

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

La política presupuestaria como herramienta de desarrollo en Venezuela. (Budgetary Policy as a development tool in Venezuela).

Díaz-Barrios, Jazmín y Annicchiarico, Elvira.

Cita:

Díaz-Barrios, Jazmín y Annicchiarico, Elvira (2009). *La política presupuestaria como herramienta de desarrollo en Venezuela. (Budgetary Policy as a development tool in Venezuela)*. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/967>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

La política presupuestaria como herramienta de desarrollo en Venezuela

**(Budgetary Policy
as a development tool in Venezuela)**

*Díaz-Barrios, Jazmín
Annicchiarico, Elvira
Universidad del Zulia
jazdibar@gmail.com*

ENTORNO HISTÓRICO

Puede decirse que el presupuesto visto, en una forma básica, tradicional y simplista, como el ordenamiento financiero de los recursos y los gastos, nace, institucionalmente, con el Estado y mas aún con las Finanzas Públicas.

Viendo al Estado actuar más o menos directamente en la economía de un país, aquel siempre tiene que realizar una gestión en la cual cubre unas necesidades con una cantidad de recursos. Ahora bien, la determinación de los recursos financieros para cubrir esas necesidades, la cuantificación de

los ingresos en un periodo dado, la oportunidad de percepción y erogación, el balance entre ambos, son cuestiones a responder en el quehacer presupuestario.

Los primeros antecedentes coloniales que se tienen sobre las Finanzas Públicas en Venezuela, según Carrillo (1969), datan del siglo XVI. Al establecerse la primera República (1811) se mantuvo formalmente, la legislación colonial, aun cuando la realidad obligó a introducir algunos cambios.

Ya a partir de 1830, de acuerdo con Carrillo (1968), separada Venezuela de la Gran Colombia se inició un proceso de reorganización y se creó la primera Ley Orgánica de Hacienda. A partir de 1834 comienza a observarse un minucioso detalle en la descripción de los presupuestos y la prohibición de darle un uso distinto al asignado. Entre los años 1936-1945, se sucede una modernización del ordenamiento fiscal; se crea el Banco Central de Venezuela, el impuesto sobre la renta y se modifican las leyes de Hidrocarburos y Crédito Público. En 1948 se crea la Dirección Nacional de Presupuesto pero sin suficiente respaldo legal para actuar a nivel de la Administración descentralizada de los estados y municipios. El presupuesto mide y controla el gasto público, pero no la gestión como un todo.

Para 1959 se crea la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República (CORDIPLAN) y comienzan a incluirse en el presupuesto, anexos con planes y programas, como una necesidad sentida de darle direccionamiento al país y poseer un instrumento que una ese direccionamiento con los recursos necesarios para ejecutarlo. En las décadas del 60-70, se observan anexos a las leyes de presupuesto con relaciones de metas y actividades que informen sobre el destino de los fondos y el costo de los programas. En 1971, pasa a formar parte de la ley anual de presupuesto. Pero no es sino hasta 1976 (30 de julio) cuando se establece el Presupuesto por Programa (PPP) como la técnica de elaboración del presupuesto, al promulgarse la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario. Una idea de las esperanzas cifradas en este nuevo instrumento jurídico se expresa en la exposición de motivos del Proyecto de Ley de Presupuesto para el ejercicio fiscal 1977:

Venezuela necesita hoy más que nunca una administración ágil y moderna, para poder administrar con eficacia los crecientes recursos que controla el sector público. Casi todo ha cambiado en Venezuela en los últimos treinta años, menos sus procedimientos administrativos y, el principal escollo para hacer realidad las aspiraciones y metas que el gobierno es portavoz, es justamente, el divorcio que existe entre las tareas que surgen de la nuevas realidades y responsabilidades que hoy enfrenta el país en general y el sector publico en particular, y las deficiencias de la administración para

poder diferenciar sus recursos. Sólo un gran esfuerzo de modernización en toda la administración estatal, hará posible cumplir con lo que el país exige del gobierno y el gobierno aspira a realizar. La moderna concepción del sistema presupuestario obliga a una serie de modificaciones referentes, no sólo a la formulación del presupuesto, sino también a su discusión legislativa, ejecución y control.

Al leer el fragmento anterior, sobre todo el último párrafo, se puede sentir la necesidad del ejecutivo de que todo el sistema presupuestario cambie: la forma de elaborar el presupuesto (formulación), la forma de asignar los fondos (discusión) y la forma de gastar esos fondos (ejecución y control). Se estaba consciente de que todo el aparato estatal debía modificar sus hábitos si quería cambiarse la orientación que el país traía. Una ley puede ser letra viva si se pone en práctica en todos los ámbitos o puede ser letra muerta si sólo se usa para legitimar socialmente al sistema. Qué ocurrió con el Presupuesto por Programas, es lo que se pretende conocer.

PRESUPUESTO POR PROGRAMAS, PROYECTOS Y REALIZACIONES

Como se mencionó anteriormente, con el advenimiento de la democracia en 1959, se comienza a establecer la relación entre planificación del Estado y los presupuestos anuales. Previo al PPP, la técnica presupuestaria utilizada en el presupuesto público venezolano era incremental o tradicional. Su objetivo era medir contablemente la gestión y su probidad y se calculaba ajustando el periodo anterior de acuerdo a la inflación y las nuevas actividades que se incorporen a lo público, pero las actividades recurrentes no eran revisadas, no se analizaba la pertinencia de los gastos. La planificación, visión de país o los logros alcanzados o por alcanzar, no juegan papel alguno en esta herramienta.

En los años 60, la mayoría de los países concebía el presupuesto en términos estrictamente financieros. A este respecto mencionaba la ONU (1966) que la necesidad de rendir cuentas al poder legislativo era la prioridad de todo el proceso presupuestario y que la clasificación de los gastos presupuestarios según su objeto y según las dependencias participantes, no permitía identificar los programas ni los proyectos, además de que no guardaba relación con el costo de los insumos principales de las tareas realizadas.

En atención a todas las deficiencias mencionadas, se cambió la herramienta presupuestaria a una que conectara los planes de desarrollo con los recursos asignados a las instituciones para hacerlo y que al mismo tiempo midiera el rendimiento (la eficiencia) de la administración, tanto en términos físicos como financieros. Un presupuesto por programas y realizaciones es aquel en que se

presentan los propósitos y objetivos para los que se solicitan los fondos, los costos de los programas propuestos para alcanzar esos objetivos, y los datos cuantitativos que permitan medir las realizaciones y el trabajo conforme a cada programa. El propósito de hacer algo y el costo de hacerlo, son consideraciones inseparables e indispensables para que un sistema de gestión funcione con eficacia. Una vez que los programas y los datos contables estén relacionados entre sí, la determinación de los datos de medición física y de los indicadores del rendimiento para cada programa y sus subdivisiones ofrece un cuadro total que permite una administración presupuestaria eficaz. La elaboración de datos de costo unitario y de medidas de productividad permite establecer normas y patrones que servirán para que los gastos públicos adquieran racionalidad y eficiencia.

Lo anterior implica, que basado en macro-objetivos nacionales que producen un plan de largo plazo, se operacionalizan anualmente esos planes de largo en su componente de corto plazo. De aquí se desagregan objetivos y metas funcionales y luego se los divide, a los efectos operacionales, conforme a programas, proyectos o actividades concretas. Esto implica que cada meta de un ministerio cualquiera (por ejemplo, educación), debe tener su expresión en las metas de la unidad más simple de ese ministerio (por ejemplo, una pequeña escuela rural); y esa unidad, desagregará sus metas en proyectos y actividades y los cuantificará para conocer así el valor monetario del presupuesto que necesita para realizar su porción de la meta que contribuirá a la meta del ministerio y luego a la consecución de los objetivos nacionales. Es un proceso de desagregación cualitativa y agregación cuali-cuantitativa.

Ahora bien, ¿es éste el proceso que se llevó a cabo durante los 40 años de vigencia del Presupuesto por Programas? Las discusiones que generalmente se generaron anualmente en el Congreso Nacional y luego en la Asamblea Nacional de los proyectos de ley de presupuesto anual, parecieran dar cuenta de que no ocurrió así.

La documentación revisada, los discursos de diputados en plenaria o las discusiones de la Comisión de Finanzas que trascendieron a la prensa, presentan una discusión por objeto del gasto y monto del gasto por unidad administrativa; vale decir, de acuerdo a los criterios que se utilizaban durante la vigencia del presupuesto tradicional o incremental. Las discusiones de la Comisión de Finanzas son muy importantes ya que como plantea Paravisini (1998) el proceso de discusión del presupuesto es más parecido a una regla de votación cerrada, en la que la Comisión de Finanzas de la Cámara de Diputados, ejerce un control sobre las modificaciones que se realizan al proyecto y en el que el papel de la Cámara es aprobar o rechazar estas modificaciones.

Las discusiones sugieren que se le está dando mucho o poco dinero a tal o cual dependencia o, peor aún, que se le está asignando mucho o poco por una partida determinada (objeto del gasto). Ninguno de estos criterios tiene que ver con lo que se va a hacer con los recursos, no tiene que ver con las metas que la dependencia se ha fijado, con el costo por cada objeto de gasto (partida) que requiere realizar para llevar a cabo la meta. Las discusiones son recurrentes en los mismos tópicos y con contadas excepciones que tienen que ver con grandes obras que acometió el país durante ese periodo (el Metro de Caracas, El Gurí), en donde si se discutieron los proyectos específicos, que no las metas, el resto siguió el mismo patrón anterior. Pareciera que el Congreso que aprobó la ley, no la aplicó.

Ahora bien, ¿qué pasó en el resto del aparato público? ¿Cómo asumió el sector público el Presupuesto por Programas? Para efectos de esta investigación, se tomó un ministerio (Ministerio de la Defensa) y dentro del él, una de las Fuerzas (Armada). La información proviene de análisis de documentos de la época, entrevistas, observación participante y notas de campo.

El Ministerio de la Defensa y las unidades adscritas a él, tradicionalmente, es una de las primeras dependencias gubernamentales que asume las decisiones administrativas del gobierno central. Cualquier modificación que se lleve a cabo es inmediatamente puesta en marcha en estas unidades; así que el PPP no fue una excepción. Al inicio del proceso hubo grandes expectativas, tanto en las unidades estratégicas, como en las operativas. De acuerdo a las charlas que el personal de la Armada a distintos niveles recibió por parte de funcionarios de la Oficina Central de Presupuesto (OCEPRE) y del MinDefensa, parecía que se comenzaba una nueva etapa.

Las prácticas de abultar el presupuesto para que con el recorte quedara en el monto que se necesitaba, o comprar equipos nuevos y facturarlos como reparados porque en esa partida era donde habían asignado dinero y no para equipos, había llegado aparentemente a su fin. A partir de ese momento se recibirían las metas a cumplir para el año, basados en el Plan Operativo Anual, esas metas se desagregarían en proyectos y tareas y estos a su vez en obras y sub-tareas, luego en actividades que serían detalladamente costeadas por cada partida a utilizar. Se haría una planeación de actividades con sus costos, asignarían el dinero por meta, así que si aprobaban una meta, se tendría todos los recursos necesarios para esa meta, y si no la aprobaban, pues, sencillamente, no se llevaba a cabo. Como plantea Zambrano (2006), el PPP es una herramienta gerencial y estratégica que vincula el plan y el presupuesto.

Con esta premisa se comenzaron a elaborar los presupuestos. Se hizo un despliegue de adiestramiento al personal. La Dirección de Presupuesto y Planificación Económica de la Armada a través de sus adjuntos presupuestarios, dictaba talleres semestrales sobre los procesos de planificación y programación presupuestaria. También al personal en formación (Curso medio para oficiales subalternos) se le añadió un curso de presupuesto por programas. Evidentemente, había escepticismo por parte de algunos, pero eran los menos, al principio, sin embargo, cada año se sumaban más a ese grupo, hasta que fueron mayoría.

En los primeros años del proceso (71-73) había buena situación económica en el país, lo cual enmascaró las deficiencias del proceso; sin embargo, tal cual plantea Puente (2006) Venezuela experimentó una severa contracción fiscal durante el periodo 1974-1999, así que al acercarnos a los 80 la situación económica se volvió crítica y quedó al descubierto que la práctica de analizar, discutir, aprobar y asignar el presupuesto de acuerdo a las partidas (objeto de gasto) nunca había desaparecido, que no importaba cuan importante fuera la meta, podía recibirse un recorte en una de las partidas necesarias para llevarla a cabo, invalidándola en su totalidad.

Quedó de manifiesto que todo el trabajo que realizaban las unidades operativas al desagregar sus metas en actividades específicas y costearlas detalladamente, no tenía valor ante las instancias superiores, ya que los análisis se seguían realizando comparando por objeto del gasto, el año anterior con lo solicitado y asignando porcentajes con respecto al año anterior. Es decir, la metodología tradicional que no obedecía a planificación alguna. Esto significó la muerte del PPP, ya que cada comandante de buque o unidad de Infantería de Marina expresaba el sin sentido de trabajar tanto para obtener tan poco. Para el personal técnico se hizo cada vez más difícil obtener un presupuesto veraz por parte de los operativos que simplemente comenzaron a hacer el presupuesto a la inversa: definir primero el monto que iban a solicitar y luego distribuirlo entre las tareas y actividades. El PPP se convirtió en una quimera, los programas solo eran categorías administrativas para recibir los fondos y todo el proceso sólo era burocrático, no un proceso de planificación. La programación física de actividades era un ejercicio intelectual que se hacía en 48 horas previo a la entrega, se perdió totalmente el interés y la credibilidad.

En 1995 se concreta la modificación de las finanzas públicas con un proyecto (Programa de modernización de las finanzas del Estado, PROMAFE), en busca de una mayor eficiencia y claridad. En 1999 se modifica la ley orgánica de régimen presupuestario. En 2000 se deroga esta ley, excepto el artículo 74 y se sustituye por la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público. Se aprueba una nueva Constitución, El Congreso se transforma en Asamblea, pero la Asamblea

mantiene las prácticas del Congreso: analiza por objeto de gasto y dependencia, nada cambia, el presupuesto sigue siendo una herramienta burocrática que no se ejecuta de acuerdo a como está planeada. Las discusiones de la Asamblea se mantienen en el mismo plano, no se oye hablar de metas o proyectos.

En el 2005, posiblemente en un intento por terminar con la inercia, se decreta la modificación, a partir del 2006, de la técnica de elaboración presupuestaria pasando de programas a proyectos. Simplemente se aduce que el PPP no dio resultados y se cambia, sin evaluación. Esta nueva técnica no tiene una base conceptual propia, básicamente, es el mismo PPP pero con un nivel menor de planificación; es decir, se orienta al corto plazo, a resolver situaciones puntuales a través de proyectos individuales, no se basa en planes de la nación, sólo en 10 objetivos macro que pretenden guiar toda la actividad nacional. Del objetivo nacional se llega al proyecto micro para solucionar una situación específica. Es una herramienta solo para ver árboles (carretera, tubería, ambulatorio), pero no considera ver el bosque como un todo (sistema de carreteras, sistema de alumbrado, sistema de aguas negras, sistema de salud).

CONCLUSIONES

El PPP no funcionó en Venezuela, pero no funcionó, no porque los entes públicos no lo asumieran, su problema radicó en un Congreso y una Asamblea que no se formó para llevar a cabo sus funciones y por lo tanto lo hace a su mejor parecer. Los entes públicos asumieron el reto de la planificación, pero los diputados no estaban preparados para ese proceso y nunca dieron el paso. Continuaron con sus prácticas antiguas y con ello, decretaron la muerte de esa herramienta que podía vincular nuestros planes de largo plazo con nuestra actividad de corto plazo.

Adicionalmente, el PPP nunca fue evaluado, simplemente se decidió que no era apropiado y se cambió sin evaluación. Si el gobierno se toma la molestia de evaluarlo puede conocer el por qué de su fracaso y enmendarlo; pero si, por el contrario, se deroga sin saber en que se falló, se corre el riesgo de implantar otra técnica que corra con la misma suerte. El Ministro Giordani (2004) plantea que el presupuesto por proyectos es un salto cualitativo para avanzar hacia la formulación de un presupuesto que haga más eficaz la labor gubernamental; en este sentido, no hay dudas de que al gobierno lo animan las mejores intenciones, esperemos que se traduzcan en realidades, pero cuál es la base de sustentación de esa aseveración, es un campo difuso.

Una organización sin planes, reactiva, que responde a aquello de cómo *vaya viniendo, vamos viendo*, no puede desarrollarse, no puede avanzar, porque simplemente no sabe ni a donde va, ni como llegar, eso es Venezuela, un país sin planes de largo plazo, donde el corto plazo es lo único que impera. La administración nacional es una administración de *toldos*, de *operativos*. Las actividades

inherentes al Estado y las que éste ha decidido asumir, se llevan a cabo en sitios improvisados en cualquier parte: Operativo de cedulaación en tal o cual parte, operativos de pasaportes en los comandos militares, operativo de venta de comida en tal plaza, operativo de exámenes de la vista en tal sector, el corto plazo impera, se resuelve el problema hoy. El sistema de salud, el sistema de transporte, el sistema de vialidad, no se están tomando en cuenta. Se está negando el carácter sistémico de la nación y el presupuesto por proyectos es una prueba de ello: Resuelve el problema hoy.

Bibliografía

- Carrillo Batalla, Tomás (1968), El proceso presupuestario venezolano, Caracas.
- Carrillo Batalla, Tomás (1969), Historia de las finanzas públicas en Venezuela, volumen I, Caracas.
- Congreso de la República de Venezuela (1976), Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, Gaceta Oficial Extraordinaria N° 1893 del 30 de julio de 1976.
- Giordani Jorge (2004), Presupuesto Nacional, Venezuela, Voltairenet.org, Red de prensa no alineados, 25 de octubre. Disponible en voltairenet.org, tomado el 20 de enero 2009.
- Oficina Central de Presupuesto (OCEPRE) (1977), Proyecto de Ley de Presupuesto para el ejercicio fiscal 1977, Exposición de motivos, Caracas.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU), (1966), Manual de presupuestos por programas y por realizaciones, Naciones Unidas, Nueva York.
- Paravisini, Daniel (1998) Latin American Studies Association, XXI Congreso internacional, Efectos de las reformas sobre el parlamento venezolano: Especialización y representación de los intereses regionales, Chicago, Illinois.
- Puente, José Manuel (2006) Foro IESA, Enfoque 2006, Enfoque Presupuestario: Presupuesto Público en Venezuela, Centro de Políticas Públicas, IESA.
- Zambrano, Adalberto (2006), Planificación Estratégica, Presupuesto y control de la gestión pública, UCAB, Caracas.