Estado Lara

Item 18. La distribución del presupuesto se hace de manera equitativa, considerando las características socioeconómicas de la población

La gran variabilidad de las respuestas, tal como lo muestra el cuadro 19 y gráfico 18, permiten deducir que realmente no es equitativa la forma en como se distribuye el presupuesto, lo cual no permite que se atiendan de manera justa las necesidades de la región.

Cuadro 19

La distribución del presupuesto se hace de manera equitativa, considerando las características socioeconómicas de la población

Pregunta	Respuestas	
	Va	Vp
Muy de acuerdo	4	33.3
De acuerdo	3	25
Neutro	4	33.3
En desacuerdo	0	0
Muy en desacuerdo	1	8.3
No respondieron	0	0
Total	12	100

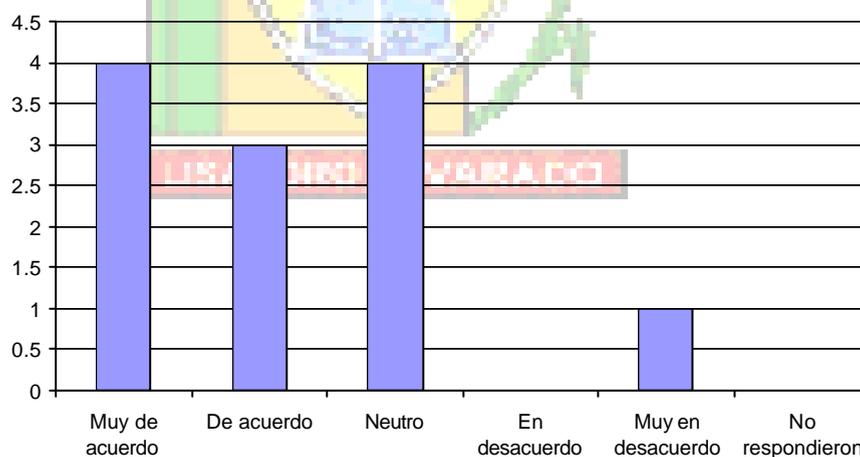


Gráfico 18. La distribución del presupuesto se hace de manera equitativa, considerando las características socioeconómicas de la población

Item 19. Existen mecanismos de control suficiente para hacer seguimiento a las obras comprometidas para su ejecución en el año en curso

Las respuestas tanto de las encuestas como de las entrevistas no estructuradas

señalan la necesidad de diseñar e implantar estructuras de control adecuadas que permitan verificar el cumplimiento de las metas presupuestarias de acuerdo a los planes previstos, ya que las actuales no cumplen con sus objetivos de manera eficiente.

Cuadro 20

Existen mecanismos de control suficiente para hacer seguimiento a las obras comprometidas para su ejecución en el año en curso

Pregunta	Respuestas	
	Va	Vp
Muy de acuerdo	3	25
De acuerdo	3	25
Neutro	4	33.3
En desacuerdo	2	16.7
Muy en desacuerdo	0	0
No respondieron	0	0
Total	12	100

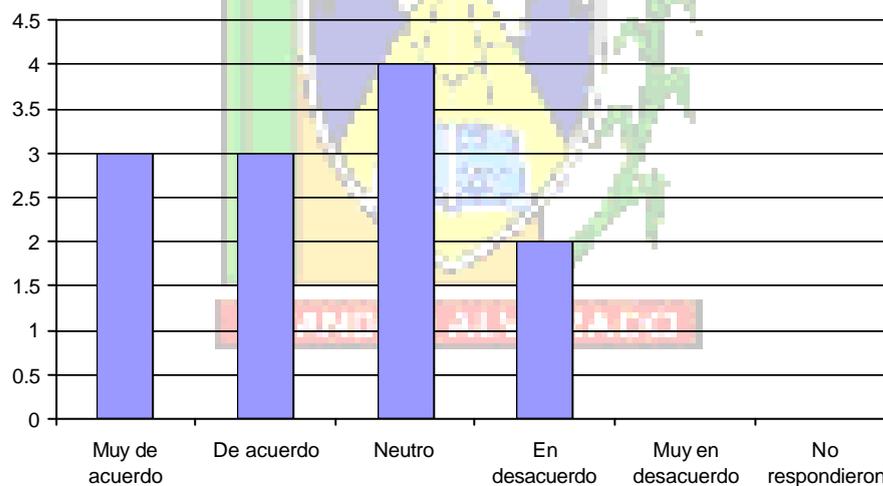


Gráfico 19. Existen mecanismos de control suficiente para hacer seguimiento a las obras comprometidas para su ejecución en el año en curso

Item 20. El porcentaje de obras ejecutadas es satisfactorio con respecto al porcentaje de obras comprometidas en el año en curso

El porcentaje de obras ejecutadas, de acuerdo a las respuestas que señala el cuadro 21 y gráfico 20, no son completamente satisfactorio. El 41.7 % que respondieron “neutro” más el 8.3% que no responde permiten corroborar que los resultados físicos del plan

presupuestario no son satisfactorios.

Cuadro 21

El porcentaje de obras ejecutadas es satisfactorio con respecto al porcentaje de obras comprometidas en el año en curso

Pregunta	Respuestas	
	Va	Vp
Muy de acuerdo	3	25
De acuerdo	3	25
Neutro	5	41.7
En desacuerdo	0	0
Muy en desacuerdo	0	0
No respondieron	1	8.3
Total	12	100

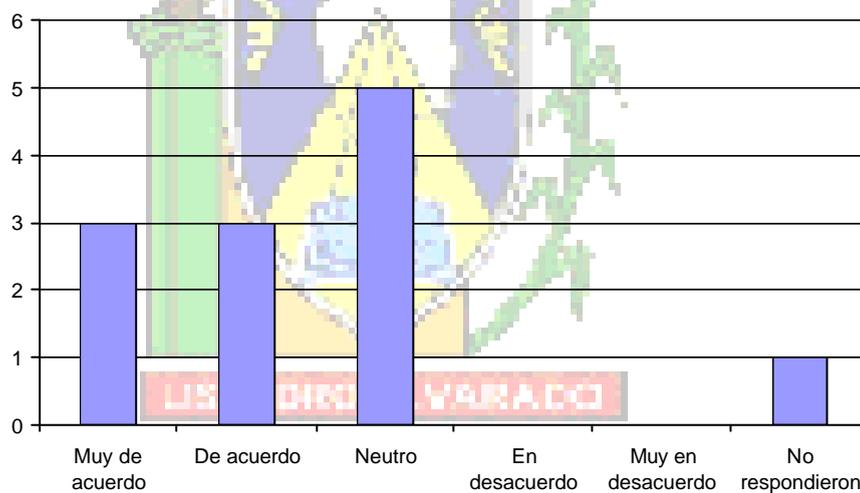


Gráfico 20. El porcentaje de obras ejecutadas es satisfactorio con respecto al porcentaje de obras comprometidas en el año en curso.

Item 21. Considera que la comunidad en general se encuentra satisfecha con la vialidad, sistema de transporte y comunicaciones actualmente disponible en las diferentes localidades del estado.

El 75% de los consultados confirman la insatisfacción ciudadana, solamente un 25% de éstos señalan estar de acuerdo o muy de acuerdo con que la comunidad está satisfecha con la actual vialidad y el sistema de transporte y comunicaciones del Estado.

Cuadro 22

Considera que la comunidad en general se encuentra satisfecha con la vialidad y sistema de transporte y comunicaciones actualmente disponible en las diferentes localidades del estado.

Pregunta	Respuestas	
	Va	Vp
Muy de acuerdo	1	8.3
De acuerdo	2	16.7
Neutro	5	41.7
En desacuerdo	1	8.3
Muy en desacuerdo	3	25
No respondieron	0	0
Total	12	100

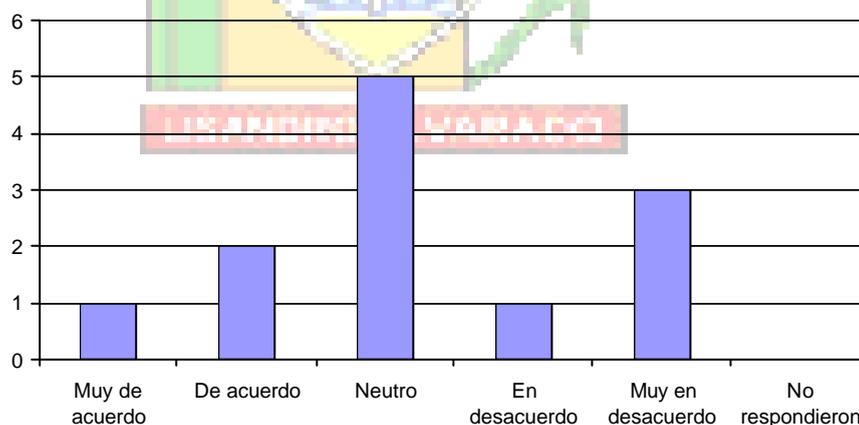


Gráfico 21. Considera que la comunidad en general se encuentra satisfecha con la vialidad y sistema de transporte y comunicación actualmente disponible en las diferentes localidades del estado.

Finalmente se presentan los resultados sobre el Estudio de Factibilidad de la propuesta:

1. Factibilidad Jurídica

Dado que el proyecto no transgrede ninguna disposición legal del Sector Transporte y Comunicaciones del Estado Lara ó de su contexto jurídico regional o nacional, sino que por el contrario se apega a los lineamientos jurídicos expresados en el Capítulo II de esta Investigación, se afirma que no existen limitaciones de esta naturaleza, por lo cual desde esta perspectiva es factible.

2. Factibilidad Operativa

De acuerdo al proceso de observación llevado a cabo en el Sector Transporte y Comunicaciones del Estado Lara, se pudo constatar de que dispone del personal y los recursos materiales necesarios para desarrollar el proyecto, lo cual lo hace operativamente factible.

3. Factibilidad Político-Social

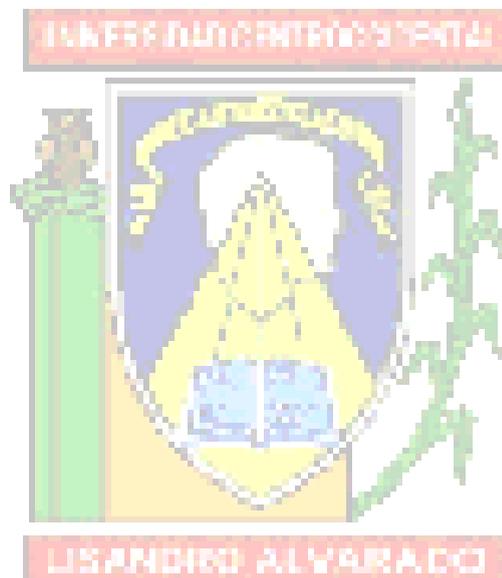
A través de las entrevistas no estructuradas sostenidas con la estructura gerencial del Sector se pudo constatar el apoyo para el desarrollo del proyecto, lo cual además de facilitar su implantación lo hace socio - políticamente factible.

4. Factibilidad Económica

La propuesta prospectiva estratégica para la conducción del presupuesto del Sector Transporte y Comunicaciones del Estado Lara, que se presenta en esta investigación, no representa por sí misma un producto o servicio a través del cual las Unidades adscritas a ésta puedan obtener utilidades, ya que la misma son instituciones de carácter público, por el contrario de la aplicación de la misma se espera incrementar la eficiencia y productividad global de todo el Sector. De este modo, y mejorando las diversas áreas funcionales involucradas, con la implantación de las recomendaciones que contempla la propuesta, se espera un incremento significativo en la calidad y productividad del proceso de planificación presupuestaria para beneficio de la comunidad larense. Visto de esta

manera, y partiendo además de que el Sector cuenta con los recursos económicos suficientes para poner en marcha el proyecto, se puede argumentar que éste es factible, desde el punto de vista económico.

Estos resultados, permitieron construir los rasgos distintivos a través de los cuales se construyó la descripción de la situación que dio origen a esta investigación, a la vez que condujo a la identificación de las necesidades actuales y futuras de este importante Sector del Estado Lara. De igual manera, sirvieron de base fundamental para diseñar la situación actual que se describe en la fase I de la propuesta prospectiva estratégica que se desarrolla en el capítulo V.



CAPITULO V

LA PROPUESTA

Introducción

A continuación se presenta el proyecto, como modelo prospectivo sobre el cual se podrán ejecutar los procesos de planificación presupuestaria del Sector Transporte y Comunicaciones del Estado Lara y todas las Unidades que lo integran. Una vez más resulta importante aclarar, que la prospectiva estratégica no constituye un esquema o herramienta gerencial para construir presupuestos específicamente, sino que señala una alternativa futurista, una cultura y filosofía organizacional apoyada fundamentalmente en la participación de todos los actores, especialmente de la sociedad civil organizada.

Una vez cumplidas las primeras cuatro fases que se describen a continuación, se podrá diseñar un plan presupuestario con visión compartida de futuro y apegado a las necesidades y demanda ciudadana, como parte de las estrategias, metas y objetivos que señala la prospectiva estratégica. En otras palabras, constituirá la base fundamental para el proceso de preiniciación (visto desde el enfoque tradicional de elaboración del presupuesto), pero desde un ángulo diametralmente opuesto de abordaje.

A continuación se detallan las fases que contiene esta propuesta y algunos ejemplos que podrán ser tomados en cuenta por esta importante organización del Estado.

El Sector Transporte y Comunicaciones y su entorno

Periodo Enero-Diciembre 1999

El Sector transporte y Comunicación no escapa de la realidad socio-económica que atraviesa el país y no solo económica sino política, por lo cual para la toma de decisiones tanto en la programación del plan operativo, como la descripción del plan de vialidad, y en la decisión para ejecutar los objetivos trazados en los diferentes programas, fue necesario considerar la importancia socio económica de la zona, la ubicación estratégica en relación con los estados vecinos, el numero de habitantes, y la potencialidad desarrollable de la zona en toda su extensión.

Indudablemente la situación financiera que acosó al país durante el año 1998, afecto todos los estratos institucionales que dependen de una u otra forma (financiera y operativamente) del Ejecutivo Nacional, evidenciándose en el hecho de no haber contado con los aportes económicos del Ministerio de Transporte y Comunicaciones en los proyectos objeto de financiamiento por parte del Programa Vial III. Así mismo durante el año 1988, se produjo tres recortes presupuestarios, lo cual incidió en la consecución de las metas trazadas para este ejercicio fiscal, originando los ajustes respectivos.

De igual modo, el Sector transporte y comunicaciones, durante el primer semestre del año 1999, se vio afectado por un hecho impredecible, como lo fue la caída de dos puentes y varias carreteras en diferentes zonas del Estado Lara, por causa de las lluvias, hecho este que no se encontraba presupuestado por lo cual se debió hacer traslado de recursos ordinarios para poder cubrir esta situación.

Atendiendo a que el año anterior (1998), desde el punto de vista financiero fue difícil, obligó al sector transporte y comunicaciones a buscar fuentes alternas de financiamiento a través de los diferentes programas, como lo fueron las concesiones, convenios con la banca mundial, prestación de Servicios especiales en cuanto al alquiler y arrendamiento del transporte colectivo(METROBUS), Racionalización

en los alquileres de los bienes dados en arrendamiento o concesión (Instituto Autónomo Dirección de Aeropuertos del Estado Lara.

Características del Plan Presupuestario del Sector Transporte y Comunicaciones del Estado Lara para el Ejercicio Fiscal 1999

El presupuesto asignado al sector transporte y comunicaciones para el año 1999 fue de **Bs.14.530.870.000** lo que representa un **7,68%** del presupuesto total del estado, distribuido en tres programas:

1. Programa 01: Partidas no Asignables con un monto de Bs. 6.040.870.000, distribuidos en la partida 407 (transferencias) asignadas a las siguientes instituciones:

- (a) Instituto Autónomo Dirección de Aeropuertos del Estado Lara. Bs. 170.000.000
- (b) Invilara. Bs.4.870.870.000
- (c) Metro Bus. Bs.1.000.000.000

2. Programa 02: Vialidad terrestre con un monto asignado de Bs. 490.000.000, distribuidos en la partida (404) Activos Reales, en dos subprogramas:

- (a) Subprograma 01 Construcción y Mantenimiento de vías Urbanas con un monto Asignado de Bs. 330.000.000.
- (b) Subprograma 02 Construcción y Mantenimiento de vías Inter. Urbanas con un monto asignado de Bs.160.000.000.

3. Programa 03: Inversiones Coordinadas de obras Invilara-MTC con un monto asignado de Bs. 8.000.000.000,00.

Objetivos Generales del Sector

1. Construir un Plan Estatal de Vialidad a través del cual se coordine una programación de conservación vial eficiente y acorde con las necesidades de cada sector.
2. Construcción, mejora y mantenimiento de las vías agrícolas y urbanas del Estado Lara
3. Conservación, ampliación y mejoras de la vialidad urbana e interurbana, al igual que la señalización, demarcación y otras mejoras de las vías troncales más importantes en el Estado Lara.
4. Reformulación de convenios de transferencia de desarrollo institucional y coordinación para la conservación y aprovechamiento de las carreteras, puentes, autopistas, incluyendo la vialidad agrícola del Estado Lara, celebrado conjuntamente con el Ministerio de Transporte y Comunicaciones.
5. Poner en marcha los sistemas de peaje de los principales vías troncales, las cuales van a garantizar la recaudación de los recursos para la Conservación de las mismas.
6. Garantizar el transporte colectivo a la comunidad larense.
7. Prolongar la vida útil del parque automotor adscrito a este Sector.
8. Reparación y Refacción Estructura Física Aeropuerto Internacional Jacinto Lara.
9. Optimizar la calidad del servicio de Administración y Mantenimiento del aeropuerto Internacional Jacinto Lara.

10. Involucrar a todas las fuerzas vivas del Estado Lara en la Ejecución y seguimiento del plan
11. Consolidación y mantenimiento de la vialidad en diversas comunidades del Estado Lara, por administración directa.
12. Consolidación de la vialidad urbana.
13. Rehabilitación, mantenimiento y equipamiento de las vías sin que el estado desembolsara la gran inversión que esto representa. (Sistema de Concesiones).
14. Autofinanciamiento del 70% en la empresa responsable del servicio de transporte colectivo.
15. Construcción del desarrollo cultural, religioso, turístico y recreacional del estado Lara, mediante la prestación del servicio de operativos especiales.
16. Optimización de la estructura administrativa del aeropuerto, adecuada a las exigencias de los usuarios.
17. Mejorar la comunicación interna entre todas las dependencias del aeropuerto.



Metas logradas en 1999

1. Continuidad del Plan Estatal de Vialidad a través del cual, se logró coordinar la programación de conservación vial eficiente y acorde con las necesidades de cada sector. El Plan tiene una duración de 15 años comenzando en el año 1998 y terminando en el año 2013. Plan este que permitió la conceptualización de lo que debería ser el esquema de desarrollo vial.

2. Reconstrucción de la vialidad del Estado, con la elaboración de un plan de circuito, que permitió distribuir la vialidad del estado en nueve(9) circuitos, donde se resalta, actualiza y destaca por circuitos los tramos en concesiones, lo que se está ejecutando con recursos ordinarios, lo que está programado para ejecutarse, lo que se realizará por convenios, y lo próximo a ser atendido.
3. Se logró la rehabilitación de los troncales rentables para el estado por vía de concesiones:

(a) Tramo Lara –Acarigua

(b) Tramo Lara- Zulia

(c) Tramo Lara-Yaracuy

4. Reparación y Mantenimiento de más de 3000 Km de vialidad Agrícola.
5. Firma de Convenios con el BID, a Objeto de hacer frente a la reparación de los puentes y carreteras dañadas durante el desastre de las lluvias(a ejecutarse para el año 2.000).
6. Continuación a los programas de mantenimiento, reparación y mejoras de la infraestructura existente y culminación de obras.
7. Se Garantizó el servicio de Transporte Colectivo a través de la Empresa Metrobus Lara, ofreciendo un servicio digno, seguro, confiable, cómodo, rápido y oportuno, con tarifas socialmente justas.
8. Se cumplió la garantía del autofinanciamiento por parte de la empresa Metrobus Lara, ya que los ingresos propios por recaudación y servicios especiales, aumentaron.

9. Firma de convenios con instituciones educativas y culturales a fin de dar continuidad a los programas y proyectos emblemáticos para la formación del ciudadano del mañana.
10. Apertura y ampliación de las rutas de transporte colectivo.

Diagnóstico de la Situación Actual del Sector Transporte y Comunicaciones del Estado Lara

Las siguientes características distinguen la situación actual en el Sector Transporte y Comunicaciones del Estado Lara:

1. Existe un profundo deterioro en la vialidad del Estado, ocasionada por la falta de una adecuada política conservacionista en materia vial.
2. Necesidad de aperturas de nuevas rutas e incorporación de unidades de transporte colectivo hacia las diferentes comunidades.
3. Inexistencia de un plan de contingencia, a fin de hacer frente a las situaciones ocasionadas por fenómenos naturales, los cuales no están previstos en el presupuesto ordinario.
4. Existencia de un autofinanciamiento del 70% en la empresa Metro Bus Lara responsable del servicio de transporte colectivo.
5. Existencia de una autogestión del 100%, en el Aeropuerto Internacional Jacinto Lara, lo cual se traduce en que el desembolso o asignación del Ejecutivo Regional es pequeño, solo para ampliaciones mayores o novedades en

la remodelación y mejoras de las áreas del terminal, así como sus alrededores, con el fin de adaptar los servicios a la calidad del usuario.

6. La participación de la sociedad civil organizada en el proceso presupuestario es prácticamente nula.

Jerarquización de los Problemas

(modelo a juicio de la investigadora, el Sector deberá hacer este paso de acuerdo a los criterios de los actores implicados en el mismo)

1. Inexistencia de un plan de vialidad coherente, aunado a una inadecuada programación de conservación vial.

2. Deterioro paulatino de la red vial del estado, ocasionando a su vez graves problemas a las comunidades lo cual se traduce en:

a. Deterioro acelerado del parque automotor.

b. Pérdidas de cosechas.

c. Detrimiento de los insumos, materia prima y productos agropecuarios, lo cual tiene, incidencia sobre el precio final.

d. Incremento de los índices inflacionarios.

e. Deterioro de la calidad de vida.

En esta fase, que describe en líneas generales al sistema, deberá procurar analizar y estudiar cada una de las variables que en él intervienen y sus posibles relaciones, identificando y jerarquizando las variables-claves que inciden fuertemente sobre la evolución futura del Sector Transporte y comunicaciones del Estado Lara y todas las Unidades que la integran.

Un ejemplo de cómo listar las variables sería el siguiente (considerando que las mismas tienen un valor explicativo sobre el futuro de este sector):

Variables Estratégicas implícitas en el sector

1. La realidad Socio-Económica nacional y regional.
2. Situación política nacional y regional.
3. El Presupuesto nacional.
4. Políticas Económicas a nivel nacional.

Debilidades

1. Déficit presupuestario nacional
2. Inflación
3. Infraestructura actual del sector transporte y comunicaciones
4. Tecnología disponible para el sector transporte y comunicaciones
5. Incremento de índices de marginalidad y pobreza crítica
6. Alto índice de desempleo
5. Cambio del sistema de ordenamiento político del país
6. Estabilidad de la Legislación vigente
7. Presupuesto Asignado por la Ley de Presupuesto.
8. Metodología empleada para la elaboración y conducción del presupuesto para el sector transporte y comunicaciones

9. Falta de participación e involucramiento de la sociedad civil en los planes presupuestarios del sector transporte y comunicaciones

Fortalezas

1. Flexibilidad de la Ley de Presupuesto para hacer Modificaciones Presupuestarias
2. Disponibilidad de Recursos humanos altamente capacitados para la gestión presupuestaria inherente al sector transporte y comunicaciones
3. Disponibilidad de materia prima (para construcción de vialidades) de alta calidad
4. Capacidad para desarrollar y mantener sistemas de autogestión financiera
5. Ubicación geográfica de la región

Análisis Estructural MIC-MAC

Una vez realizado este primer listado de variables, en estrecha participación de todos los actores involucrados, podrá completarse el mismo en reuniones y puestas en común que se mantienen con el equipo de reflexión prospectiva (que deberá ser estructurado para la implantación de esta propuesta).

Finalmente y tras varias reuniones de puesta en común, y una vez explicitados el contenido y alcance de cada variable, se obtendrá una lista homogénea de variables internas y externas al Sector Transporte y Comunicaciones del Estado Lara, acompañado del correspondiente diccionario de variables. Se recomienda que el listado no exceda las 75 variables, debido a los problemas derivados que podrían ocasionar y a la dificultad añadida, muchas veces imposibilidad, de realizar debidamente el cruce de las variables para la obtención de la matriz directa.

El propósito del método MIC-MAC, está orientado a aportar dos tipo de resultados:

(a) Una clasificación de las variables del sistema, internas del Sector Transporte y Comunicaciones, en función de su sensibilidad al entorno (variables internas motrices y dependientes)

(b) Una clasificación de las variables de “entorno”, en función de su impacto sobre el resto de las variables (variables externas, motrices y dependientes)

De igual modo, este método permite simular una clasificación indirecta que tiene en cuenta relaciones potenciales, es decir, inexistentes hoy, pero que la evolución del sistema las convierte en relaciones de influencia probables, o al menos, en un futuro más o menos cercano.

De esta manera, MIC-MAC, le permitirá al Sector, establecer una jerarquía de las variables, unas de éstas confirmarán las primeras intuiciones, otras sorprenderán y obligarán a responder a cuestiones que de otro modo no se hubieran planteado. Se recomienda utilizar un plano Motricidad – Dependencia, en el que cada variable, ocupe una posición determinada. La proyección de cada variable sobre la bisectriz determinará la posición estratégica sobre el eje estratégico del sistema.

En otro sentido, el posicionamiento estratégico del sector, se establecerá en función de las posibles evoluciones de las variables que hayan adquirido los máximos valores estratégicos. Es importante destacar que algunas de éstas variables, serán reconocidas claramente como variables de entorno (externas) y serán las que determinen en el sistema gran parte de las influencias que sufrirán los diferentes actores implicados. Por ejemplo:

Variables de orden económico:

- Depreciación de la moneda
- Alto índice inflacionario

- Valor del crudo (barril del petróleo en el mercado internacional)

Variables de orden tecnológico

- Tecnología de información disponible en la región
- Tecnología en apoyo a las obras e infraestructura propia del sector

Variables de orden Político

- Estabilidad del gobierno
- Grado de cumplimiento del sistema jurídico nacional
- Continuidad del proceso de descentralización del sector

Variables de orden sociocultural

- Tasas de empleo
- Calidad de vida

Otras variables, deberán ser reconocidas como propias del sector (internas) , como por ejemplo:

- Capacidad de innovación y adaptación a nuevos cambios
- Capacidad profesional del recurso humano disponible, entre otras.

Esta fase a su vez deberá comprender dos subfases:

I. Los talleres de prospectiva

Se hace necesario que se encuentren involucradas todas las unidades, instituciones, programas, responsables del sector, de manera tal de poder analizar la situación de una manera global es decir como una unidad. Así se podrá anticipar y comprender el futuro, a través de talleres dentro del sector que permitan a los directivos y al resto de los actores implicados, traducir el futuro, para poder identificar los objetivos deseados, las acciones, los proyectos primordiales, a comparar la realidad estudiada con los proyectos en marcha, para así mantener las fortalezas, y tratar de eliminar al máximo o hacer frente a lo que pudiera considerarse una debilidad, que impida el cumplimiento de las metas trazadas.

De esta manera se podría anticipar a los cambios tecnológicos, económicos, organizativos, hacer frente a las posibles demandas en el sector, una vez conocidas las variables estratégicas del mismo.

Anticipando y conociendo el futuro, el Sector Transporte y Comunicaciones podría darle continuidad al Plan Estatal de Vialidad y a todos aquellos otros de interés para la colectividad en general.

A. Recomendaciones generales para conducir los talleres

1. Deberán estar dirigidos en principio a un número restringido de participantes (máximo 20 personas por taller)
2. Los participantes deberían ser elegidos según criterios de dirección, procurando

abarcando todos los niveles tanto horizontales como verticales de la misma.

3. Podrán ser invitados colaboradores, proveedores y otras personas ligadas al sector, como por ejemplo dirigentes vecinales, académicos, entre otros.
4. Debe procurarse organizar a los participantes de acuerdo a los temas propuestos, de manera que compartan un objetivo común y que deseen reflexionar juntos sobre los cambios posibles y deseables a fin de controlarlos y orientarlos mejor.

B. Talleres recomendados a dirigir al Sector Transporte y Comunicaciones del Estado Lara:

Taller 1: Anticiparse a los cambios tecnológicos, económicos, sociales, comerciales y organizativos presentados, deseados y temidos.

Objetivos del taller 1:

1. Identificar objetivos estratégicos que condicionan la superación de los retos y mejora de las apuestas estratégicas
2. Determinar cuáles serían las acciones y medios que permitirían responder a estos objetivos con las máximas garantías de éxito
3. Evaluar la brecha actual existente entre la realidad y el futuro deseado, y como se espera que sea dicha brecha en un futuro.
4. Posicionamiento del Sector con respecto a los cambios críticos. Estos planos deben quedar representados en un plano a modo de evaluar el grado de control que el Sector tiene sobre los mismos (cambios críticos). La matriz de análisis para ello debe contener:
 - (a) Los cambios críticos frente al futuro: cambios sobre los cuales no se tiene control
 - (b) Los cambios importantes bien controlados que hace falta defender
 - (c) Los cambios poco importantes que no se controlan (debilidades no culpables)

- (d) Los cambios poco importantes que se controlan son sin duda aquellos sobre los que se habla mucho (fuerzas inútiles)
5. Los participantes deberán aportar soluciones a los problemas detectados, en el sentido de la mejora del control de los cambios
6. Además los participantes deberán identificar:
- (a) Actores implicados en los cambios
 - (b) Palancas de acción con que el Sector cuenta (frenos o motores)
 - (c) Cómo se podría mejorar el control con relación a los cambios importantes
 - (d) Cómo se podría reducir la importancia de los cambios que, presumiblemente, ni se controlan, ni llegarán a controlarse.
 - (e) Cómo reducir las debilidades de la organización
 - (f) Cómo aprovechar sus fortalezas

Taller 2: Disparar las ideas recibidas a propósito del Sector y del papel que éste juega

Objetivos del taller 2:

1. Recoger aseveraciones dentro del Sector que le permitan internalizar que el mismo será capaz de alcanzar el futuro deseado, a través de la participación activa y trabajo productivo de cada uno de sus miembros
2. Confeccionar una lista de ideas recibidas que circulen a propósito del Sector, las cuales deberán a su vez considerar:
 - a. Cómo poder explicar que estas ideas serían precisamente las que deberían adoptarse en la organización
 - b. Qué consecuencias se derivarían de la asunción de tales ideas recibidas

- c. Qué lecciones se podrían sacar este análisis
- d. Qué habría que hacer para corregir las ideas recibidas si es que fueran negativas, o para sacar partido de ellas, si es que fueran positivas

Taller 3: Arbitrar entre el corto y el largo plazo

Objetivos del taller 3:

1. Determinar las ventajas e inconvenientes de las acciones programadas en el presupuesto del Sector y que atienden a largo plazo
2. Determinar las ventajas e inconvenientes de las acciones programadas en el presupuesto del Sector y que atienden a corto plazo
3. Analizar los problemas de arbitraje a corto plazo/ largo plazo que el Sector y cada una de sus Unidades va a conocer en los próximos años

Taller 4: Diseñar el árbol de competencias pasado, presente y futuro de la empresa

Objetivo del Taller 4: Estructurar la reflexión y jerarquizar las apuestas, a través de la participación activa de los participantes (altamente calificados en la reflexión sobre las estrategia final del Sector y hacerlos sentir dueños de su destino).

El árbol de competencias es un instrumento de análisis y de evaluación del conjunto de competencias educacionales, tecnológicas, industriales, culturales, ambientales y comerciales del Sector, que constituyen la base de los procesos de

análisis estratégico. Este árbol, es un trabajo profundo que moviliza a los principales responsables y desemboca en una cuantificación precisa y exhaustiva de sus competencias (se alimenta obviamente de los resultados de las fases 1 y 2 del plan prospectivo).

En el marco del taller, el objetivo no consistirá en realizar un análisis detallado y una evaluación exhaustiva, sino utilizar el principio del árbol de competencias, para permitir a un grupo de trabajo dotarse de una imagen común de realidades del Sector y de sus Unidades.

El trabajo de los participantes consistirá en:

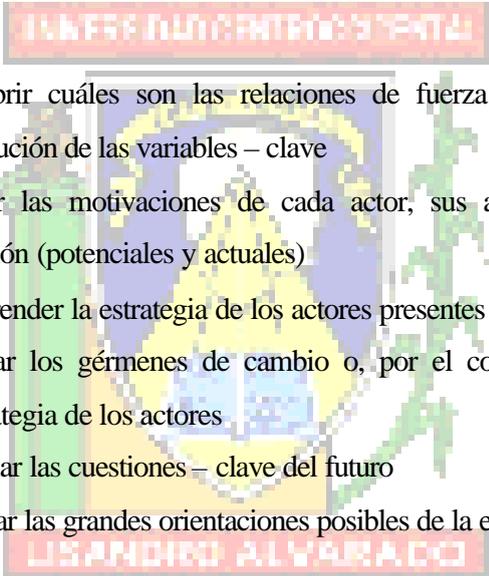
- a. Construir el árbol del pasado (10-20 años) y del presente del Sector y de cada una de sus unidades, detallando:**
 - Las raíces (oficios, competencias, el saber-hacer)
 - El tronco (puesta en marcha, organización)
 - Las ramas (obras a ejecutar)
- b. Señalar los puntos débiles y fuertes en relación al entorno, a los actores y a la puesta en marcha de las estrategias**
- c. Hacer una lista con los principales cambios del entorno (tecnológicos, organizativos, económicos, políticos y sociales) que podrían afectar a los árboles de competencia precisando, en cada caso, si se trata de cambios presentidos, deseados o temidos.**
- d. Construir el árbol de competencias deseable para el futuro del Sector y sus Unidades (acciones y proyectos a conservar, desarrollar o abandonar).**

II. El Análisis del juego de Actores

La información obtenida a lo largo de las fases 1 y 2, debe completarse con encuestas cualitativas dirigidas a los actores concernidos (ciudadanía) y a expertos calificados en el tema. Estas encuestas permitirán señalar los principales hechos

portadores de futuro y limitar mejor los retos o campos de batalla y las relaciones de fuerza entre los actores presentes a la hora de la consecución de sus objetivos estratégicos y de sus grados de convergencia / divergencia. Solamente sobre la base de este sólido bloque de informaciones y sobre un conocimiento íntimo de las apuestas portadoras del futuro, es posible desarrollar el método MACTOR.

En este sentido, el análisis del juego de los actores por el método MACTOR apunta a profundizar en la dinámica del sistema formado por el Sector y sus Unidades, el cual permite:

- 
- a. Descubrir cuáles son las relaciones de fuerza entre los actores implicados en la evolución de las variables – clave
 - b. Señalar las motivaciones de cada actor, sus antecedentes, proyectos y medios de acción (potenciales y actuales)
 - c. Comprender la estrategia de los actores presentes (alianzas y conflictos)
 - d. Detectar los gérmenes de cambio o, por el contrario, las fuerzas de inercia en la estrategia de los actores
 - e. Enunciar las cuestiones – clave del futuro
 - f. Analizar las grandes orientaciones posibles de la estrategia del Sector

Desarrollo del Análisis de las Estrategias de los Actores

Las variables – clave del sistema formado por el Sector Transporte y Comunicaciones del Estado Lara y su entorno (resultados del análisis estructural) se clasifican en dos categorías diferentes:

- a. Variables Activas: sobre las cuales los actores pueden tener una acción

preponderante que les permita a concluir con éxito sus proyectos

- b. Variables Pasivas: sobre las cuales los actores tienen mucha menos influencia directa y que reflejan, de algún modo, las tendencias de evolución del sistema.

Es imprescindible identificar los actores que, de un modo u otro, juegan un papel significativo en el control de estas variables. El próximo paso consistirá en construir (producto del trabajo en grupo) el cuadro: “Estrategia de los Actores” en el cual se deberá:

- a. Incluir en cada casilla de la diagonal, la finalidad y los objetivos del actor en cuestión, tal como puede ser percibidos desde el Sector
- b. Las otras casillas deben contener información sobre los medios de acción de que dispone cada actor sobre cada uno de los otros para culminar con éxito su proyecto

Finalmente es oportuno destacar que el análisis del juego de los actores, permitirá a su vez:

- a. Descubrir cuáles son las relaciones de fuerza entre los actores del sector implicados por las variables – clave
- b. Identificar las motivaciones de cada actor, sus limitaciones y medios de acción
- c. Comprender la estrategia de los actores en contacto (alianzas y conflictos)
- d. Detectar los gérmenes que posibilitan el cambio o, por el contrario, las fuerzas de inercia contenidas en las estrategia de los actores
- e. Plantear las cuestiones – clave de futuro distinguiendo:
 - Infraestructura vial
 - Sistemas de transporte
 - Fuentes de financiamiento
 - Organización del Sector y de cada una de sus Unidades
 - Cambios tecnológicos, entre otras.

Los contenidos básicos de esta fase coinciden con la identificación de los futuros posibles y la elaboración de los escenarios del Sector Transporte y Comunicaciones en la perspectiva del año-horizonte elegido. Las fases 1, 2 y 3 permitirán desarrollar el análisis en profundidad de las variables motrices y dependientes, y llegar al conocimiento de la estrategia de los actores implicados en el desarrollo del sistema formado por el Sector y su entorno.

Durante la fase IV, se deberá abordar la construcción de los escenarios futuros del Sector en la perspectiva de un año-horizonte determinado de modo y manera que durante la siguiente fase se pueda abordar la realización de dos tipos de diagnóstico y llegar a precisar las respuestas correctas a las buenas preguntas planteadas. Previamente, será necesario contar con:

UN DIAGNOSTICO INTERNO donde el análisis del juego de los principales actores todavía resulta un tanto preponderante, pues sus estrategias van a seguir dependiendo de los niveles de sensibilidad que manifiesten las variables dependientes y de los márgenes de actuación que se tengan sobre las principales variables.

UN DIAGNOSTICO EXTERNO donde aparecen las grandes tendencias, principales incertidumbres, las posibles rupturas; en resumen: los escenarios de entorno más probables.

Sin embargo, los elementos más previsionales que se sustentan, principalmente, sobre las variables pasivas y los elementos más estratégicos que se apoyan, fundamentalmente, sobre variables activas, están interfiriendo en el diagnóstico.

Esto es debido a que en ciertas áreas importantes y condicionantes del futuro se suelen establecer premisas inciertas, o ecuaciones no despejadas, relativas a la evolución de las tendencias detectadas en la fase de diagnóstico. Estas tendencias no siempre resultan ciertas, por lo que hay que extremar los cuidados y prevenciones, conviene reducir la incertidumbre que pesa sobre las respuestas a estas cuestiones – clave y delimitar los futuros posibles del proyecto o plan estratégico del Sector.

IDENTIFICACIÓN DE LOS FUTUROS POSIBLES: EL MÉTODO SMIC

A través de la aplicación de este método, se trata de reducir aún más la incertidumbre que pesa sobre el juego de hipótesis fundamentales utilizado, ya que a través del mismo se podrá definir y probabilizar cualquier circunstancia que afecte de modo importante, al futuro del Sector y todas sus Unidades.

En este sentido, el método SMIC (Sistema y Matriz de Impactos Cruzados) permite evaluar las probabilidades de un conjunto de eventos que se suceden unos a otros. De igual modo, mejora al método Delphi, ya que cuenta con la ventaja de integrar las múltiples interrelaciones existentes entre los diferentes eventos que se producen dentro de un sistema.

Las evoluciones de algunas variables, determinantes para el futuro del sistema, son inciertas, especialmente, las que incluyen conflictos posibles entre actores. En consecuencia, deben realizarse hipótesis a este respecto. Incluso las evoluciones de algunas tendencias que se consideran muy conocidas, no suelen trascender del modo esperado, ya que pueden producirse rupturas; por ello resulta necesario contrastar ciertas hipótesis. A cada juego de hipótesis le corresponde un escenario posible (un escenario que se pueda construir y cuya realización haya de ser más o menos probable).

Así, si se caracterizan las posibilidades de evolución del sistema estudiado por la realización o no de N de hipótesis fundamentales - las mismas que han sido identificadas en las fases precedentes - se obtienen 2^N imágenes finales posibles.

El método SMIC, permite a partir de las probabilidades directas y condicionadas adjudicadas a las hipótesis, obtener una jerarquía de 2^N imágenes posibles, clasificadas por probabilidades decrecientes y concretar la imagen correspondiente al escenario más probable, así como las imágenes finales de los escenarios contrastados.

Teniendo en cuenta los niveles de incertidumbre que pesan sobre las hipótesis, este método, que se apoya en desarrollar una consulta a expertos, básicamente, consiste en:

- Recoger de los expertos las probabilidades que pueden afectar a la realización o no de las hipótesis relativas a la evolución de las variables-clave del sistema formado por el Sector y su entorno: probabilidades simples de realización de cada hipótesis, y también probabilidades condicionadas ya que las hipótesis pueden estar ligadas entre ellas. Los expertos consultados por cuestionarios son elegidos en función de su buen conocimiento sobre las cuestiones de futuro que afectan al área de estudio en los diferentes sectores (Administración, empresas, organizaciones profesionales, centros tecnológicos, universidades etc.).
- Calcular las probabilidades otorgadas por cada experto a los diferentes escenarios posibles y jerarquizarlos.
- Efectuar un análisis de sensibilidad: variando un poco la probabilidad de una hipótesis, observando las variaciones de probabilidades inducidas sobre otras hipótesis. Esto permite deducir cuáles son las hipótesis motrices o dependientes.

Los resultados, obtenidos a partir de las respuestas de los diferentes expertos, y de los juegos de hipótesis elaborados, pueden ser, desde este momento, confrontarlos y despejados. En primer lugar, se resalta la imagen del escenario de referencia - tendencial o más probable - que es la imagen que se cita con más frecuencia y que se considera entre las mejores situadas por los expertos. Este escenario se corresponde al juego de hipótesis que probablemente resulta más probable. En segundo lugar, aparecen un cierto número de imágenes contrastadas, elegidas entre las imágenes que más frecuentemente citan los expertos y que tienen una significativa probabilidad media de realización.

Los escenarios correspondientes describen una evolución del entorno notoriamente diferente al del escenario de referencia. Finalmente, el papel del método SMIC se resume esencialmente en delimitar los futuros más probables de modo que éstos puedan ser retomados en la construcción de los escenarios.

Así, una vez que las imágenes finales ya hayan sido determinadas, la fase siguiente consistirá en describir de un modo coherente, transparente, congruente y verosímil, los diferentes caminos que partiendo de la situación actual lleguen hasta las imágenes finales que caracterizan a los escenarios de futuro. También resulta obligado durante este análisis tener en cuenta los mecanismos de evolución y los comportamientos de los actores analizados con anterioridad en la fase III.

ELABORACIÓN DE LOS ESCENARIOS

En primer lugar es importante recordar, que un escenario se suele definir como un “conjunto formado por la descripción de una situación futura y la evolución de los eventos que permiten pasar de la situación originaria a dicha situación futura”. El método de escenarios se presenta como un intento por procurar que exista la mayor coherencia posible en una anticipación secuencial que se establece a partir de un conjunto de hipótesis de base y que se proyecta a un año-horizonte determinado.

Por consiguiente, el valor de un escenario depende, en gran medida, de la pertinencia de las hipótesis elegidas al comienzo. De este modo, se obtiene que el sistema de relaciones destinado a integrar el conjunto de variables de evolución descritas adquiera un nivel alto de coherencia.

Cuando se encuentra a mitad de esta fase, se podría decir que los escenarios se encuentran aún en un estado embrionario, puesto que se limitan a diversos juegos de hipótesis que se realizarán o no en el futuro.

La redacción provisional de los escenarios consiste, por tanto, en sintonizar los

mecanismos de evolución compatibles con los juegos de hipótesis establecidos y describir, de modo coherente, el camino o evolución entre la situación actual y la del año-horizonte elegido a partir de la evolución de las principales variables. Estas variables-clave, identificadas en la fase II, se utilizan para describir tanto el escenario tendencial o de referencia como para describir los escenarios de contraste. Con la realización de una encuesta Delphi, se consigue completar los escenarios con una descripción detallada de sus imágenes finales y de las imágenes intermedias si fuera necesario.

Así, cada toma de decisiones que afecte al futuro del Sector se podrá contrastar analizando la incidencia que tiene sobre la evolución de las variables o factores-clave y sus combinaciones. La combinación de los factores-clave, asociados de modo pertinente, conducirá a unos futuros u otros. Estos futuros engloban una detallada descripción de los diversos factores humanos, técnicos, tecnológicos, organizacionales, económicos y financieros, así como otros factores menos cuantificables de índole social, política o cultural.

En la mayoría de los análisis prospectivo-estratégicos, se constata como muy deseable que, por lo menos, sean elaborados tres escenarios:

- un escenario tendencial (o escenario de referencia), que corresponde al camino más probable, y que como tal se impone, tomando en cuenta las tendencias inscritas en la situación de origen
- dos escenarios contrastados o de anticipación (un escenario temido y un escenario voluntarista por un proyecto deseable): estos se basan sobre "la exploración de un toma voluntariamente extremo, determinación a priori de una situación futura". Modificando paramétricamente las hipótesis de trabajo que afectan a la tendencia o a la variación de los elementos principales del sistema estudiado, se pueden obtener una serie de futuros posibles basados en apreciaciones diversas de la evolución tendencial del sistema.

El escenario tendencial se corresponde a aquel proceso exploratorio que partiendo

de una situación presente recorre la evolución futura más probable o previsible; por el contrario, los escenarios de contraste se corresponden a un proceso imaginativo, anticipativo, normativo. Generalmente, se suelen elegir familias de escenarios de situación futura que garanticen un buen contraste con la situación presente y sean, a su vez, un futuro posible y deseable. Estos escenarios también se pueden explicar de otro modo y convertirse en escenarios de evolución, siempre y cuando describan el camino correcto a seguir, de manera que no hubiera equívocos en el camino que partiendo de la situación del futuro permite retroceder hasta la del presente.

En la fase V, se abordará la elección del escenario-apuesta que podrá coincidir en mayor o menor parte con los escenarios diseñados y será el que fijará las opciones estratégicas del Sector.

Este es el escenario a partir del cual podrán definirse las orientaciones estratégicas. A este escenario apuesta, cuando se convierte en el guión y meta de las opciones estratégicas del Sector, se le denomina Proyecto Estratégico del Sector.



Durante esta fase, se realiza el verdadero paso prospectivo, que va desde la reflexión y anticipación a la estrategia y de ésta a la acción y consecución de objetivos, a través de la apropiación del Sector y todas las unidades que lo integran. Todo ello, redundará en beneficio del asentamiento de la cultura estratégica prospectiva del Sector, la cual permitirá por consiguiente, desarrollar la estrategia referida a la preactividad que persigue preparar,

cuando se puede, a las características del medio circundante que mejor se ajuste a las condiciones operativas de la organización.

Durante esta fase, se deberá proceder a:

1. Diagnóstico externo e interno
2. Posicionamiento estratégico
3. Opciones estratégicas
 - a. Metas u objetivos generales
 - b. Objetivos, medios y condiciones
 - c. Acciones básicas
 - d. Acciones secundarias



Como se puede apreciar, estas fases, se corresponden a la elaboración de un plan estratégico, con la gran diferencia de que se debe desarrollar tomando en cuenta las fases anteriores, donde la participación de los actores y la elaboración de escenarios o futuribles, son condiciones fundamentales y no simplemente la consideración de los datos del pasado como referencia para proyectar las imágenes del futuro.

DIAGNOSTICO EXTERNO

Los escenarios anteriormente diseñados, deberán basarse en un análisis y estimación de las variables que actúan como amenazas

y oportunidades del sistema y de las acciones de control o no que se pueden ejercer sobre estas

DIAGNOSTICO INTERNO

Al igual que en la planificación estratégica tradicional, se procurará evaluar tanto las fortalezas como debilidades del Sector, ya formuladas en las fases anteriores, así como todas aquellas otras consideraciones derivadas de los juegos de los actores, para establecer en primera instancia las acciones estratégicas a emprender.

Los escenarios son válidos, en este sentido, para esclarecer la acción y sólo serán útiles si la iluminan, no si confunden la propia elección del escenario-apuesta. La estrategia y sus fases, se deben aplicar sólo al escenario – apuesta. Por lo tanto es de aquí desde donde se debe situar el posicionamiento estratégico y la elección de las opciones estratégicas. En conclusión, es a partir de los escenarios – apuesta, desde donde debe el sector comenzar a evaluar las variables tanto internas como externas al Sector, para luego establecer su posición

estratégica y definir sus estrategias y las de las Unidades que la integran.

DEL POSICIONAMIENTO ESTRATÉGICO A LA ELABORACIÓN DE LAS OPCIONES ESTRATEGICAS

Un posicionamiento estratégico significa, a la luz de la información que aportan los diagnósticos internos y externos del Sector en relación con el Sector, la dirección y sentido por el que deben comenzar a dirigirse los pasos de la organización.

Cuando se traza el inicio de un camino, no solo se define el rumbo y la dirección de partida, sino que también deben abandonarse otros escenarios y desestimarse otras direcciones. Por esta razón, se encuentra muy condicionado por la situación original en la que se encuentra el Sector y muchas veces queda limitado por las amenazas y oportunidades del medio y largo plazo, así como por las fortalezas y debilidades del presente del corto plazo.

Es importante señalar que cada una de las estrategias diseñadas para abordar los

problemas del Sector Transporte y Comunicaciones (especialmente en el ámbito presupuestario), deben ser evaluadas a través de mecanismos precisos que permitan detectar la pertinencia de cada una de éstas con respecto al objetivo perseguido.

Finalmente es prudente acotar, que solamente los actores del Sector, en una participación plena e identificando sus

futuros deseados, sus potencialidades y limitaciones, reconociendo sus amenazas y oportunidades son los capaces de elaborar su propio plan prospectivo. Cualquier otra aproximación, como la que se presenta en esta investigación, será un parámetro de referencia o actuación, el cual deberá ser rediseñado de acuerdo al trabajo en equipo entre éstos.

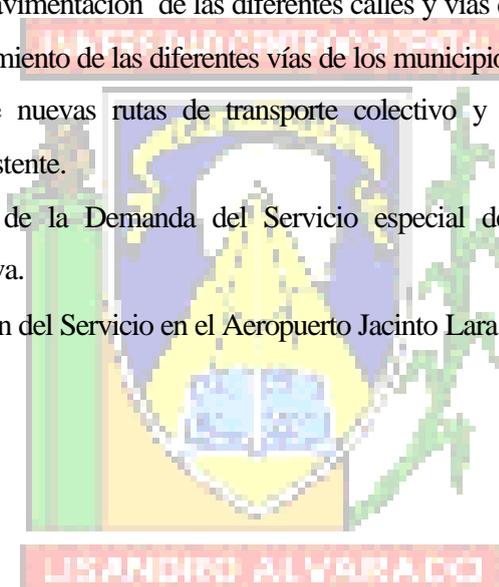


Estrategias

1. Elaboración y Construcción de un plan Estatal de Vialidad a través del cual se coordine una programación vial eficiente y acorde a las necesidades de cada sector.
2. Aplicación de la estrategia de Inversión a través la búsqueda de recursos externos (BID, concesiones, convenios).
3. Continua remodelación y ampliación física de las instalaciones del Aeropuerto Internacional Jacinto Lara.
4. Ajuste de tasas, Alquileres, Cánones y otras fuentes de Ingresos en el Aeropuerto Internacional Jacinto Lara.
5. Concentrar esfuerzo en la formación del ciudadano del mañana a través de Proyectos de Educación Ciudadana en lo que respecta al servicio de transporte público.
6. Reforzar la estrategia comunicacional en la empresa Metrobus Lara, a fin de afianzar el modelo de gerencia.

Futuro deseado o demandas del Sector transporte y Comunicaciones en cuanto a vialidad terrestre :

1. Asfalto de las diferentes vías urbanas en el estado.
2. Construcción de nuevas vías de penetración Agrícola.
3. Desarrollo de programas de mejoras, correctivos menores y señalización vial.
4. Continuación de programas de mantenimiento y rescate de infraestructura existente y culminación de obras.
5. Bacheo y Pavimentación de las diferentes calles y vías del casco de la ciudad.
6. Engransamiento de las diferentes vías de los municipios del estado Lara.
7. Apertura de nuevas rutas de transporte colectivo y modificación del itinerario de las rutas ya existente.
8. Incremento de la Demanda del Servicio especial de Arrendamiento del transporte o ruta Ejecutiva.
9. Optimización del Servicio en el Aeropuerto Jacinto Lara.



FUTURO DESEADO

Metas del sector:

1. Dar continuidad al Plan Estatal de Vialidad a través del cual, se coordine una programación de conservación vial eficiente y acorde a las necesidades de cada sector.
2. Conformar una red vial conectada y continua.
3. Desarrollar y mantener la vialidad en buen estado, permitiendo el acceso a la región.
4. Mantener un fácil acceso vial de usuarios particulares y empresas transportistas de materias primas e insumos permitiendo el fortalecimiento fabril y empresarial, de la zona, lo que se traduce en ventajas competitivas sustentadas en calidad y en un desarrollo económico para la región.
5. Prolongar la vida útil del parque automotor.
6. Generar fuentes de trabajo.
7. Consolidación y Mejoras de las vías de penetración agrícola.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En líneas generales se puede argumentar que las condiciones actuales relacionadas con el proceso de planificación presupuestaria del Sector Transporte y Comunicaciones del Estado Lara, a pesar de que se sustentan en valiosas teorías, como las señaladas por Burbano, J. (1995) y de contar con valiosas experiencias como las que distinguen especialmente a Metrobus Lara, donde se percibe un importante esfuerzo por lograr un proceso de planificación estratégica muy atinado, la realidad global del Sector demuestra entre otras cosas una participación de la sociedad civil organizada prácticamente nula. Se diseña y ejecuta el presupuesto a espaldas de la sociedad, a pesar de ser esta su principal benefactor.

Además y como elemento descriptor, se distingue como predominan esquemas ortodoxos o tradicionales para la elaboración, ejecución, control y evaluación del presupuesto en este Sector, lo cual se ha traducido en fallas significativas en todas y cada una de estas fases. Especialmente los mecanismos de control y evaluación han permitido el desarrollo de un sistema crítico que hace colapsar tanto a los sistemas de transporte como las vías de comunicación en todo el Estado. La previsión, la visión de futuro no ha sido un rasgo común, sino que por el contrario, la gerencia bajo crisis, ha sido el estandarte general de todas estas unidades objeto de estudio, razón por la cual se recomienda sistematizar el futuro deseado por la comunidad e incluso por este organismo, ya que se cuentan con todos los mecanismos, herramientas y recursos para materializar la propuesta que se presenta en esta investigación.

Quizás el factor más importante sea comprender, que la prospectiva estratégica, no es una herramienta gerencial ni una técnica esnobista, sino más bien una filosofía que

distingue el comportamiento de las organizaciones con visión de futuro. Inclusive las leyes vigentes así lo contemplan, como por ejemplo, la Ley de Presupuesto y la ley de Participación Ciudadana, sin embargo la praxis a sido diametralmente opuesta a estos principios, por lo que se recomienda finalmente tomar en cuenta las siguientes premisas:

- El cambio solo ocurre cuando hay una intención seria y sistematizada orientada al mismo
- La participación activa es el único mecanismo de garantizarle a la ciudadanía, el cumplimiento de sus expectativas. De igual modo, constituye quizás una de las mejores opciones para ejercer el control de la gestión.
- El adiestramiento y la formación de personal, constituyen de igual modo, las bases fundamentales del éxito de toda organización, es por ello que es preciso que con el desarrollo del plan prospectivo de planificación presupuestaria, se lleven a cabo programas de instrucción orientados a mejorar la capacidad técnica, profesional y de trabajo en equipo de todos los actores.
- El futuro es ahora, en el presente se prepara el futuro. Es preciso que esta última reflexión sea comprendida por todos los actores, ya que la incertidumbre y las crisis ocurren generalmente por falta de esquemas que permitan anticiparse a las acciones.

LISANDRO ALVARADO

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Asociación Venezolana de Presupuesto Público (1996). Aspectos Conceptuales y Metodológicos del Presupuesto por Programas. Caracas.

Berger, G. (1996). Uso y Aplicación de las Técnicas de Escenarios. Internet

_____ (1998). Centro Internacional de Prospectiva, Técnica de Escenarios, Método Delphi <http://www.prospective.com>

Bertrand, Jovenel. Futuribles. Paris. Ediciones
<http://www.prospective.org/f644.html>

Burbano, J.(1995) Presupuestos. Enfoque moderno de planeación y control de recursos. Mc Graw Hill.

Castellano, Hercilio. (1997) Planificación: herramientas para enfrentar la complejidad, la incertidumbre y el conflicto. CENDES. Caracas

Centro Internacional de Prospectiva (1998). La Planificación Prospectiva. Internet.

Cervo, A., y Bervan, P.(1980). Metodología Científica. Traducción de la primera Edición en Portugues. McGraw Hill. Brasil.

Colmenarez, R. (1999) Propuesta de un modelo de gerencia estratégica como elemento clave en la ejecución presupuestaria en las fundaciones del Estado Lara. Caso: Fundación Regional para la Vivienda del Estado Lara. Mimeo. Universidad Centroccidental Lisandro Alvarado

Contraloría Interna de la Gobernación del Estado Lara (1999). Entrevistas no estructuradas. Barquisimeto. Venezuela.

Constanti, Max (1975). CENDES. Caracas. Venezuela Venezuela, un estudio prospectivo 1975-1990.

Corpozulia, LUZ, Conzuplan (1974). Proyecto de investigación y planificación urbana.

Ediciones CIUR. Maracaibo. Venezuela

Fernández, E. (1995) Diseño de un Modelo de Planificación Presupuestaria y Gestión Estratégica para el Consejo Municipal de Sanare. Mimeo. Universidad Centroccidental Lisandro Alvarado

Gallardo, Anahí (1998). Prospectiva socioeconómica para un México alternativo. Departamento de Administración. Universidad Autónoma de México. Mimeo Internet

Giordani, J. (1997). La planificación en el plan de la nación. CENDES. Caracas

Godet, M. (1995). De la Anticipación a la Acción. Ediciones Alfaomega, S.A. de C.V. México

Granell, E. (1997). Cultura, cultura nacional y cultura organizacional. Debates IESA. Gerencia y Cultura. Vol.3 N° 2. 34-46

Granell, E. et, al. (1997). Éxito Gerencial y Cultura. Retos y oportunidades. Ediciones IESA. Caracas. Venezuela

Goodstein, L. (1998). Planeación Estratégica Aplicada. Colombia. Editorial McGraw Hill.

Gabiña, J. (1996) El Futuro Revisitado. Alfaomega Grupo Editor, S.A. México.

Horne, J. (1997). Administración Financiera. Editorial Prentice Hall Hispanoamericana. México

Hernández y otros (1997). Metodología de la Investigación. Ediciones McGraw Hill. España.

Khan, Herman (1992). El año 2000. Ediciones Internet.

Kohler, Hernán (1991). Presupuesto Público. Editorial Limusa. Barcelona. España

León y Montero (1997). Diseño de investigaciones. Introducción a la lógica de la investigación en Psicología y Educación. Ediciones McGraw Hill. España.

Oficina de Planificación, Proyecto y Presupuesto de la Gobernación del Estado Lara (1999). Ley de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 1999. Barquisimeto. Venezuela

Oficina de Planificación, Proyecto y Presupuesto de la Gobernación del Estado Lara

- (1999). Entrevistas no estructuradas. Barquisimeto. Venezuela.
- Paredes, J. (1988). La vinculación de la universidad con el sector productivo. Una propuesta de planificación con carácter prospectivo. CENDES. Caracas. Venezuela
- Madrid, C. (1997). Prospectiva y Gerencia. Universidad Central de Venezuela. Mimeo. Caracas. Venezuela.
- _____ (1998). Prospectiva. Material de Apoyo. Universidad Central de Venezuela. Caracas. Venezuela.
- _____ (1998). Método de la Prospectiva Estratégica. Material de apoyo. Universidad Central de Venezuela. Caracas. Venezuela.
- Matus, Carlos (1979) Presupuesto por Programas. Editorial Limusa. España
- Masse, Pierre (1995). La prospectiva aplicada a la reconstrucción y el desarrollo económico, considerando las necesidades y tendencias sociales. Paris. Internet
- Miklos, T. Y Tello M. (1998). Planeación prospectiva. Editorial Limusa. México
- Meadows, Dennis (1995). Los límites del crecimiento y más allá de los límites de crecimiento. Universidad Autónoma de México. Internet.
- Oficina de Planificación, Proyecto y Presupuesto de la Gobernación del Estado Lara (1999). Ley de presupuesto para el ejercicio fiscal 1999. Barquisimeto. Venezuela.
- Rand Corporación (1997). Técnicas Prospectivas. Internet
- Reginald, J. y Treuntin, H.(1990). Preparación de Presupuestos: Clave de la Planeación y el control. Editorial Continental, S.A. México.
- Rosenberg, J. (1995) Diccionario de Administración y Finanzas. Océano Grupo Editorial. España
- Sabino, Carlos (1991). Diccionario de Economía y Finanzas. Editorial Panapo. Caracas.
- Tamayo, M. (1996). El Proceso de la Investigación Científica. Editorial Limusa. México
- Uslar, A. (1998). La Crisis en Venezuela. El Nacional on line. <http://www.elnacional.com>

