



**Universidad de Los Andes  
Facultad de Ciencias Económicas y Sociales  
Postgrado en Ciencias Contables  
Maestría en Ciencias Contables Cohorte 22**

**Presupuesto Público en Entes Descentralizados  
del estado Mérida -Venezuela  
Problemas principales de su planificación en el IAANEM y  
SERGIDESOL 2012-2024**

*Trabajo Especial de Grado para  
Optar al Título de Magister Scientiae en Ciencias Contables*

**Autor. Lcda. Katherine Villarreal  
C.I. V-20.433.500  
Tutor: Dra. Laura Obando**

**Mérida, Junio de 2025**

**Reconocimiento**

## **AGRADECIMIENTO**

Al final de este camino académico, parte importante de mi vida e inicio de una nueva etapa en ese proceso constante de aprendizaje y formación profesional, quiero agradecer a quienes recorrieron conmigo la variada geografía de estos estudios de postgrado:

A Dios Todopoderoso, hacedor de milagros y creador del Don del entendimiento y la Razón

A mis tres Ángeles, desde el cielo guían mi camino.

A mis Padres, ejemplo de amor y constancia, de todo lo bueno que la vida puede enseñar.

A mis hermanos, por su apoyo incondicional.

A mi tutora, Profesora Dra. Laura Obando a quien quiero expresar mi profundo agradecimiento, y das gracias por su paciencia, experiencia y enseñanzas.

A la ilustre Universidad de los Andes y al programa de postgrado Maestría en Ciencias Contables, por abrir nuevamente las puertas y permitirme seguir avanzando reforzando mis conocimientos profesionales.

A mis incondicionales, los que siempre están, gracias por siempre tener una palabra de aliento en los momentos claves, para ustedes un abrazo.

A todos mil Gracias.

***KATHERINE***

## Índice general

|                                                                                                                                                                               | Pág.       |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| Resumen.....                                                                                                                                                                  | I          |
| <br><b>Capítulo I</b><br><b><i>El problema de investigación</i></b>                                                                                                           |            |
| 1.- Un problema contable del Presupuesto Público en Venezuela.....                                                                                                            | 1          |
| 2.- Inquietudes de investigación.....                                                                                                                                         | 27         |
| 3.- Objetivos de la investigación.....                                                                                                                                        | 28         |
| 3.1.- Objetivo General.....                                                                                                                                                   | 28         |
| 3.2.- Objetivo Específico.....                                                                                                                                                | 28         |
| 4.- Justificación de la investigación.....                                                                                                                                    | 29         |
| <br><b>Capítulo II</b><br><b><i>Aspectos teóricos</i></b>                                                                                                                     |            |
| 1.- Revisión de antecedentes.....                                                                                                                                             | 31         |
| 2.- Revisión de Teorías.....                                                                                                                                                  | 34         |
| 3.- Revisión de Leyes y Normativas.....                                                                                                                                       | 36         |
| <br><b>Capítulo III</b><br><b><i>La Metodología</i></b>                                                                                                                       |            |
| 1.- Marco Metodológico.....                                                                                                                                                   | 40         |
| 2.- Sistema de variables.....                                                                                                                                                 | 45         |
| 3.- Cronograma de actividades.....                                                                                                                                            | 47         |
| <br><b>Capítulo IV</b><br><b><i>Resultados de la Investigación</i></b>                                                                                                        |            |
| <b>Apartado Primero. Generalidades del Presupuesto Público en Venezuela.....</b>                                                                                              | <b>48</b>  |
| 1.- Presupuesto Público en entes descentralizados del Estado. Brees notas sobre la descentralización en Venezuela.....                                                        | 48         |
| 2.- Presupuesto Público. Definiciones teóricas.....                                                                                                                           | 54         |
| 3.- La concepción unitaria del Presupuesto Público como ley del Presupuesto del Estado....                                                                                    | 56         |
| 4.- Funciones del Presupuesto Público.....                                                                                                                                    | 57         |
| 5.- Análisis histórico de la Ley orgánica de la administración financiera del sector público..                                                                                | 58         |
| 5.1.- Quienes están vinculados por la Ley orgánica de la administración financiera.....                                                                                       | 63         |
| 5.2.- Principios del Presupuesto Público en Venezuela.....                                                                                                                    | 64         |
| 6.- Bases legales del Presupuesto Público en Venezuela.....                                                                                                                   | 67         |
| 6.1.- Fundamentos normativos estrictamente jurídico del presupuesto en Venezuela.....                                                                                         | 68         |
| 7.- La originalidad del conocimiento de los funcionarios públicos sobre la legislación en materia del Presupuesto Público. Obstáculos de la planificación presupuestaria..... | 88         |
| <br><b>Apartado Segundo. Ciclo o proceso presupuestario.....</b>                                                                                                              | <b>103</b> |
| 1.- De la teoría a la experiencia desarrollada en la administración pública venezolana.....                                                                                   | 103        |

|                                                                                                                      |            |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Apartado Tercero. El marco de la presupuestación pública en entes descentralizados.....</b>                       | <b>119</b> |
| 1.- El Marco de la presupuestación en los entes descentralizados estatales y municipales (IAANEM y SERGIDESOL).....  | 119        |
| <b>Apartado Cuarto. La política de la presupuestación.....</b>                                                       | <b>141</b> |
| 1.- La política interna de la presupuestación. Viejo tema nuevo enfoque.....                                         | 141        |
| <b>Apartado Quinto. Síntesis de resultados.....</b>                                                                  | <b>162</b> |
| 1.- Teoría y práctica del Presupuesto Público en entes descentralizados de la Administración Pública venezolana..... | 162        |
| Recomendaciones.....                                                                                                 | 206        |
| Referencias Bibliográficas.....                                                                                      | 208        |
| Anexos.....                                                                                                          | 215        |

[Www.bdigital.ula.ve](http://Www.bdigital.ula.ve)

Reconocimiento

## Índice de gráficos

|                                                                                       |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Gráfico 1. Proceso de planificación presupuestaria.....                               | 11  |
| Gráfico 2.- Índices de inflación en Venezuela.....                                    | 24  |
| Gráfico 3. Modelo de Matriz POA de la Gobernación del estado Mérida.....              | 139 |
| Gráfico 4. Producción petrolera venezolana.....                                       | 191 |
| Gráfico 5. Comportamiento del ingreso por comercialización de petróleo venezolano.... | 192 |
| Gráfico 6. Producción de barriles de petróleo en Venezuela.....                       | 192 |
| Gráfico 7. Evolución del Producto Interno Bruto en Venezuela.....                     | 193 |

[Www.bdigital.ula.ve](http://Www.bdigital.ula.ve)

Reconocimiento

Universidad de Los Andes  
Facultad de Ciencias Económicas y Sociales FACES  
Postgrado en Ciencias Contables  
Maestría en Ciencias Contables Cohorte 22

**Presupuesto Público en Entes Descentralizados  
del estado Mérida -Venezuela**  
**Problemas principales de su planificación en el IAAANEM y SERGIDESOL 2012-2024**

**Autor. Lcda. Katherine Villarreal**  
**C.I. V-20.433.500**  
**Tutor: Dra. Laura Obando**

**Resumen**

El Presupuesto Público representa uno de los principales instrumentos para la organización racional de la Administración Pública, la racionalización de la acción del Estado y el control financiero de las instituciones colectivas. Como tal, aparece vinculado a la programación administrativa del Estado, el Plan Operativo Anual, estimando y delimitando ingresos y gastos, en periodos preferiblemente anuales, aunque también puede establecer un lapso plurianual de planificación. Entre sus funciones se cuentan: equilibrar los gastos con los ingresos, racionalizar los egresos y la inversión a favor de los ciudadanos, vincular al ingreso y egreso con objetivos, metas y productos, etc. No es una función exenta de problemas pues, allende su importancia, se caracteriza un exceso de optimismo en las proyecciones macroeconómicas, característica esta que choca, al menos en Venezuela, con índices por demás erráticos de inflación y devaluación acumulada que saltan del 2.600% a 180.000% (año 2018), que intervienen de manera directa en la capacidad racional, científica y técnica para estimar, ejecutar y rendir el presupuesto público anual del Estado. A partir de una metodología que conjuga revisión teórico-documental y entrevistas semiestructuradas a expertos de la planificación presupuestaria, comienza a determinarse un subsistema importantemente diferenciado al presentado por la perspectiva académica, donde existen factores determinantes como reglas no escritas, dilemas entre lealtad política y razonamiento técnico, inexistencia de herramientas científicas contables, matemáticas y estadísticas eficientes al momento de enfrentar aquellos erráticos e incluso esquivos índices macroeconómicos oficiales. Tal determinación logra especial connotación en entes descentralizados de la Administración Pública, tanto los de asignación de situado constitucional como los recaudadores de ingresos propios, porque en los niveles estatal y municipal los factores mencionados parecen desplegarse con mayor extensión y profundidad. Al final del recorrido por las experiencias en instituciones como el IAAANEM (estadal) y el SERGIDESOL (municipal), se observa: una distinción importante entre teoría y práctica de la planificación presupuestaria, enormes

deficiencias de herramientas científicas y técnicas y, además, de reglas no escritas de estimación del presupuesto público en entes descentralizados ante el errático comportamiento de los índices macroeconómicos, principalmente de inflación y devaluación acumulada, la normalización de los créditos adicionales (que deberían ser la excepción y no la regla), la sobrecarga del trabajo de los planificadores de presupuesto, la devaluación del propio trabajo del planificador presupuestario ante los deficientes grados de asertividad y los conflictos entre racionalidad técnica y lealtad política que siempre parecen azotar al comportamiento de la Administración Pública en nuestras latitudes.

**Palabras Clave:** presupuesto público, planificación, eficiencia, administración descentralizada, estimación, ejecución, rendición presupuestaria.

[Www.bdigital.ula.ve](http://Www.bdigital.ula.ve)

## **Capítulo I**

### **El problema de investigación**

#### **1. Un problema contable del Presupuesto Público en entes descentralizados de la Administración del Estado Mérida Venezuela**

El Presupuesto público, definido como el instrumento de gestión del Estado para el logro de resultados a favor de los ciudadanos, a través de la prestación de servicios y logro de metas de cobertura con equidad, eficacia y eficiencia por las Entidades Públicas. Establece los límites de gastos durante el año fiscal, por cada una de las Entidades del Sector Público y los ingresos que los financian, acorde con la disponibilidad de los Fondos Públicos, a fin de mantener el equilibrio fiscal (Martner, p.11), en su planificación, aprobación y rendición se encuentra sometido a múltiples tensiones que en todos los sistemas administrativos del Estado moderno y con especial énfasis en la Administración Pública venezolana, desde hace una década parecen desbordar las capacidades técnicas y científicas, contables y racional-matemáticas para un desarrollo de tales procesos apegado a los cinco principios que constituyen el fundamento del Presupuesto como herramienta administrativa a favor del correcto funcionamiento de la Administración del Estado: unidad, no afectación de recursos, equilibrio, planificación y previsión.

Si bien, estas tensiones no se presentan únicamente en el sistema administrativo de Venezuela, puesto que como afirma Ricardo Martner (2008, p.12): en América Latina, la planificación presupuestaria se caracteriza por: “exceso de optimismo en las proyecciones macroeconómicas; problemas de rigidez (los techos presupuestarios son percibidos como pisos por los organismos gastadores); sub-ejecución del presupuesto; falta de incentivos para la auto-evaluación”, puede afirmarse que, existen algunas particularidades que en la relación entre Presupuesto y planificación convierten al sistema administrativo venezolano en un laboratorio óptimo para analizar algunas de las transformaciones y presiones a las que se enfrenta contemporáneamente el técnico contable y administrativo al momento de afrontar el proceso de presupuestación de algún órgano del Estado: los increíbles datos evolutivos de la inflación y la devaluación

convertidas en variables macroeconómicas difíciles de traducir, sintetizar, programar y utilizar, de una parte y, de otra, el enorme gasto y déficit social generado por las demandas constitucionales en torno al Estado de bienestar y justicia, bandera del liderazgo político gubernamental.

Analizar algunas de estas transformaciones y tensiones en el marco de instituciones públicas estatales y municipales del Estado venezolano, en la última década 2013-2023, representa el objetivo primordial de la presente investigación, en el marco de la relación administrativa y contable entre Presupuesto y planificación. Esto, principalmente, porque la experiencia compartida entre dos instituciones como el Instituto Autónomo de Alimentación y Nutrición del estado Bolivariano de Mérida (IAANEM)<sup>1</sup> adscrito a la Gobernación y el Servicio Desconcentrado de Gestión Integral de los Desechos Sólidos<sup>2</sup> (SERGIDESOL) adscrito a la Alcaldía del municipio Libertador del estado Bolivariano de Mérida, ha de contribuir a comprobar sobre bases teóricas y metodológicas la existencia de normales y extraordinarias tensiones técnicas, sociológicas, contables, financieras y administrativas ocurridas en el proceso que va desde las primeras discusiones sobre la proyección del Presupuesto público anual presentadas desde el mes de julio del ejercicio económico financiero anterior, hasta la construcción de los borradores del proyecto presupuestario, su discusión pública y la aprobación, procesos que abarcan los meses de octubre, noviembre y diciembre.

Y es que, a la luz de la experiencia como parte del equipo de desarrollo del Presupuesto público del IAANEM y como parte del equipo asesor del SERGIDESOL, el primero con un Presupuesto asignado desde la matriz central administrativa de la Gobernación de Mérida y el segundo como órgano recaudador de la Alcaldía del Municipio Libertador, la Contabilidad como ciencia moderna se ha quedado corta de perspectivas, al intentar dar respuesta a interrogantes como:

---

<sup>1</sup> Gobernación del estado Mérida (2001). Ley del Instituto Autónomo de Alimentación y Nutrición del estado Mérida (IAANEM). Gaceta oficial del estado Mérida número 221 de fecha 08 de junio de 2021.

<sup>2</sup> Concejo Municipal del Libertador estado Bolivariano de Mérida (2018). Reglamento orgánico de creación del Servicio Desconcentrado de Gestión Integral de los Desechos Sólidos (SERGIDESOL). Gaceta oficial municipal extraordinaria N°39 año I de fecha 23 de noviembre de 2018.

- a. ¿Cuál es el modelo de prospección que debe utilizarse para calcular la base financiera del Presupuesto de un órgano recaudador como SERGIDESOL cuando son utilizadas unidades de cuenta tan variables como el criptoactivo Petro y, ahora, el valor de cambio de la moneda de mayor rango según la tasa cambiaria del Banco Central de Venezuela, para el cálculo dinámico de las tasas medias mensuales por contraprestación del servicio de aseo urbano y domiciliario?
- b. ¿Qué instrumentos de racionalidad matemática optimizarían el diseño de una línea prospectiva que indique, al menos trimestralmente, el valor de la tasa de inflación promedio, a fin de que el Presupuesto de ingresos y gastos de un instituto como el IAANEM que posee un asignado financiero anual, se mantenga bajo, y dentro de la rectoría, de los principios de planificación, previsión y unidad, sin la necesidad de recurrir al arduo, burocrático, tensionado y de por sí problemático procedimiento de solicitud y aprobación de créditos adicionales?
- c. ¿A qué tipo de costos cognoscitivos, de transacción, sociológicos y económicos queda enfrentado el práctico contable durante el proceso de planificación del Presupuesto público, principalmente de entes descentralizados a nivel estatal y municipal, en la Administración del Estado venezolano?

Desde esta perspectiva, afirmar que la ciencia Contable puede darnos respuestas satisfactorias, resulta difícil de connotar; muy contra, esa misma ciencia, nacida modernamente de la *summa de arithmetica, geometria, proportioni et proportionalita* de Luca Paccioli se ha quedado corta de perspectiva ante la ingente suma de contradicciones macro y microeconómicas del sistema financiero, comercial y presupuestario nacional de la República Bolivariana de Venezuela en la última década. Esto porque el técnico contable, el experto en presupuesto, no cuenta con fundamentos, sistemas de datos oficiales, experiencias de casos similares, a partir de los cuales enfrentar el proceso de planificación presupuestaria desde el año 2013.

La señalada insuficiencia no es un hecho que acaece sólo en Venezuela, América Latina o en otras latitudes de países del tercer mundo. En el portal de noticias español El País (2023, sp), puede leerse una breve historia de los problemas del Presupuesto público del Gobierno de Estados Unidos en la última década desde el gobierno de Barak Obama, donde se han materializado las tres previsiones que había realizado en el año 2008 un famoso economista español asesor del Fondo Monetario Internacional Sebastian Aguado (2008, p.193-195): que las decisiones sobre los métodos de cálculo de lo que soporta a la Economía norteamericana en cuanto a deuda externa e interna, el conocido techo de la deuda, son desbordadas por el comportamiento errático del mercado; que la política de presión fiscal se encuentra desfasada de la realidad del ingreso medio de cada ciudadano norteamericano, sustentándose sobre cifras calculadas por computadora y no sobre el análisis de los ingresos reales por estratos, lo que produce sobre valoración de la capacidad de ingreso en el Presupuesto; que ante la incapacidad de los mecanismos científicos para dar respuestas reales, o sobre bases reales, para los cálculos sobre los que se presentan los proyectos de Presupuesto público, se prevé la quiebra de los pocos equilibrios en la Cámara de Representantes y en el Senado de Estados Unidos, a lo largo de la década siguiente.

A través del espíritu de una ciencia capaz de prever parte del futuro, este hacendista español, basado en la ciencia contable y económica, previó la primera década y media del siglo XXI altos grados de insuficiencia técnica de las ciencias asociadas al Presupuesto público que giran alrededor de la Economía política, con una grandiosa exactitud: apenas la última semana del mes de septiembre del año 2023, según el ya referenciado portal El País, el Congreso norteamericano aprobó un acuerdo parcial sobre una prórroga a la Ley de Presupuesto público federal para evitar la crisis fiscal, el detenimiento de las funciones gubernamentales y la crisis del impase intergubernamental con el Gobierno federal, a razón de que a la fecha la Reserva Federal no ha presentado oficialmente las cifras sobre el techo de la deuda, el cálculo del déficit fiscal, el Índice de Precios al Consumidor, la tasa de inflación y la tasa de interés promedio crediticia.

El ejemplo norteamericano es una prueba de ciertas deficiencias a las que, según Suárez y Moreno (2019) de la Universidad Autónoma de México, se enfrentan las ciencias contables, económicas y organizacionales en los inicios del siglo XXI, específicamente cuatro deficiencias que se producen por cuatro cambios generales en la dinámica de la Economía política y de la Economía material que destacan por su amplitud y profundidad: el cambio de la contabilidad de una economía planificada a la contabilidad dinámica; el cambio de la contabilidad de Economías con algunos grados de estabilidad y previsión hacia la contabilidad de Economías con crisis recurrentes generadas por el déficit fiscal; el cambio de la contabilidad de una economía nacional y local a la contabilidad de redes económicas regionales, continentales y mundiales; el cambio de la moderna contabilidad de recursos tangibles a los nuevos modelos de contabilidad mixta de recursos tangibles e intangibles como el capital intelectual, la medición de estrategias y la gestión de la innovación organizacional. Y es que, como afirman González, Puerta y Chamorro (2021, p.32-32):

Durante los últimos años, la sociedad ha sido testigo a la evolución de la contabilidad, debido a los distintos escenarios de globalización, transformación de medios digitales y debate hacia el camino a la cientificidad. Esta situación ha provocado múltiples cambios y retos que ha de afrontar el contable en el ejercicio de su profesión, en términos de medición, valoración, registro, revelación, control e integración de la información... aquí el problema radica en la ausencia de decisiones críticas por parte de los contables, la falta de capacitación, el poco interés de cuestionamiento y la ausencia de herramientas técnicas para la previsión.

En este sentido, los procedimientos, instrumentos, mecanismos, metodologías y herramientas técnicas devenidas de la ciencia Contable para la hechura del Presupuesto de instituciones públicas que, o bien reciben financiación desde una matriz central de presupuesto o bien se establecen como recursos propios por recaudación tributaria, se ve sometido a presiones importantes, desde varios ángulos, especialmente en cuanto a los requerimientos de prospección contable, financiera y económica, si por esto entendemos “la función contable de modelizar la realidad, es decir, construir una estructura teórica de pocas variables especialmente elegidas cuyas interrelaciones sirvan para proporcionar explicaciones y proyecciones, una interpretación de la realidad en base a ciertos

supuestos que se establecen como premisas fiables y fundamentadas” (Pérez, Álvarez y Terreno, 2008, p.19). En lo que respecta al Presupuesto público, la ciencia Contable tiene entre sus funciones más importantes, la de contribuir con recursos fiables, matemáticos, teóricos y financieros a los principios de equilibrio presupuestario de ingresos y gastos, a la determinación de la cuantía del presupuesto y a la distribución presupuestaria según las estimaciones de costos de productos, proyectos y programas; y con esto, se comprende la relación entre planificación y Presupuesto público, como la comprende Damian Bonari (2014, p.4):

El vínculo entre planificación y presupuesto se materializa en torno a los procesos y etapas de la planificación presupuestaria, al tiempo que se fundamenta sobre la siguiente base: la asignación de los recursos a fines estratégicos requiere fortalecer los procesos técnicos que direccionan la distribución de los fondos en el sector público. La planificación del Presupuesto público se convierte así en tema central para mejorar la administración de los recursos y el seguimiento y evaluación de las políticas públicas.

Así, desde un comienzo, se comprende una relación estrecha, funcional y bidireccional entre el Presupuesto público asignado y/o recaudado y la ciencia Contable se produce a través de procedimientos, herramientas e instrumentos de planificación, de modo que la presente investigación gira en torno a cambios principales y subyacentes del vínculo entre Presupuesto y planificación contable (para el Presupuesto, más allá de la redundancia). Tal relación puede definirse de la siguiente manera: estrecha, porque el diseño y planificación del Presupuesto requiere herramientas contables de prospección (previsión y planificación para el futuro); funcional, porque adecuadas metodologías de prospección crean las condiciones de razonable cuantía del Presupuesto, lo que prepara el camino para su defensa y aprobación, y las condiciones equilibrio de ingresos y costos; bidireccional porque la rendición presupuestaria invoca a la auto-evaluación contable de la propia prospección realizada (Biondi, 2011, p.25-26). Desde tal óptica, esa vinculación queda sometida a su efectividad, se exige de ella que sea realmente eficiente, pues “su ausencia trae consigo múltiples consecuencias. Desde el punto de vista del Presupuesto, fomenta las prácticas inerciales del gasto, dificulta un efectivo

control de la calidad del gasto público y la fijación de metas estructuradas sobre el gasto” (Bonari, 2014, p.6).

Así, pues, la relación entre Presupuesto y planificación contable comienza con la definición del Presupuesto público, como “la expresión económico contable del plan económico de la Hacienda para un período de tiempo determinado” (Sainz, 1993, p.46) y como “la recopilación sistemática, a intervalos regulares de los cálculos de los gastos planeados para determinado período futuro –los cuales, en principio, tienen carácter obligatorio para el Poder Ejecutivo– y de estimaciones de los recursos previstos para cubrir dichos gastos” (Britto García, 1968, p.58). En este sentido, impera en el Presupuesto el meta-principio de racionalidad, esto es, la planificación entendida como “la reducción del número de alternativas que se presentan a la acción a unas pocas, compatibles con los medios disponibles, cerrando el paso al ensayo de cualquier conducta futura a través de la programación que selecciona cuidadosamente fines y medios apropiados para alcanzarlos” (Martner, 1976, p.45). Visto desde tal óptica, la planificación se convierte en parte inherente a la administración pública y, como tal, de cualquier Gobierno y de su Presupuesto público, de su sistema financiero y de sus sistemas de control fiscal. Como acto administrativo, el Presupuesto público requiere de la planificación como deliberación racional que orienta la conducta a seguir de sus responsables en términos de control y la conducta a seguir de sus proyectores y desarrolladores en términos contables (Bolívar, 2012, p.41), puesto que:

Todo esquema de planificación y programación está íntimamente ligado (por sus recíprocos impactos) con el presupuesto del sector público por su carácter de asignador de los recursos financieros. En el Estado moderno no se concibe hablar de programación sin presupuesto y viceversa, con lo cual la “programación presupuestaria” se convierte en uno de los más importantes instrumentos en la toma de decisiones públicas. Al presupuesto le compete la asignación de determinados recursos (es decir los “financieros”) para concretar la concurrencia de recursos reales necesarios para la actividad gubernamental. Es el instrumento que ordena la capacidad de compra y pagos del Estado, materializando las orientaciones y objetivos que prevén los demás instrumentos de planificación y programación (Bolívar, 2012, p.43).

De modo que, aquel vínculo estrecho, funcional y bidireccional entre ciencia Contable y Presupuesto público, parece desenvolverse en el sistema Administrativo público venezolano, en el marco de la planificación presupuestaria y de su control. Al respecto, huelga expresar lo establecido en el artículo 53 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, respecto a órganos descentralizados como el IAANEM y el SERGIDESOL, que:

Los presupuestos de los entes descentralizados funcionalmente comprenderán sus recursos, egresos y operaciones de financiamiento sin compensaciones entre sí. Los presupuestos de recursos incluirán todos aquellos que se han de recaudar durante el ejercicio financiero. Los presupuestos de egresos identificarán la producción de bienes y servicios, así como los créditos presupuestarios requeridos para ello. Los créditos presupuestarios expresarán los gastos que se estime han de causarse en el ejercicio, se traduzcan o no en salidas de fondos en efectivo. Las operaciones de financiamiento se incorporarán en los presupuestos de los entes descentralizados funcionalmente, en los mismos términos establecidos para la República

Todo esto, relacionando el Presupuesto público a los programas que deben ser ejecutados, en tanto, la característica de dicho Presupuesto en el contexto del Estado venezolano viene representada por la planificación programática del Presupuesto anual, a diferencia de buena parte de los modelos presupuestarios de América Latina que son plurianuales (Martner, 2008, p.12). Siendo así, para el año 1959 se crea la Oficina central de coordinación y planificación de la Presidencia de la República para direccionar los recursos del Estado. Para los años setenta las leyes de Presupuesto público se establecen sobre la base de metas y actividades que informen sobre el destino de fondos y el costo de los programas. Para 1976 se promulga la Ley de Régimen Presupuestario que establece el presupuesto por programas como la técnica administrativa de elaboración del Presupuesto público, en un intento de legislar y obligar a que el presupuesto sea la expresión de la planificación racional del Estado.

En Venezuela la técnica de planificación presupuestaria por programas comenzó a emplearse desde el año 1962, cuando sus autoridades acompañaron al proyecto de Ley de Presupuesto con los elementos de la programación exigidos por el presupuesto por programas, hecho que duró hasta el año 1971, cuando aprovechando los vacíos existentes en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública

Nacional, se logró que el Congreso de la República sancionara la Ley de Presupuesto sobre bases programáticas, y es más tarde, en julio de 1976 cuando se aprueba la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, que obliga al uso legal del presupuesto por programas en todos los organismos del sector público (Paredes, 2011, p.46).

En este sentido, según Jarach (1985, p.80),

El Presupuesto por programas, se trata de una nueva forma de redacción del Presupuesto, a fin de que este instrumento ponga en evidencia para qué cosa se utiliza, se prepara un listado de diferentes partidas, secciones y anexos y se distinguen los gastos en personal y otros gastos, siendo éstos las erogaciones para adquirir bienes y servicios; asimismo por qué y para qué deben afluir a la Tesorería recursos monetarios recaudados en diferentes formas para cubrir dichos gastos.

El anterior, representa el inicio del vínculo entre planificación y Presupuesto en el sistema administrativo financiero venezolano. Para el año 2000 se promulga la Ley de la administración financiera del sector público, adoptando al pie de la letra el concepto de Presupuesto por programas, pero en su segundo cambio, demanda la concreción de dos nuevos contenidos de la planificación Presupuestaria que serán fundamentales para la presente investigación. Según Maurice Duverger (1980, p.178), por un lado:

Cada rama de la administración debe precisar los objetivos que corresponde a sus funciones y los mismos serán descompuestos en sus diferentes elementos, para alcanzarlos se toman en consideración todos los medios de intervención del Estado, no sólo los financieros sino también los legislativos y reglamentarios; con ello se daría paso al establecimiento de los programas completos. Posteriormente, se define un programa de acción, como resultado de aplicar el primer paso a un período determinado; ante la propuesta de varios programas surge el —análisis de sistema definido como el conjunto de operaciones consistentes en establecer programas en función de objetivos y evaluados según diversas técnicas de cálculo: relación costes-ventajas, análisis gasto-eficacia, etc.

Por otro lado, afirma el señalado autor:

La administración, o el servicio que se ocupe de realizar tal programa, reciben los créditos necesarios para cumplir las actuaciones tendentes a los objetivos fijados. Es así que los créditos de un departamento ministerial pueden ser presentados como presupuesto de programas. Los créditos serán atribuidos anualmente en función del avance de programas y del ritmo previsto para su realización. Asimismo, cada programa contiene la definición de indicador de resultados y en

su virtud se puede apreciar en cualquier momento, y siguiendo estas nuevas técnicas de gestión, el grado de realización de los objetivos. La preparación, ejecución y control de decisiones del Presupuesto por programas lleva consigo un mecanismo que asegura una continua auto-corrección por cuanto los indicadores permiten comparar los logros alcanzados en relación con los objetivos.

Siendo así, el problema de investigación se centra en cómo triunfar, ser eficientes y asertivos, contar con mínimos requerimientos de certeza, para cumplir la obligación que poseen instituciones del Estado como el IAANEM y el SERGIDESOL, una de nivel político territorial estatal y la otra municipal, una con presupuesto asignado desde la matriz presupuestaria de la Gobernación del estado bolivariano de Mérida, y otra con presupuesto proveniente de ingresos propios a razón del cobro de tasas asociadas con el servicio de aseo urbano y domiciliario en la jurisdicción del municipio Libertador del estado Mérida. Esto en cuanto a, por una parte, precisar no sólo los objetivos sino la previsión financiera, por otra parte, construir los soportes contables, por último, realizar el cálculo de límites de créditos solicitados, todo lo anterior sobre la base de estadísticas históricas y modelos contables sustentados en datos reales oficiales.

De esta forma, administrativamente se solicita la traducción de los objetivos políticos y sociales determinados por el liderazgo político de turno, y contablemente, se exige la planificación financiera fundamentada en previsiones contables, financieras, contables, crediticias, estadísticas, para que sea posible su aprobación en Ley de presupuesto anual de la Gobernación y en Ordenanza de presupuesto anual de la Alcaldía. Y aquí, precisamente en este punto, es que se inicia la senda del problema de investigación, porque de manera similar a lo que ocurre desde hace década y media en Estados Unidos como se expuso en el ejemplo de los párrafos iniciales, los prácticos contables venezolanos se enfrentan a las insuficiencias de los instrumentos contables tradicionales para soportar, fundamentar y racionalizar datos estadísticos históricos y convertirlos en soportes financieros para la planificación presupuestaria, siendo esta nuestra hipótesis de investigación (como nota, que existan insuficiencias no significa que es la ciencia Contable la que falla solamente, también el grado de formación de los contables y,

especialmente, las condiciones estructurales de la Economía nacional, sumida en una profunda crisis general). Ello en el entendido de que:

La planificación y el Presupuesto son herramientas de gestión prospectiva que procuran, generalmente de una forma determinística, una situación deseada a través de acciones y actividades también previstas... el Presupuesto representa así las transacciones gubernamentales de los diferentes organismos realizadas en un horizonte de tiempo definido anual o plurianualmente (Bonari, 2014, p.7).

Al respecto, huelga decir que la planificación del Presupuesto público cumple las expectativas teóricas de la planificación general, que abarcan todas las fases de la administración para prever hasta donde sea posible las consecuencias de un ejercicio económico financiero anual: planteamiento de objetivos y de metas, medios programáticos para su cumplimiento, fórmulas administrativas de implementación, financiamiento, control a través de medios jurídicos y rendición de cuentas que, en el marco presupuestario venezolano, se produce de manera trimestral (Onapre, 2022, p.13):



gráfico 1. Fuente: Atchabahian (2012, p.23)

Corresponde a la ciencia de la administración, el derecho y la ciencia política el establecimiento de los fines, objetivos y metas de los programas del Presupuesto público, desde la perspectiva de la planificación. Como afirma Claus Offe (1994, p.183), la planificación va unida a la capacidad y a los medios de intervención del Estado, la cual ejecuta a través del medio que representa el derecho y de la Administración pública. A través de la Ley de Presupuesto, en cada nivel político territorial cada programa, generalmente vinculado a los requerimientos de los ciudadanos en torno a las competencias de cada sección de la Administración del estado, se cumple la primera fase de la planificación presupuestaria: saber las prioridades y jerarquías de la financiación de la actividad de la Administración Pública. Cada actividad, asignada a cada competencia, ajustada a cada entidad político territorial de la Administración, constituye un pliego presupuestario al que normativamente, mediante la Ley de Presupuesto, se le

aprueba una asignación en el presupuesto anual para el cumplimiento de las actividades y proyectos a su cargo.

La dinámica operativa del presupuesto funciona en dos niveles, uno institucional correspondiente a los pliegos presupuestarios y otro funcional-programático donde los programas recogen los lineamientos de carácter sectorial e institucional de los pliegos, correspondientes a los objetivos generales, y los subprogramas muestran la gestión al nivel de objetivos parciales. Las actividades y proyectos son las categorías básicas, es decir las unidades de asignación de recursos en función del cumplimiento de objetivos específicos. En este último ámbito, las actividades son acciones de operatividad y mantenimiento, mientras los proyectos son acciones de expansión y/o perfeccionamiento de los servicios (Mostajo, 2022, p.14).

Tal dinámica es parte de las funciones de disciplinas científicas propias de la Administración y gestión (que incluye el cálculo político) y de la Contabilidad (que incluye el cálculo de costos y la prospección financiera), pero el músculo de tal estructura político administrativa de fines, programas, metas y objetivos es adjudicable a la ciencia de la Contabilidad o, al menos, a procesos nacidos en la ciencia Contable como el análisis de costos, los cálculos de fuentes financieras y las proyecciones de financiamiento a lo largo del ejercicio económico financiero siguiente. Desde esa perspectiva, el ideal normativo de la presupuestación pública en América Latina (Martner (2008) viene representado por el Presupuesto de base cero, donde el principio del equilibrio fiscal-presupuestario logra la exactitud de la partida doble: ingresos igual a gastos, al margen de expectativas de obtención de créditos adicionales.

A nivel contable, “el método se basa en que cada gerente, jefe de oficina o de programas debe justificar el presupuesto solicitado en forma completa y con todos los detalles, es decir, partiendo de cero y comprobando, de una manera convincente, el uso de los recursos” (Paredes, 2011, p.42). En términos de costos de diseño y aplicación, dado que “cada responsable debe preparar un paquete de decisión incluyendo un análisis de costos, propósitos, alternativas, evaluación de resultados e incluso el señalamiento de las consecuencias que ocasionará la adopción de determinado paquete” (Paredes, 2011, p.43), se disminuye la carga de costos de entes descentralizados, dependencias y oficinas

porque “el gerente, jefe de oficina o de programa tiene una mayor conciencia de la importancia que tiene su participación activa en la elaboración cuidadosa de cada paquete de decisión” (Paredes, 2011, p.44), al tiempo que facilita las tareas de identificación detallada de las operaciones y actividades, así como las alternativas y costos necesarios que permitan la materialización de los planes. Es una metodología simple y de fácil aplicación, sin embargo, se encuentra condicionada a dos requerimientos primarios sin los cuales se convierte en una técnica inviable: la estabilidad en el desempeño macroeconómico y la capacidad técnica de los planificadores.

Al respecto, existen fórmulas matemáticas que permiten evaluar las condiciones estructurales del comportamiento de la Economía para determinar “requerimientos y gastos” del presupuesto público para un ejercicio económico fiscal con duración de 365 días, desde el 1° de enero hasta el 31 de diciembre del año correspondiente, pero sus requerimientos son, si se pueden clasificar de esta manera, muy precisos siendo que entre ellos destaca la estabilidad macroeconómica o la calculabilidad macroeconómica. En términos teóricos, la planificación presupuestaria se define como “planificación a corto plazo: se trata de la planificación a un año y se conoce como la elaboración y control del presupuesto anual y consiste en preparar planes detallados de corto plazo para las funciones, actividades y dependencias de la entidad” (Mostajo, 2002, p.23), pero aún este tipo de planificación requiere una base sólida de fundamentación prospectiva, por ejemplo, un techo de deuda, un techo de inflación, un techo de devaluación, sin esto, el ideal se convierte en “estéril, porque no contempla criterios de factibilidad para llevar adelante acciones estratégicas” (Bonari, 2014, p.6).

En contraste, la Ley Nacional de Presupuesto establecida en el sistema administrativo venezolano, en su ciclo de construcción, formación y aprobación, adopta las cuatro etapas normativas de la planificación:

Formulación: requiere el empleo de técnicas adecuadas de programación presupuestaria. La formulación se inicia con el diagnóstico del entorno general de la economía. Los antecedentes permiten formar una idea acerca de los

principales problemas y ubicar sus causas. Este análisis debe tomarse en cuenta al momento de determinar los objetivos de política pública del gobierno. En la formulación del presupuesto se pretende que se establezcan metas concretas de acción a fin de posibilitar el cumplimiento de los propósitos establecidos. Finalmente, se calcula el volumen de recursos que serán necesarios para alcanzar las distintas metas fijadas.

Discusión y aprobación: todo presupuesto público debe contar con la coordinación del gobierno, la anuencia de la opinión pública y el interés de los diversos sectores sociales comprometidos. Una vez formulado el presupuesto procede iniciar una discusión que tenga por objeto resguardar las conveniencias de los principales sectores, la provisión de bienes públicos y derechos sociales.

Ejecución: una vez aprobado el presupuesto es responsabilidad de los organismos ejecutivos para llevarlos a cabo. La Administración Pública es la responsable de tomar las medidas necesarias para el cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo (que en Venezuela es llamado Plan de la Patria). Las organizaciones deberán estar estructuradas de manera conveniente: existir una división del trabajo racional, tener definidas las líneas de autoridad y asesoría, tener precisadas las funciones del personal, realizar la descripción de puestos, sistematizar los procedimientos y métodos. Para el funcionamiento eficiente de las organizaciones es indispensable contar con una dirección acertada; los directores y supervisores deben tomar una orientación definida, conocer a fondo el sentido y alcances del programa, tener capacidad para tomar oportunamente las decisiones, tener una conducta directiva y unitaria.

Control y evaluación de los resultados: a medida que se ejecutan los actos incluidos en la estructura programática, es preciso controlar sus resultados. En forma periódica se debe obtener información relativa a la forma como se van cumpliendo las metas del programa de trabajo (Garnier, 2000, p.57).

En este sentido, y delimitando nuestro problema de investigación, buena parte del trabajo de la ciencia Contable se desarrolla en la etapa de formulación presupuestaria, específicamente en las siguientes sub-etapas al evaluar contablemente los costos de cada marco de planificación presupuestaria:

1. Diagnóstico del entorno general de la Economía: índices de inflación, índices de precios al consumidor, devaluación monetaria, comportamiento del producto interno bruto: existencia, calculabilidad, costos asociados a su prospección, técnicas a disposición.

2. Diseño de la evolución estadística del comportamiento de rasgos esenciales de la Economía: porcentajes de inflación o deflación trimestral o anual, porcentaje de valorización o devaluación de la moneda nacional ante las monedas referenciales internacionales, porcentaje de aumento del salario básico; preferentemente los porcentajes de inflación o deflación en los rubros de bienes, servicios e inversión relacionados con los planes y programas a presupuestar, por ejemplo, para el traslado de desechos sólidos rubros como lubricantes, neumáticos, combustible y reparaciones mecánicas resultan esenciales: datos oficiales de entes rectores de la política económica, costos de eficiencia o ineficiencia de la prospección, costos de transacción para aprobación de créditos adicionales.
3. Diseño estadístico del comportamiento de gastos del ente público específico: comparaciones en incrementos o decrecimientos de inversión y gastos entre trimestres de diferentes ejercicios económicos anteriores que permitan fijar bases numéricas razonables para la previsión de gastos e inversiones en el Presupuesto a formular. En el caso de entes recaudadores, las comparaciones deben realizarse sobre la base del cálculo de ingresos que, a su vez, están fundamentadas en el número de suscriptores, el valor constante o dinámico de las tasas mensuales cobradas y de las tasas asociadas extraordinarias.
4. Reconstrucción del esquema de rendición de cuentas trimestrales del Presupuesto del ente: esta parte tiene un carácter administrativo y sociológico de tipo informativo, porque para el práctico contable los resultados de eficiencia determinan las posibilidades de ampliación o reducción en cuanto a la distribución de recursos financieros, lo que determina, como dice Albert Hirschman (1989), el nivel de plasticidad del Presupuesto. Aquí el contable debe iniciar su recorrido hacia la determinación de la cuantía por aumento o sustracción de cada partida presupuestaria necesaria para el cumplimiento de los programas de la institución, desde la cuantía de 4.01 gastos de personal, atravesando las partidas 4.02 y 4.03 materiales, suministros y servicios, hasta las

partidas de inversión 4.04, comúnmente utilizadas por los proyectos de presupuesto.

Desde tal óptica, el práctico contable se convierte también en economista en los momentos de planificación, pues debe prever racionalmente el comportamiento del sistema económico de su país, Venezuela en nuestro caso, a fin de establecer los montos de cada partida y del Presupuesto en general, de manera razonada respecto a los meta productos de su plan operativo anual, esto es, debe dar explicaciones de por qué la cuantía de cada partida, por qué la cantidad exacta del Presupuesto y de su suficiencia para lograr el 100% del cumplimiento de los objetivos del plan operativo institucional dentro de un ejercicio económico financiero. Considerando tal función, desde el año 2013, cuando el Banco Central de Venezuela deja atrás la obligación de ofrecer información pública y oficial sobre el comportamiento macroeconómico del país, obligación contemplada en el artículo 6 numeral 13° de la Ley del Banco Central de Venezuela, la cual establece: “acopiar, producir y publicar las principales estadísticas económicas, monetarias, financieras, cambiarias, de precios y balanza de pagos”.

Desde tal óptica, queda defenestrado al menos uno de los requerimientos del Presupuesto de base cero y, por tanto, se presenta un aumento de los costos de planificación, dada la inexistencia de elementos documentales y oficiales de guía para determinar el comportamiento macroeconómico del sistema venezolano, cuestión que trae como consecuencia el abandono de los modelos de planificación asociados al modelo “base cero”. Siendo así, puede preverse que tras ese abandono aumentarán los costos de transacción en cuanto a las negociaciones por la aprobación del total financiero del presupuesto, en cuanto a la pérdida de niveles de confianza del liderazgo político y de los cuadros gerenciales respecto a la capacidad cognoscitiva de los técnicos a fijar esquemas presupuestarios con déficit que, a su vez, aumentarán los costos de transacción para la aprobación de créditos adicionales. A lo que se suman, los costos aplicables al técnico contable en cuanto a la reprogramación presupuestaria y la rendición de cuentas.

Además, debe comprenderse que el técnico contable ha de poseer la capacidad de adelantarse a los proyectos de aumento salarial del Gobierno nacional y prever el porcentaje de los sucesivos aumentos en el siguiente ejercicio económico financiero, basarse en las estadísticas del ente rector de la Economía (Banco Central de Venezuela) y del Ministerio de Planificación, en los datos del Instituto Nacional de Estadísticas y, por qué no, de organizaciones encargadas de monitorear el comportamiento económico sobre los datos de inflación y devaluación oficiales. Junto a esto, de manera incremental, este técnico debe contemplar las posibilidades de cuantía del Presupuesto anual fundamentado en las capacidades políticas de quien preside el ente descentralizado: algo que ninguna fórmula matemática ni contable podría calcular hasta los momentos, pues sólo la capacidad técnica o política puede definir en estos términos que una planificación específica sea aprobada por la jefatura política territorial específica, lo que representa, en la experiencia latinoamericana y venezolana “un obstáculo natural: la existencia de problemas de coordinación entre los actores involucrados en el Presupuesto, entre los técnicos y el liderazgo político, entre los jefes del gobierno y los cuadros gerenciales medios” (Bonari, 2014, p.28), obstáculos que podrían echar por tierra la totalidad del esfuerzo del práctico contable y conducirlo a la reformulación o replanteamiento de la planificación y de la propia maqueta Presupuestaria.

En estos términos, el práctico contable se enfrenta a costos muy específicos: los costos asociados al uso de técnicas de previsión, inherentes cualquier modelo de planificación presupuestaria, y los costos asociados a la inexistencia de información por parte de fuentes oficiales (BCV, INE, Ministerio de Planificación). Los primeros, a pesar de su importancia y peso, podrían resultar compensados y equilibrados por las capacidades técnicas científicas y por las capacidades adquiridas por la experiencia en procesos de planificación de Presupuesto. Estos costos se refieren, como afirma Aldo Zprazi (1966), a costos de producción en el marco de requerimientos técnico racionales para alcanzar productos, metas y objetivos de la organización. Son costos importantes, incluso buena parte de las actividades de la organización, ente o institución quedan desplazadas en cuanto a inversión de tiempo, jerarquía de acción y límite de entrega: el diseño del

Presupuesto, que incluye las fases de planificación, consume alrededor del 75% de recursos cognoscitivos y de tiempo de las instituciones públicas al principio del cuarto trimestre del ejercicio económico financiero.

También se convierte en auditor de las rendiciones de ejecución del Presupuesto anual anterior, al determinar la concordancia o discordancia entre lo planificado y lo ejecutado. Las metas del Plan Operativo Anual institucional que en cada objetivo y producto se plantearon, las asignaciones por meta-producto y el rendimiento financiero para que estas fueran alcanzadas. Se transforma en un agente del control presupuestario: qué se programó para la meta producto “X” y con qué cantidad de recursos “Y” se pretendió en los meses de septiembre-octubre del año fiscal anterior cumplir dichos objetivos. Qué cantidad y cuál cuantía de créditos adicionales resultaron necesarios para el cumplimiento de los objetivos del plan, dada la imposibilidad de realizar Presupuestos de base cero. Hasta qué fecha del ejercicio fiscal (trimestre I, II, III o IV) hubo necesidad de reprogramación presupuestaria o de solicitud de créditos financieros adicionales. Cuántos meta productos fueron cumplidos con el Presupuesto programado, qué rubros requirieron reprogramación financiera. Todo esto para enfrentar el “dilema del perfeccionamiento” saber que todo programa y Presupuesto lleva en su código genético la esencia de la reprogramación por déficit o superávit. Sin duda, los costos asociados a una respuesta satisfactoria a dichas interrogantes son altísimos y determinar su forma y grado se presenta como uno de los objetivos principales de la presente investigación.

Sociológicamente es un trabajo que se aprende desde la práctica de años de servicio. Se convierte en parte del “programa de formación desde dentro de las instituciones que de manera informal se atribuye a los retos de la propia organización” (Weber, 2008, p.89). A medida que se presentan los obstáculos, las mentes brillantes de la contabilidad y de la administración deben ofrecer respuesta a los directores de la Administración. El Presupuesto representa un cúmulo de obstáculos de programación y de financiamiento, es la savia de las instituciones, porque coloca las líneas maestras sobre las que actúan las organizaciones públicas y la cantidad exacta de recursos que deben maximizarse para cumplir los objetivos de éstas. Presupuesto y plan operativo anual se convierten en la

estructura ósea y el músculo de los entes públicos, de allí su importancia, pero también la determinación del éxito o fracaso de una carrera contable al interior de la Administración pública. Un dato curioso proveniente de las entrevistas a expertos con más de dos décadas de experiencia en procesos de planificación presupuestaria, permite afirmar que los encargados de estos procesos cuentan con años de experiencia continuos en la Administración, un fundamento que permite, en parte, saldar los costos asociados a la planificación del Presupuesto.

Según los abordajes preliminares a estos expertos pragmáticos con experiencia en el diseño, elaboración, planificación y rendición de Presupuesto público en el estado Mérida, tanto a nivel estatal como a nivel municipal y órganos descentralizados y autónomos de ambos niveles político territoriales, hasta bien entrado el siglo XXI en Venezuela se utilizaban modelos tradicionales “simples” de planificación presupuestaria, como los descritos por Carbonell, Romero y Tomás (2021, p.45):

En su versión tradicional, el Presupuesto como instrumento administrativo contable refleja los gastos de la administración pública que son asignados a cada ramo y explica principalmente en qué se gastan los recursos públicos, poniendo énfasis en el control de los recursos públicos. Uno de los rasgos principales del presupuesto tradicional es que los techos de las partidas se especifican en el proceso de asignación presupuestaria y se asegura que las entidades no gasten por encima de lo asignado. Las ventajas de esta técnica de presupuestación es que es muy sencilla de aplicar y no requiere de personal altamente calificado, por cuanto se basa más en la intuición que en la razón. Una de las desventajas de este presupuesto es que no brinda información acerca de la eficiencia y efectividad de los programas, más bien se enfoca a un control fuerte ex ante del gasto, más que en los resultados que ejercían las instituciones del sector público.

En este tipo de Presupuesto los objetivos eran simples, la intervención de la Administración estatal y municipal en la construcción de la Economía y de la sociedad civil local no tenía alta relevancia y fue altamente utilizado en los años noventa del siglo XX y en la primera década del siglo XXI en la Administración pública venezolana. Pero el advenimiento del paradigma del Estado social y democrático de derecho y de justicia consagrado en el artículo 2 de la Constitución transformó esta versión, en tanto, se demanda “una intervención activa del Estado, en todos sus niveles, en la constitución de

la sociedad” (García Pelayo, 1994, p.78). Bajo el paraguas de un Estado reactivo anterior al Estado social, los proyectos existían bajo funciones simples: servicios públicos, muchos de los cuales dependían del Gobierno central, inversiones en pocas obras públicas representativas de la gestión, generalmente con marcos presupuestarios plurianuales, lo que permitía incluso realizar estimaciones de Presupuesto cero, esto es, equilibrio perfecto entre la asignación y el compromiso-gasto presupuestario. Una técnica bastante reconocida y utilizada a nivel pragmático por los técnicos contables era sumar a la cuantía total del ejercicio económico financiero anterior el 10% del total para el Presupuesto público del año siguiente, según explican los expertos.

Esta metodología pragmática, en tanto se contaba con cierta estabilidad económica y no tomaba en cuenta las presiones sociales generadas por las consecuencias negativas del desarrollo de la economía (exclusión, pobreza, etc.) soportaba los requerimientos de previsión de la planificación presupuestaria. Como afirma Pedro Palma (2016, p.5), hasta el año 2012 la inflación en Venezuela cuenta un promedio anual de entre 10% y 20%, algo estable para las economías subdesarrolladas de América Latina, algo asimilable para la política macroeconómica y para la dirigencia política del país. De modo que, en su pragmatismo, el contable acertaba en su análisis más o menos técnico de la macroeconomía nacional, 10% adicional al total anterior, esa sería la cifra mágica de la planificación presupuestaria para el próximo ejercicio económico financiero. Con alto grado de asertividad.

Esta técnica de presupuestación supone incrementos sin una extensa justificación al nivel de financiamiento del año anterior. Supone que el programa en cuestión debe mantenerse sin cambios notables en la política aplicada. Las entidades hacen sus estimaciones presupuestales (tomando en cuenta la inflación, las necesidades nuevas, etc.) y mandan sus solicitudes. Esta técnica supone el cálculo presupuestal y toma como base el presupuesto del año anterior (en su totalidad o alguna proporción), y a partir de éste se estima un incremento porcentual para el año siguiente. Dentro de este esquema se destinan asignaciones inerciales en cada período fiscal, donde hacer modificaciones a la estructura de las asignaciones existentes es prácticamente nula (Carbonell, Romero y Tomás, 2021, p.45).

No obstante, y aquí se inicia el periplo de nuestro programa de investigación, tanto la presión del paradigma del Estado social instituido en el artículo 2 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, como el comportamiento errático de la Economía venezolana posterior al año 2012 expulsaron a los técnicos contables del paraíso del modelo incremental de planificación y del Presupuesto de base cero. Ya no es posible incrementar porcentajes anuales calculados sobre el análisis de una inflación y una devaluación que se ha mantenido en estable crecimiento por más de una década entre 10% y 20% anual. Y aunque el cambio de expectativas incrementales sufrió reveses en el año 2007 y 2008 cuando el Ejecutivo Nacional través de la Gaceta oficial 38.638 del 06 de marzo de 2007 eliminó tres ceros a la moneda nacional en un proyecto ya fallido de reconversión monetaria, el modelo incremental seguía generando rentas razonables en la planificación presupuestaria en los diferentes niveles político territoriales del país: adicionar 10% a la cuantía total financiera del Presupuesto era un instrumento “adecuado” para la planificación presupuestaria, se obtenía éxito razonable y los créditos adicionales se mantenían en un mínimo, contando entonces con costos de transacción bajos y con altos grados de confianza entre el técnico contable y los cuadros gerenciales y políticos de las organizaciones estatales y municipales de la Administración.

Sin embargo, y aquí comienza también el valle de lágrimas de la planificación contable presupuestaria en los niveles gubernamentales estatal y municipal: para el año 2012 luego del asentamiento de Estado social gracias a una política de gasto ampliada por parte del Gobierno y luego de la quiebra de los techos promedios de inflación y devaluación, del cambio de metodologías de controles de cambio del dólar y tras el cambio de Gobierno forzado del año 2012 con sus concomitantes crisis políticas sucesivas, la planificación presupuestaria se vio obligada al acercamiento, vigilado por los órganos de control posterior, a un modelo de planificación de costo-beneficio, esto es:

Un sistema de presupuestación en que cada proyecto gubernamental debe poderse traducir en un conjunto de beneficios (sociales, económicos, políticos,

etc.) y un conjunto de costos necesarios para financiarlo. Es una técnica que se basa en el principio de obtener los mayores y mejores resultados al menor costo. El análisis sirve para tomar decisiones en cuanto a dos o más alternativas, así como para evaluar el proyecto o propuesta. Los beneficios obtenidos pueden ser de tipo monetario o social (también ambiental), directos o indirectos. Suele darse el caso en que las agencias subestiman los costos y sobrestiman los beneficios, pero en cualquier caso se puede obtener una proporción costo-beneficio que sirva para la comparación de varios proyectos a la vez, con objeto de hacer una jerarquización. El problema puede ser el de la visión o composición integral del presupuesto y las dificultades de jerarquizar el conjunto (Jiménez y Jiménez, 2008, p.103).

Sin contar ya con el recurso incremental (la adición de aquél 10% en el marco de un crecimiento limitado de inflación anual), el técnico presupuestario se auto obligó a ser o, al menos a acercarse a ser, lo que la teoría demanda: economista, asistente contable, asesor político y, por supuesto un excelente planificador de prospección financiera. Las técnicas de maximización de recursos financieros fueron tomadas al pie de la letra, porque el Estado venezolano comenzó a entrar en un profundo problema de déficit fiscal que llevó al hecho encomiable de no contar con fuentes oficiales de estadísticas sobre el comportamiento de la Economía nacional, algo descrito por el Decano de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Católica Andrés Bello en el año 2019 de la siguiente manera: no hay información completa ni transparente de la Economía venezolana, sin información detallada es complicado lograr cualquier nivel de certeza en las estimaciones económicas y administrativas. El Estado no sabe dónde está, menos sabe dónde dirigirse. La inexistencia de información oficial sobre el comportamiento y las estadísticas macroeconómicas genera condiciones para el aumento de los costos de producción y de los costos de transacción a los que se enfrenta el práctico contable: mientras el Banco Central de Venezuela, el Instituto Nacional de Estadísticas y el Ministerio de Planificación y Finanzas no emitan los reportes oficiales, sólo se cuenta con estimaciones foráneas del Fondo Monetario Internacional, que son ofrecidas entre los meses de marzo y abril del siguiente año, es decir, seis meses luego de la etapa temporal en que se realizan los procesos de planificación del Presupuesto.

Esa dura crítica del personaje académico venezolano Dr. Ronald Balza, tiene enorme eco en el proceso de planificación contable del Presupuesto público, puesto que, si anteriormente el modelo tradicional incremental permitía realizar prospecciones financieras de asignación y recaudación, con base en estadísticas más o menos estables, ahora el técnico contable no cuenta ni con tales estadísticas ni con la más mínima certeza de estabilidad en el sistema de la Economía nacional, en tanto en lo que Mancur Olson (1992, p.157) define como la paradoja de la decisión infinita: la necesidad de decisión no se ve compensada por la existencia de información suficiente para tomarla, generando y acumulando nuevas decisiones que a su vez se ven forzadas a ser ineficientes. Los Presupuestos públicos desde el año 2013 son producto, y es una visión crítica del presente programa de investigación, o bien, de intentos de domesticación del azar en el sentido utilizado por Iam Hacking (2009, p.26) en cuanto a intentos por establecer de continuo y bajo conjuntos amplios reprogramaciones técnicas para ajustar las previsiones a realidades altamente cambiantes e inestables, o bien, fueron generados a partir de un incrementalismo “ciego”, en el sentido utilizado por Charles Lindblom (1997, p.84) para quien si el incrementalismo en la ciencia del ajuste para salir del paso, el incrementalismo ciego es salir del paso generando ajustes sin parámetro científico alguno. Sea cual sea el camino, la realidad es que desde el año 2013 se ha presentado un importante aumento de costos de producción y de transacción en la planificación, ejecución y control del Presupuesto público, que tiene a su vez importantes repercusiones en los entes descentralizados de la Administración estatal y municipal en Venezuela.

Es parte de la presente investigación, la hipótesis de que, primero, el paso evolutivo desde modelos tradicionales de planificación basados en el incrementalismo pragmático razonable y en técnicas clásicas producto de la experiencia, que fueron altamente exitosas mientras no existieran las presiones de la inestabilidad económica nacional o de respuestas de gasto social generadas por el paradigma del Estado social de bienestar, no se ha completado en su totalidad, pues buena parte de los planificadores administrativos, contables y políticos del Presupuesto público siguen aferrados a estas técnicas caducas y

sin cabida en el sistema administrativo actual. Segundo, ese paso evolutivo hacia modelos de planificación del tipo incremental racional y del tipo costo/beneficio, que están ajustados a la presupuestación por programas y por indicadores de gestión (Garnier, 2000, p.32), se ha visto importantemente retrasado tanto por el contenido real de la inestabilidad en el comportamiento de la Economía nacional como por la ausencia de información oficial por parte de los entes rectores del Estado: Banco Central de Venezuela, Ministerio del poder popular para la Planificación y Finanzas, Instituto Nacional de Estadística, Oficina Nacional de Presupuesto, principalmente por el conjunto de costos asociados al proceso de planificación que convierten al proceso mismo en una actividad insostenible que obliga a variaciones técnicas difíciles de fundamentar, presentándose la paradoja de la decisión de Mancur Olson (1992): decisiones sin fundamento, conducen a otras decisiones también sin fundamento que a su vez conducen a problemas sistémicos de decisión.

Ahora bien, que no existan informes oficiales nacionales no se traduce en inexistencia de datos estadísticos sobre el comportamiento de la Economía nacional venezolana, al menos en dos áreas, inflación y devaluación. Cada año, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Interamericano de Desarrollo, la OCDE y el Banco Mundial publican sus informes anuales sobre el desarrollo económico, especificando sobre Venezuela una situación difícil de seguir estadística y más contablemente, en cuanto a la planificación presupuestaria. La siguiente es una recopilación de datos sobre la evolución anual de la inflación en la Economía venezolana proporcionada anualmente por el informe conjunto “países en vías de desarrollo” de la OCDE, el FMI y el BM, publicada en el Informe sobre desarrollo económico mundial recopilada por el Centro Global de Estadísticas del Fondo Monetario Internacional y que, ante la ausencia de índices estadísticos oficiales por parte de una institución de la administración pública del Estado venezolano, sirven de referencia, para presentar el comportamiento por demás errático de los índices de inflación acumulada anual y devaluación acumulada anual entre los años 2012 y 2020.

| Año                                                                                                                  | Venezuela    | Ø UE    | Ø EE.UU | Ø Mundo |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|---------|---------|---------|
| 2020                                                                                                                 | 2.959,80 %   | 0,48 %  | 1,23 %  | 1,93 %  |
| 2019                                                                                                                 | 9.585,50 %   | 1,63 %  | 1,81 %  | 2,21 %  |
| 2018                                                                                                                 | 130.060,20 % | 1,74 %  | 2,44 %  | 2,44 %  |
| 2017                                                                                                                 | 274,40 %     | 1,43 %  | 2,13 %  | 2,19 %  |
| 2016                                                                                                                 | 254,95 %     | 0,18 %  | 1,26 %  | 1,55 %  |
| 2015                                                                                                                 | 121,74 %     | -0,06 % | 0,12 %  | 1,43 %  |
| 2014                                                                                                                 | 62,17 %      | 0,20 %  | 1,62 %  | 2,35 %  |
| 2013                                                                                                                 | 40,64 %      | 1,22 %  | 1,46 %  | 2,62 %  |
| 2012                                                                                                                 | 21,07 %      | 2,66 %  | 2,07 %  | 3,73 %  |
| Base de datos: Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial e indicador del IPC de la OCDE (doi:10.1787/eee82e6e-en) |              |         |         |         |

Gráfico 2. Fuente. Fondo Monetario Internacional (2021, p.367)

Según dichas estadísticas, las únicas con las que hasta ahora se cuentan en vista de la ausencia de datos suministrados por el BCV, para el año 2018 el índice de inflación acumulada inter anual fue de 130.060,20% en comparación con fechas similares del año 2017. Con tal comportamiento macroeconómico, las técnicas pragmáticas, experienciales, los programas de previsión financiera, las técnicas de prospección económica, se quedan todos cortos de perspectivas. Además, a nivel político democrático resulta imposible que en el mes de septiembre y octubre del año 2017 sea aprobado un Presupuesto público, por ejemplo, del IAAANEM o del SERGIDESOL, ambos casos de estudio, con un aumento programático de 130.000% de su base financiera total, siendo la inflación acumulada del año anterior 274%, las distancias son astronómicas para fijar posición frente a ellas, esa tecnología de previsión aún no ha sido descubierta. Y es que no sólo la planificación contable falla, ninguna ciencia es capaz de prever tal desastre de la Economía nacional, porque sólo en condiciones bélicas esta situación se ha presentado en la historia de las Economías de Occidente (Schumpeter, 1997). Por igual, ningún partido de gobierno tendría la capacidad política para disponer en la esfera pública un acuerdo de alza de 130 mil por ciento del Presupuesto público, ni en su aprobación inicial ni mucho menos en la aprobación de créditos adicionales para satisfacer los ajustes presupuestarios por inflación y cumplir las exigencias de meta

productos del plan operativo anual, de modo que el déficit presupuestario es, sin duda, la marca característica de esta etapa histórica 2013 - 2022. Y cabe imaginar la preocupación, por locura colectiva departamental, de los jefes de la Administración si un técnico contable propusiera en el último trimestre del año 2017 que una institución como SERGIDESOL debía programar una recaudación por encima de 100.000% de la meta de recaudación para el próximo Presupuesto 2018.

Sintetizando el problema de investigación, tenemos que:

Primero, el comportamiento errático de la Economía nacional (Palma, 2016), genera condiciones adversas a la aplicación de técnicas eficaces de planificación presupuestaria, los costos de producción y de transacción se convierten en incalculables e insostenibles para el práctico contable. Las técnicas tradicionales como la regla no escrita del incremento de 10% respecto al total del Presupuesto aprobado del año anterior no tienen cabida para procesos presupuestarios costo/beneficio o por programas, tampoco el incrementalismo de ajuste por déficit porque su cuantía supera incluso el total de asignación inicial por partidas presupuestarias, 130 mil por ciento en un mismo ejercicio económico financiero.

Segundo, técnicas como el control de gastos, el ajuste de gastos a lo presupuestado, la planificación de tipo incremental, pertenecientes al halo tradicional de la planificación presupuestaria y que requieren condiciones de estabilidad en el comportamiento de las finanzas públicas y de la Economía, quedan enfrentadas luego del año 2012 a dos condiciones adversas para su conservación como metodologías de planificación contable del Presupuesto: la profundización de las demandas del Estado social en tanto gasto ampliado en la cuestión social y el importante grado de inestabilidad en el comportamiento de la Economía, cada vez más alejado de la histórica delimitación de una inflación variable entre 10% y 20% interanual.

Tercero, la evolución de las técnicas de planificación contable del Presupuesto público llamadas a ser eficientes en el Estado social, con déficit presupuestario y amplios gastos en lo social, como la técnica costo/beneficio o un incrementalismo más razonable basado

en estadísticas históricas y en la medición de las capacidades de órganos recaudadores en el caso de entes que se autofinancian como el SERGIDESOL gracias al cobro de la tasa por contraprestación del servicio de aseo urbano, ha sido lenta y se ha ralentizado aún más gracias a la imposibilidad de los técnicos contables para acceder a datos oficiales anuales e históricos nacionales.

Cuarto, ese comportamiento errático de la Economía nacional, sumado a la inexistencia de datos oficiales de los entes rectores de las finanzas públicas y de la política macroeconómica no sólo convierte en un “calvario” la planificación presupuestaria pública, sino además, genera cuatro tipos de sobrecargas al proceso de planificación, aprobación y control del Presupuesto público. Sobrecargas que parecen ser una constante en las entrevistas preliminares y que serán desarrolladas en los resultados de la investigación, y que se resumen de la siguiente manera: 1) sobrecarga política en cuanto a la justificación del quantum presupuestario anual altamente cambiante ante los órganos presupuestarios centrales; 2) sobrecarga administrativa, que redundará en el puzle de presiones a las que se ve sometido el planificador presupuestario en el diseño y ejecución del presupuesto del ente descentralizado al que pertenece; 3) sobrecarga técnico contable basada en su insuficiencia de instrumentos contables y matemáticos para la efectiva programación del presupuesto anual; 4) sobrecarga de los procesos de control, tomadas como presiones generadas por un proceso de planificación huérfano de estadísticas oficiales para su basamento contable y programático.

Esta síntesis puede ser tomada como una serie de hipótesis iniciales, que definen líneas de investigación que luego deben ser comprobadas a través de parámetros metodológicos científicos como la recolección de datos por medio de entrevistas abiertas y cerradas, el examen de auditoría de las rendiciones presupuestarias trimestrales, los datos estadísticos en cuanto a los porcentajes de aumento o decrecimiento de las reprogramaciones financieras y presupuestarias, el grado de eficiencia en el cumplimiento de los productos meta del Plan Operativo Anual, la cantidad de procesos en que se observa inmiscuido el técnico contable en cuanto a la aprobación de créditos presupuestarios adicionales, el cumplimiento de las metas de recaudación y la

justificación de las insuficiencias de previsión presupuestarias. De modo que, la presente investigación gira en torno a dar respuesta a si estas presiones existen y si tienen causa eficiente en el comportamiento de la Economía en términos del índice de inflación interanual y de devaluación de la moneda nacional, en qué medida esa causa resulta suficiente y que aspectos de la planificación trastoca, cómo pueden teorizarse estos impactos y presiones y qué técnicas contables y de planificación pueden establecerse para mejorar en condiciones históricas aún adversas debido al comportamiento errático de la Economía nacional el proceso de planificación contable del Presupuesto público de la Administración de entes como el IAANEM y el SERGIDESOL de niveles político territoriales estatal y municipal respectivamente, con diferencias entre Presupuesto asignado y Presupuesto por meta de recaudación.

## **2.- Inquietudes de investigación**

- ¿Existen transformaciones y cambios en la planificación presupuestaria de la Administración pública venezolana al trasluz del análisis de las experiencias de hechura, ejecución y control presupuestario de entes descentralizados como el IAANEM y el SERGIDESOL?
- ¿Afectan positiva o negativamente, y en qué medida, los índices (o la ausencia de ellos) del comportamiento macroeconómico (devaluación, inflación) la planificación presupuestaria pública en Venezuela?
- ¿Qué costos de producción y de transacción pueden medirse y aplicarse a la planificación del Presupuesto público venezolano?
- ¿Cuenta el práctico contable con los instrumentos óptimos de tipo técnico, tecnológico y administrativo para la planificación presupuestaria en la Administración, especialmente para las prácticas de prospección presupuestaria?
- ¿Qué retos afronta la planificación presupuestaria para el futuro en el corto y mediano plazo, en cuanto a la gestión de externalidades macroeconómicas como la inflación y la devaluación, la ausencia de parámetros técnicos sobre los límites de la planificación financiera o de índices oficiales trimestrales y anuales de inflación o devaluación?

### **3.-Objetivos de la investigación**

#### **3.1.- Objetivo general**

Analizar los factores que intervienen en la planificación del Presupuesto de los entes descentralizados a nivel estatal y municipal de la Administración pública de Venezuela entre los años 2012 y 2022 y sus problemas principales.

#### **3.2.- Objetivos específicos**

1. Estudiar los modelos teóricos y prácticos de la planificación presupuestaria aplicados en América Latina y en Venezuela desde finales del siglo XX hasta el año 2022.
2. Recopilar, organizar y sintetizar información sobre las técnicas al uso de los prácticos contables encargados de la planificación presupuestaria de entes gubernamentales descentralizados en el siglo XXI.
3. Comprender los procesos de la planificación presupuestaria de nivel estatal y municipal a través de las experiencias técnicas y pragmáticas de funcionarios encargados de estos procesos en el pasado y en el presente temporal.
4. Sintetizar los principales problemas relacionados con el comportamiento macroeconómico, para diseñar instrumentos técnicos y contables eficientes en cuanto a la prospección presupuestaria de cara al futuro a corto y mediano plazo.

### **4.- Justificación de la investigación**

La presente investigación gira en torno a la evolución y a los problemas que enfrenta el técnico contable para encontrar grados suficientes de eficiencia en los procesos de planificación del Presupuesto público de entes descentralizados de nivel estatal y municipal. Desde el año 2013, es nuestro planteamiento, los costos de transacción (aprobación del presupuesto, aprobación de créditos adicionales, niveles de confianza de cuadros gerenciales hacia el planificador presupuestario) y los costos de producción

(cognoscitivos, de tiempo, dedicación exclusiva) se han multiplicado exponencialmente a razón del comportamiento errático de las estructuras macroeconómicas: niveles elevados de inflación, devaluación de la moneda nacional, desaciertos en las políticas del sistema de cambio de divisas, sanciones internacionales e inexistencia de datos oficiales por parte de las instituciones que dirigen la política económica nacional venezolana (BCV, INE, Ministerio de Planificación y Finanzas). Conocer estos problemas y transformaciones forzadas en los métodos de hechura de los Presupuestos públicos podría consolidar las técnicas de los prácticos contables para enfrentar los desafíos que experimenta la planificación presupuestaria en la Administración pública venezolana. Esta es la primera fuente de justificación.

Como institución académica, la Universidad de Los Andes establece como requerimiento para sus estudios de cuarto nivel la presentación de un Trabajo Especial de Grado previo a la titulación. La presente investigación responde a ese requerimiento, no sólo a nivel teórico y normativo, sino que tiene una vocación práctica. En el análisis de los antecedentes de la investigación, la relación entre planificación presupuestaria y comportamiento macroeconómico sólo es tratada de manera marginal, como una variable de poco valor en el análisis del tema presupuestario. Por igual, no abundan los estudios de ciencia contable relacionados a los problemas y costos del diseño presupuestario, ni siquiera las técnicas contables para el diseño del Presupuesto público.

Al parecer los técnicos contables expertos en Presupuesto esperan de buen grado las publicaciones oficiales de la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE) como guía de sus actividades de planificación, desplazando hacia los técnicos administrativos, los cuadros de dirección y los liderazgos políticos la construcción de objetivos y productos meta del Plan Operativo Anual. Poco o nada se habla de los enormes lapsos de tiempo en que las tensiones laborales, las horas extras sin retribución monetaria y los requerimientos de investigación y trabajo logístico extra a los que queda enfrentado el práctico contable cuando debe establecer la cuantía total del Presupuesto del ente público en que trabaja. Menos aún se habla de costos asociados a los procesos de planificación presupuestaria y de la imposibilidad de sostener dichos costos cuando los

datos del comportamiento macroeconómico exceden con mucho las capacidades técnicas de la contabilidad y la planificación misma. La presente investigación pretende abrir el debate en torno a estos elementos, un debate postergado por más de una década en el país.

[Www.bdigital.ula.ve](http://Www.bdigital.ula.ve)

## **Capítulo II**

### **Aspectos teóricos**

#### **1.- Revisión de antecedentes**

Los antecedentes de la presente investigación se encuentran vinculados a sus variables constitutivas: en primer lugar, el vínculo entre planificación y Presupuesto en la Administración pública. Para ello, la revisión teórica, primero y luego de casos prácticos, se inicia con el clásico de Allen Shick (2002) ¿La presupuestación tiene algún futuro? Para este autor, los prácticos contables se enfrentan a una serie de problemas que, en la mayoría de los casos, no comprenden y por supuesto no cuentan con las herramientas técnicas para darles respuestas efectivas. Shick es parte de un grupo de autores que, con sentido realista, afirman que “presupuestar es decidir sobre la base de informaciones inadecuadas, sin conocer la forma en que los créditos anteriores fueron utilizados o lo que fue realizado, ni tampoco los resultados que podrían dar las nuevas asignaciones” (2002, p.5).

Esta no es una perspectiva pesimista o inquisitiva de la ciencia administrativa o contable, al contrario, es un llamado de atención sobre la capacidad racional del práctico contable menguada ante la multiplicidad de variables y costos a los que se enfrenta cuando acomete la tarea de diseñar el proyecto de Presupuesto público de un ente donde tiene estas competencias y responsabilidades. En ese sentido “realista”, también nos preguntamos sobre una doble contingencia en el proceso de planificación: si, en los países de la OCDE, generalmente desarrollados, donde existen cifras estables oficiales de índices macroeconómicos, el práctico contable queda enfrentado a importantes costos de producción y de transacción, donde la confianza, el poder, la posición y la asertividad prospectiva resultan difíciles de alcanzar, precisamente para disminuir esos costos, en qué situación estarían los prácticos contables venezolanos, cuando desde el año 2013 no cuentan con cifras oficiales de los órganos competentes nacionales y con índices

inflacionarios de hasta 130.000% interanual (en el año 2018). Allí nació el problema de investigación, propiamente dicho.

Junto a Schick, el clásico de Gonzalo Martner (1976) *Planificación y Presupuesto por programas*, representa un hito teórico del estudio del Presupuesto público en América Latina, porque su metodología está interesada en describir tanto las fases de las transformaciones de los modos presupuestarios como de los problemas a los que se enfrentan dichos modos y a los que se enfrentan los profesionales de la presupuestación. Para Martner (1976, p.67), el presupuesto público no es un método fijo, no es siempre el mismo, no hay modos puros de presupuestación. Muy contra, el Presupuesto evoluciona, se muda de modos simples a modos complejos, para tomar prestada la teoría de Talcott Parsons aplicada en sociología. Así que es de Martner de donde se extraen las teorías y metodologías que permiten establecer, en el inicio, algunas referencias sobre los cambios que implican para el práctico contable el aumento de ciertos costos de producción y transacción al trasluz de la presencia de índices macroeconómicos “imposibles” de prever a fin de establecer una base de cálculo para el diseño del Presupuesto público en comparación al año anterior.

Se cierra con el contraste administrativo y jurídico de autores como Maurice Duverger (1980) y de Jara (1985) que permite establecer una presupuestación siempre vinculada a los fines del Estado y a los controles del propio Estado, lo que representa también un coste importante para el práctico contable en sus actividades de prospección. Por ejemplo, en Venezuela, la Constitución nacional establece el paradigma del Estado social y democrático de Derecho y de justicia, lo que implica un gobierno fundamentado en el gasto público y, por tanto con déficit financiero en cuanto al gasto social, cuestión que debió ser aprendida “a las malas” por parte del práctico contable venezolano que no conocía hasta bien entrado el siglo XXI las consecuencias de un Estado encargado de la promoción de derechos sociales por medio del gasto público.

A nivel académico local, la Universidad de los Andes a través de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales ha producido una serie de importantes monografías en torno al tema, entre las cuales se puede contar:

1. Robert Nava (2008) con la tutoría de la profesora Nayibe Ablan del programa de Maestría en Ciencias Contables de la Universidad de Los Andes, titulado: la planificación operativa y las técnicas del presupuesto por programas y por proyectos. Análisis comparativo. En dicho estudio se analizan las consecuencias de la abrupta decisión del Ejecutivo Nacional en el año 2005 de implementar modelos presupuestarios por programas en la búsqueda por sustituir la técnica empleada hasta el momento por técnicas más efectivas para la obtención de beneficios en la gestión pública y por ende en la atención más efectiva de los requerimientos de la población.
2. Lizardy Prada (2010) con la tutoría de la profesora Norka Vilorio, monografía del programa de Maestría en Ciencias Contables titulada “la participación ciudadana en la elaboración del presupuesto público en el municipio Libertador del estado Mérida”. Con un amplio despliegue conceptual sobre la planificación presupuestaria a nivel municipal, que engrana con la explicación de las normas jurídicas dedicadas al tema de las potestades presupuestarias municipales. Sin dejar de lado el tema problemático de una planificación presupuestaria que queda enfrentado a externalidades como la discrecionalidad en la aplicación de técnicas presupuestarias y en los procesos de aprobación de los presupuestos públicos anuales municipales.
3. Dana Grumberg (2019) con la tutoría de la profesora Eliana Leyva de la Universidad Nacional de San Martín Argentina, titulado “el Presupuesto del Estado. Gestión de recursos financieros”, muestra una eficiente determinación sobre los avatares de la planificación presupuestaria pública, principalmente en el tema de las expectativas presupuestarias y las distancias de su cumplimiento. Entre las conclusiones más importantes de este trabajo destaca que sólo 30% de

los programas presupuestados son cumplidos, 70% pasan a ser elementos fuera de la capacidad de control de gestión de los Estados.

4. El trabajo del profesor Lenin Andara y del investigador Angello Peña (2020), del Grupo de Investigación Robert Von Mohl de la Universidad de Los Andes, titulado “presupuesto público y derechos sociales: perspectiva general sobre el cumplimiento de los derechos” en el que se trabaja jurídicamente el tema presupuestario a nivel constitucional y de las leyes orgánicas, también dejando una importante crítica sobre la distancia entre los fines de los programas presupuestarios y su cumplimiento efectivo, concluyendo que existe un enorme trecho entre lo planificado en el presupuesto público y el cumplimiento de los programas que dicho presupuesto intenta materializar.

## **2.- Revisión de las teorías**

Las teorías más importantes referenciadas están centradas en los contenidos, características y derivaciones de la relación entre planificación y Presupuesto público. Desde las teorías incrementalistas de Charles Lindblom (1997, p.117) “la planificación siempre quedará corta de perspectivas en el ámbito de la Administración pública” porque estará atada tanto a múltiples demandas, de múltiples grupos, de múltiples cambios, incluso dentro de un mismo ejercicio económico fiscal. De modo que el uso de métodos que funcionen, allende su racionalidad matemática, queda por demás justificado. Desde la perspectiva de la presente investigación, tal consideración tiene sustento empírico en el uso tradicional y simplista, denotado en las entrevistas preliminares a ex responsables de la presupuestación pública en el estado Mérida Venezuela, del método de agregación del 10% del total del Presupuesto del ejercicio económico financiero anterior. Con índices macroeconómicos más o menos estables, esta técnica incrementalista sólo puede ser funcional, pero acumula problemas en cuanto a la justificación de la distribución de partidas de forma inercial, esto es, siempre el mismo monto, para las mismas partidas, para los mismos objetivos, enfrentando al práctico contable a dilemas difíciles de resolver cuando comienza la transformación del

modo de presupuestación hacia modelos de Presupuesto basados dirigidos a programas y fundamentados en relaciones de costo/beneficio o presupuestación por resultados.

Al verse reducida la funcionalidad de métodos incrementalistas surge la necesidad de replantear, como afirman Jiménez y Jiménez (2008), Bonari (2014), Mostajo (2022), Garnier (2000), Martner (2008) y Bolívar (2012) nuevas necesidades en la presupuestación que convocan a los prácticos contables a vincular los procesos de diseño, ejecución y control del Presupuesto público a los avances de las teorías y herramientas técnicas de planificación racional. Analizar los contextos macroeconómicos, determinar las externalidades, preguntarse como lo hace Douglas North (1994) cuáles son las implicaciones de las decisiones de las instituciones públicas para la propia actividad, planificación y financiación de la Administración gubernamental, por ejemplo, de que el Banco Central de Venezuela no ofrezca estadísticas sobre los índices de inflación acumulada o de devaluación de la moneda nacional, del PIB y del IPC, deberían formar parte del ajuar de instrumentos con los que ha de contar el práctico contable en el proceso de presupuestación, pero la realidad es que apenas está descubriendo estas herramientas, y ni los métodos tradicionales resultan ya eficientes ni tampoco ceden espacio a los instrumentos racionales de la planificación: nos encontramos en un intermedio, en un espacio de transición, hacia una planificación costo/beneficio por programas, donde los Presupuestos serán controlados en su ejecución por el cumplimiento de metas, tomando enorme importancia el diseño financiero contable del Presupuesto y la distribución financiera por partidas-programas planificados.

De estos autores se toman dos importantes críticas respecto a la vinculación entre la planificación y el Presupuesto público: la primera, es que el Presupuesto se encuentra en una profunda transición hacia modelos que, por fin, están basados en programas que deben cumplirse para pasar el test rendición de cuentas, es decir, presupuestos X, ejecutas X y cumple X. La disputa entre modos de presupuestación plurianual como el mexicano y modos anuales como el venezolano, giran en cuanto a la bajísima calidad de las prospecciones financieras para los Presupuestos públicos del Gobierno, pues

pareciera que el trauma de Presupuestos deficitarios se esparce por América Latina, dando lugar a amplios índices de desconfianza respecto a los prácticos y a los instrumentos técnicos de la ciencia Contable. La segunda crítica, es que como científicos y como prácticos aún existen obstáculos que permiten negarnos a ese paso evolutivo hacia modelos de planificación del tipo costo/beneficio, que están ajustados a la presupuestación por programas y por indicadores de gestión (Garnier, 2000, p.32). Visto así, esos niveles de desconfianza aumentan los costos transaccionales de la presupuestación: los niveles directivos desconfían de los “anteriormente sabios” prácticos contables, aquellos que con agregar diez por ciento a cada techo financiero se adjudicaban importantes aciertos en la presupuestación, y que ahora no aciertan en el cálculo prospectivo de los índices de inflación, el techo de los déficits y endeudamiento público, a fin de diseñar un Presupuesto que no incurra en los altísimos costos de solicitar y aprobar créditos adicionales (Mostajo, 2022).

### **3.- Revisión de leyes y normativas. Algo de historia legal del Presupuesto público**

Hasta 1976 el Presupuesto público, aunque parte importante de la planificación Administrativa, aún no contaba con un marco legal exclusivo. Luego de nueve años de ser un “anexo” entra en vigencia la Ley Orgánica del Régimen Presupuestario y junto a eso en 1978 se creó, a partir de la legislación vigente, la Oficina Central de Presupuesto como organismo rector del sistema presupuestario. Con esto se da una base sólida al principio de la programación y se crean diferentes mecanismos a fin de vincular los presupuestos públicos con los planes de la nación “los presupuestos públicos expresan el plan de la nación en aquellos aspectos que exigen por parte del sector público, captar y asignar recursos dirigidos al cumplimiento de las metas de desarrollo económico, social e institucional del país” (Millano, 2021, p.497).

Para el año 2000 fue publicada la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público, que entraría en vigencia en el año 2002. Esta legislación trata directamente al sistema presupuestario como “el conjunto de principios, órganos, normas y procedimientos que rigen el proceso presupuestario de los entes y órganos del sector

público. De igual manera, en la referida ley se establece que los Presupuestos expresan los planes nacionales, regionales y locales” (Millano, 2021, p.498). Es una legislación más adaptada al proceso de descentralización y transferencia de competencias iniciado en el año 1989.

En 2006, una reforma de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público, incorpora aspectos como la elaboración de los presupuestos plurianuales, la creación de la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE) que viene a sustituir a la Oficina Central de Presupuesto Público de 1978. Ya no se habla sólo de elaboración y legalidad del Presupuesto, ahora se incluyen términos como gestión fiscal de los entes del sector público. Esto para conectar con otras legislaciones como la Ley Orgánica de la Administración Pública (2008) cuyo objeto es “establecer los principios y lineamientos de la organización y funcionamiento de la administración pública nacional y de la administración descentralizada funcionalmente, así como regular los compromisos de gestión, crear mecanismos para promover la participación y control sobre las políticas y resultados” (Millano, 2021, p.499).

Un evento jurídico importante está representado por la reforma parcial del Reglamento N°1 de la Ley orgánica de administración financiera del sector público ocurrida en 2005. Este Reglamento conecta las leyes orgánicas y administrativas con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, la cual establece en su artículo 311 que “los principios y disposiciones establecidas para la administración económica y financiera nacional regularán la de los estados y municipios en cuanto sean aplicables”. En este sentido, el ámbito geográfico establecido entre el nivel estatal y el municipal de la Administración para la presente investigación, ha de regirse en términos presupuestarios por las leyes estatales, la ley orgánica del poder público municipal y las ordenanzas municipales respectivas, pero se ajustarán en cuanto sea posible a las disposiciones técnicas que establezca la Oficina Nacional de Presupuesto. Además, las disposiciones que dicen estas entidades en esta materia deberán ajustarse a los principios constitucionales y a los establecidos en la Ley orgánica de administración financiera del sector público para su ejecución y desarrollo.

En términos de aprobación presupuestaria, el artículo 187 de la Constitución afirma que “es atribución del Poder legislativo discutir y aprobar el presupuesto nacional y todo proyecto de ley concerniente al régimen tributario y al crédito público”. Así mismo, la Constitución en su artículo 311 dicta los principios que regulan el Presupuesto público. El artículo 312 establece que la ley especial indicará las modalidades de las operaciones y autorizará los créditos presupuestarios correspondientes. El artículo 313 ordena que la administración económica y financiera del Estado se rija por un presupuesto aprobado anualmente. El artículo 314 prohíbe el gasto que no haya sido aprobado por ley de presupuesto. El artículo 315 demanda que el Poder Ejecutivo dentro de los seis meses posteriores al vencimiento del ejercicio anual, presentará a la Asamblea Nacional la rendición de cuentas y el balance de la ejecución presupuestaria, rigiendo el principio de control y legalidad de la administración pública y del presupuesto público.

En cuanto a las bases legales del Presupuesto público de entes descentralizados de la Administración del Estado venezolano pueden mencionarse los artículos 311, 312, 313, 31 y 315 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela que fijan los límites y procedimientos de la planificación de todos los entes de la administración pública, anualidad, límites de endeudamiento, procesos de aprobación y la técnica de presupuesto por objetivos y programas. Así mismo los artículos 20 y 29 del Decreto de Ley Orgánica de la Administración Pública en cuanto al principio de adaptación de la asignación de recursos a los requerimientos de su organización y funcionamiento para el logro de sus metas y objetivos y su uso racional. Además, establece dos tipologías esta Ley en su artículo 29 de entes descentralizados: los entes de derecho privado, conformados por entes con forma empresarial con fuente de financiamiento público y los entes descentralizados de derecho público o funcionalmente descentralizados conformados por personas jurídicas creadas y regidas por normas de derecho público para el ejercicio de potestades públicas.

Junto a las ya mencionadas bases jurídicas, en específico los artículos 5, 6, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 15, 18, 25, 26, 37, 38, 40, 41, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60 y 61 del Decreto con rango, valor y fuerza de Ley de orgánica de la administración financiera del sector

público establece los principios de la presupuestación general del Estado venezolano y de los entes descentralizados, donde se define un ente descentralizado sin fines empresariales como aquellos que para adquirir personalidad jurídica no requieren la inscripción en el Registro Mercantil. Más importante, el artículo 6 de la mencionada Ley establece que los servicios desconcentrados como el caso del SERGIDESOL de la Alcaldía del municipio Libertador de Mérida se considerarán entes descentralizados funcionalmente sin fines empresariales a los solos efectos del proceso presupuestario, en el entendido de que su régimen contable es común con el órgano de la República del cual forman parte. Así mismo, el artículo 9 especifica que los presupuestos públicos expresan los recursos y egresos vinculados a objetivos y metas de los planes nacionales, regionales, municipales, locales y sectoriales, elaborados dentro de los fines generales del plan de desarrollo nacional. En el mismo sentido, afirma el artículo 52 de la referida Ley que los presupuestos de los entes descentralizados funcionalmente comprenderán sus recursos, egresos y operaciones de financiamiento sin compensaciones entre sí. Los presupuestos de recursos incluirán todos aquellos que se han de recaudar durante el ejercicio económico financiero. Los presupuestos de egresos identificarán la producción de bienes y servicios, así como los créditos presupuestarios correspondientes, siendo que los presupuestos serán aprobados por las máximas autoridades de los entes regidos, a lo que debe agregarse que los proyectos de presupuesto de recursos y de egresos deben formularse utilizando el momento del devengado y de la causación de las transacciones respectivamente, como base contable.

## **Capítulo III**

### **La metodología**

#### **1.- Marco metodológico**

Investigar sobre la evolución de los procesos de planificación presupuestaria en los entes descentralizados de nivel estatal y municipal en Venezuela, requiere al menos dos sendas metodológicas: por una parte, ir de lo general a lo particular en cuanto a los fundamentos teóricos, a través de una metodología deductiva que permita, en palabras de Von Wrigh (1979, p.17) predecir la ocurrencia de acontecimientos o, al menos clasificarlos correctamente, de un lado y, de otro lado, ampliar el conocimiento de los hechos ya registrados. En el caso que nos ocupa, determinar cuáles han sido los cambios y transformaciones de la planificación presupuestaria y la mutación de los costos para el práctico contable de diseñar, ejecutar y rendir cuentas del Presupuesto público de un ente descentralizado estatal y municipal en el estado bolivariano de Mérida Venezuela.

En este sentido, la investigación se inicia con el estudio de los textos académicos sobre las variables principales, planificación y presupuesto sus externalidades y problemas, como los estudios de Duverger (1980) o Jarrah (1985), clásicos de la materia. Se adelanta para determinar los análisis producidos en América Latina sobre el tema de la planificación presupuestaria y los modelos de presupuesto público, como los estudios de Martner (1976) o Britto-García (1968) y finaliza en la organización y selección de las teorías sobre las técnicas de los prácticos contables en la planificación del Presupuesto público en Venezuela, como los estudios de Carbonnell, Romero y Tomás (2021), a lo que podrían sumarse los estudios sobre el comportamiento de la Economía venezolana en la última década. Esto abarca el diseño de una investigación cualitativa en torno a la planificación presupuestaria, su evolución y los problemas del aumento de costos asociados a su desarrollo.

La segunda senda es inductiva, se remite a técnicas de recolección de datos basadas en intervención del investigador tanto en el campo de la Administración pública como en la obtención de datos de expertos contables y administrativos de la materia presupuestaria.

Para ello serán utilizadas herramientas metodológicas para el trabajo de campo: entrevistas estructuradas y semi-estructuradas, de entre 10 y 15 ítems, con preguntas dicotómicas (sí/no) y abiertas que se realizarán a los responsables de los procesos de planificación presupuestaria en la Administración pública, principalmente a los miembros del Instituto Autónomo de Alimentación y Nutrición del estado Bolivariano de Mérida y del Servicio Desconcentrado de Gestión Integral de los Desechos Sólidos. Los entrevistados pertenecen a dos grupos poblacionales: los primeros, los responsables actuales de los procesos de planificación presupuestaria, contados hasta seis (06) funcionarios de grado universitario completo (licenciatura) y cuatro (04) expertos en procesos de presupuestación jubilados, jubilados activos, que cuentan todos con más de una década de experiencia continua en la Administración pública en funciones de planificación presupuestaria. Una segunda muestra, amplía la base población hacia los ocupantes de cargos directivos tanto del IANEM como de Sergidesol, en busca de respuestas a temas de costos transaccionales: oportunidades de aprobación, obstáculos de aprobación, debilidades de la aprobación y fortalezas de la aprobación del Presupuesto de estos entes descentralizados desde la óptica de la experiencia particular, siendo una población de cuatro (04) individuos que han ocupado el cargo de Presidente IANEM y de Director del Sergidesol. No es una selección al azar, la experiencia laboral ha colocado al investigador dentro de una red de personajes que comparten información y sirven de asesores y puntos de referencias ante las dificultades que representan las externalidades del comportamiento macroeconómico para la planificación presupuestaria de entes descentralizados.

Desde tal perspectiva, resulta necesario comprender que los datos ofrecidos por expertos contables jubilados permiten acceder a un ajuar enorme de conocimientos sobre las técnicas pragmáticas al uso durante la vigencia de los modelos de presupuestación cero y que los datos proveídos por los directores ofrecen información sobre los costos de transacción del diseño presupuestario. Los instrumentos de abordaje se realizarán en dos momentos o fases: una exploratoria y otra que se denominara “relevante”. En la fase exploratoria se intentará validar la información que se haya sintetizado a nivel teórico,

en un contraste entre experiencia y teoría, para lograr una descripción más real de los procesos de planificación presupuestaria y de su evolución en el siglo XXI: se cuenta con interrogantes tales como “piensa usted que existen cambios en las metodologías e instrumentos de la planificación presupuestaria en las dos primeras décadas del siglo XXI”, siendo esta una técnica que permite, además de obtener información sobre el tema de investigación, explorar el grado de instrucción del sujeto informante: un “primer paso que se refiere a la estimación del grado de conocimiento que el informante tenga del tópico o tema que se está investigando, antes de recoger los datos” (Rodríguez, 1996, p.126).

En la fase relevante, se indagarán detalles al analizar los impactos sobre los costos asociados a los procesos de planificación presupuestaria. Es un tipo de entrevista denominada profunda: “conjunto de preguntas abiertas centradas alrededor de un tema muy específico, la cual debe estructurarse según parámetros científicos y suele tomar una hora o más tiempo en su aplicación” (Rodríguez, 1996, p.130). Las entrevistas están dirigidas a diez miembros de los entes descentralizados: dos responsables de la planificación presupuestaria y dos directivos. Además, se han seleccionado cuatro expertos contables que en su experiencia laboral estuvieron a cargo de la planificación presupuestaria de instituciones como la Dirección de Presupuesto y control de gestión de la Alcaldía del municipio Libertador, de la Universidad de Los Andes y de la Gobernación del estado Bolivariano de Mérida. De modo que la población seleccionada asciende a catorce individuos, a razón de dos instrumentos (estructurado-dicotómico y abierto-profundo) aplicados de tipo entrevista.

Al final, el uso de estos dos diseños de investigación permitirá una síntesis de datos soportados sobre sistemas teóricos que abrirán las puertas a la utilización de análisis de datos estadísticos, una tipología específica de metodología cuantitativa, basada en el análisis exploratorio, esto es, un análisis evolutivo de los datos estadísticos al uso de economistas, contables y administradores sobre el comportamiento macroeconómico en Venezuela en torno a la inflación y a la devaluación monetaria, a través de la construcción de tendencias de crecimiento o decrecimiento y porcentajes de dispersión o

concentración. Como análisis evolutivo permite construir la tendencia, distribución y forma de cada uno de los indicadores estadísticos, estudiar la normalidad o las variaciones sobre el conjunto de estos indicadores, a fin de establecer inferencias del tipo hipotéticas que podrían soportar las técnicas de análisis causal posteriores a fin de establecer los vínculos entre el comportamiento de la economía y la eficiencia de las técnicas de presupuestación.

En cuanto al análisis de los resultados se aplican una serie de pasos previos: a) Clasificación y tabulación de datos, b) Procesamiento y análisis de contenido de un pequeño número de información sumaria, donde la unidad base de la información es la presencia o ausencia de una característica primordial como por ejemplo el índice interanual de inflación y su impacto en los costos de la presupuestación, c) Análisis e interpretación de acuerdo con factores determinantes como nivel de medición de variables y la capacidad cognoscitiva del práctico contable (Álvarez y Jurgenson, 2003, p.43). Junto a esto, se realizará análisis porcentual a través de gráficos de barra, una vez recolectados y procesados los datos del diagnóstico de necesidades de cada ítem y categoría de respuesta, señalando su frecuencia en términos porcentuales.

En el sentido antes expuesto, siguiendo a Rodríguez y otros (1999), se utilizará como método de análisis de datos producidos por fuentes tipo entrevista a profundidad y cuestionario, diagramas de dispersión, para mostrar como dos variables primarias: planificación y presupuesto público se relacionan entre sí de modo interviniente, interdependiente y en qué grado de relación, cómo evoluciona esto en el siglo XXI en la Administración venezolana a través de las experiencias contadas por expertos de la presupuestación en organismos descentralizados en el estado Mérida Venezuela. Estas variables primarias interactúan además, en un segundo plano, con variables funcionales como el comportamiento macroeconómico, convirtiendo a las primeras en variables dependientes en cuanto a los niveles de eficiencia de sus procesos de prospección racional, con lo cual el diagrama de dispersión permitirá establecer las relaciones que existen entre dos factores (planificación y presupuesto) y los problemas nucleares a los que se enfrenta el práctico contable (costos de producción y transacción) y los problemas

periféricos intervinientes (comportamiento macroeconómico). Esto según la fórmula: identificación de situaciones adversas + recolección de datos + establecimiento del plano cartesiano + trazo de variables pareadas y de variables dispersas + análisis de datos de dispersión y concentración de puntos de intercepción.

Para la validez de los resultados, una vez recolectados los datos, combinados los datos primarios en un agregado sintético, expresados por categorías y en forma resumida, se procederá a su interpretación y evaluación de acuerdo con la organización sistémica y con criterios establecidos. Para la validación de los instrumentos de investigación y variables, se establece la evidencia de contenido y dominio en cuanto a los conceptos utilizados, así como los objetivos de la investigación, la certeza de criterios de acuerdo al juicio profesional de los expertos. Además, se hará uso del enfoque mixto (método cualitativo y cuantitativo), y de diseño explicativo, debido a que se analizará la información recopilada sobre el impacto de externalidades en los procedimientos presupuestario, administrativo y contable, en cuanto a la planificación, distribución, ejecución y rendición del Presupuesto público.

### Objetivo General

Determinar los factores que intervienen en la evolución de la planificación del Presupuesto de los entes descentralizados a nivel estatal y municipal de la Administración pública de Venezuela entre los años 2012 y 2022.

| Variable                                                                                                                    | Dimensiones                                                                                                                                                                                             | Indicadores                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Fuente                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Técnica                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Instrumento                                                                                                                             | Ítems |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| Planificación del Presupuesto público de entes descentralizados en los niveles político administrativos estatal y municipal | Capacidades cognoscitivas, técnicas y pragmáticas al uso de los funcionarios encargados del proceso de planificación, elaboración, ejecución y rendición del Presupuesto público del IANEM y SERGIDESOL | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Cantidad, diversidad, especificidad de principios, técnicas, instrumentos, metodologías, conocidos por los funcionarios</li> <li>- Cantidad de instrumentos al uso pragmáticos y técnicos en la elaboración del presupuesto público anual, en su ejecución y en su rendición y/o reprogramación</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ocho funcionarios público contratados actualmente en entes descentralizados de niveles: político, dirección y técnico</li> <li>- Cinco expertos contables funcionarios jubilados ex directores de los departamentos planificación presupuestaria y control de gestión en niveles estatal y municipal</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Entrevista abierta</li> <li>- Cuestionario de preguntas técnicas dicotómicas (sí/no)</li> <li>- Revisión documental de reprogramación e informes de rendición presupuestaria</li> <li>- Revisión documental de horarios de entrada y salida de personal (horas/hombre)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Cuestionario</li> <li>- Entrevista estructurada</li> <li>- Ficha técnica documental</li> </ul> |       |
|                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                         | Percepción de los funcionarios encargados del presupuesto público de entes descentralizados estatales y municipales sobre el impacto del comportamiento macroeconómico en las técnicas y procesos contables de planificación presupuestaria                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                         |       |

## 2.- Sistema de variables

| Objetivo General                                                                                                                                                                                                            |                                                                                           |                                                                                                                         |                                                                                                                                                                          |                                                                                |                                     |       |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|-------|
| Determinar los factores que intervienen en la evolución de la planificación del Presupuesto de los entes descentralizados a nivel estatal y municipal de la Administración pública de Venezuela entre los años 2012 y 2022. |                                                                                           |                                                                                                                         |                                                                                                                                                                          |                                                                                |                                     |       |
| Variable                                                                                                                                                                                                                    | Dimensiones                                                                               | Indicadores                                                                                                             | Fuente                                                                                                                                                                   | Técnica                                                                        | Instrumento                         | Ítems |
| Comportamiento macroeconómico en el sistema social venezolano (2013-2022)                                                                                                                                                   | Índice de inflación en la economía nacional                                               | Índice oficial de inflación acumulada y por periodos (oficial nacional / oficial internacional)                         | - Informe de estadísticas oficiales de comportamiento de la inflación del Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, BCV, INE, Ministerio de Planificación y Finanzas | - Análisis estadístico exploratorio y explicativo                              | - Gráficos de dispersión            |       |
|                                                                                                                                                                                                                             | Variaciones comparativas interanuales de cifras de inflación con países de América Latina |                                                                                                                         |                                                                                                                                                                          | - Gráficos de dispersión y concentración para la evolución histórica de datos. | - Pendiente de variación porcentual |       |
|                                                                                                                                                                                                                             | Índice de devaluación de la moneda bolívar                                                | Índice de devaluación acumulada y por periodos mensuales, trimestrales y anuales                                        |                                                                                                                                                                          |                                                                                |                                     |       |
|                                                                                                                                                                                                                             | Impacto sobre la economía de las medidas políticas macroeconómicas del Estado             | Condición de recuperación o recesión de la Economía nacional tras políticas macroeconómicas y financieras implementadas |                                                                                                                                                                          | - Análisis estadísticos para determinar las variaciones de índices económicos  |                                     |       |

### 3.- Cronograma de actividades

| Actividad                                     | Trimestre I 2024 | Trimestre II 2024 | Trimestre III 2024 | Trimestre IV 2024 | Trimestre I 2025 |
|-----------------------------------------------|------------------|-------------------|--------------------|-------------------|------------------|
| Presentación de anteproyecto de investigación | XXXX             |                   |                    |                   |                  |
| Correcciones del anteproyecto                 |                  | XX                | XXXX               |                   |                  |
| Recopilación y análisis de datos              |                  |                   | XXXX               |                   |                  |
| Construcción estadística de variables         |                  |                   | XXXX               |                   |                  |
| Comprobación de hipótesis de trabajo          |                  |                   |                    | XXX               |                  |
| Presentación de resultados                    |                  |                   |                    |                   | XX               |
| Correcciones y presentación final             |                  |                   |                    |                   | XXX              |

Www.bdigital.ula.ve

## Capítulo IV Resultados de la investigación

## **Apartado Primero**

### **1.- Presupuesto público de entes descentralizados del Estado: breves notas sobre la descentralización en Venezuela**

El concepto de presupuesto público de entes descentralizados tiene fundamento en la existencia de un proceso de descentralización político administrativo previo. Para la administración pública venezolana, la descentralización se concibe como la redistribución política, administrativa y financiera de los poderes del Poder Público entre los tres niveles de la jerarquía territorial de gobierno: nacional, estatal o regional y municipal o local. Históricamente este proceso surge a finales de los años ochenta del siglo XX ante la necesidad de adecuar el aparato del Estado a las nuevas exigencias de la modernidad y en respuesta al legítimo reclamo de las regiones y las localidades por romper la inercia de una larga experiencia centralista, esto con el fin de que estados y municipios accedan a decisiones que, enmarcadas en la Ley, beneficien más directa y adecuadamente a los ciudadanos (Estaba, 1999, p. 38).

En este sentido, las transformaciones contemporáneas del presupuesto y la presupuestación públicos aparecen imbricadas con los cambios ocurridos en la estructura y funcionamiento de la administración pública, que ya en 1988 y 1989 se había dado una Ley Orgánica de descentralización, delimitación y transferencia de competencias del Poder Público. Se permitió la elección directa de gobernadores y alcaldes, incrementando en paralelo el número, competencias y recursos de las administraciones estatales y municipales (Delgado, 2008, p.1). Pero en la década perdida de los años noventa del siglo pasado la descentralización no se profundizó como experiencia institucional, habiendo de esperarse que fuese un tema ampliamente discutido en el proceso constituyente del año 1999.

A diferencia de Constituciones anteriores, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 y la reforma del año 2009 se refiere a la administración pública de manera expresa y no incidental, sustentando la doctrina de que en el Estado moderno el Poder Público se distribuye entre una pluralidad de órganos, delimitándose la

competencia entre éstos. Esos órganos representan los instrumentos de los que se sirve el Estado para realizar el cumplimiento de sus cometidos, albergados en la propia Constitución. Cada órgano en sí mismo tiene sus competencias, naturales y parciales, las cuales ejerce para cumplir la meta común que es el interés nacional. De allí que afirme el artículo 136 de la Constitución “cada una de las ramas del Poder Público tienen sus funciones propias, pero los órganos a los que incumbe su ejercicio colaborarán entre sí en la realización de los fines del Estado”. Se acepta la división de Poder Públicos (legislativo, ejecutivo, judicial y ciudadano) pero entendiendo que esta no parte de una pluralidad de poderes, sino de la unidad del poder estatal, del poder público como un todo.

El profesor Allan Brewer-Carías (1994, p.94) definió la Administración Pública Nacional, con un concepto tanto normativo como práctico, que tomaba como marco de referencia la historia del Estado nacional venezolano. Para este autor la administración pública representa el “conjunto de órganos que ejercen el Poder Nacional o que se han constituido en ejercicio de este último por los órganos de la República, está integrada por tres grandes grupos de órganos: la Administración Central, las administraciones con Autonomía Funcional y la Administración Descentralizada funcionalmente”.

Un poco más centrado en la visión constitucional, el Dr. José Peña (1995, p.261) afirma que la administración central viene representada por el conjunto de órganos dependientes jerárquicamente del Presidente de la República en su carácter de Jefe del Ejecutivo Nacional, cuyos actos se imputan a la República conceptuada como personificación del Estado. Órganos de la Administración Pública que componen el Poder Ejecutivo, dependientes jerárquicamente del Presidente de la República como Jefe del Ejecutivo Nacional. Siendo los principios que rigen este nivel administrativo central, dispuestos en el artículo 141 de la Constitución: honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad; y somete su ejercicio en forma plena a la ley y al derecho.

La Administración Pública Central en Venezuela, no solamente abarca los órganos que integran el Poder Ejecutivo y la Presidencia de la República, sino que junto a ellos existen una serie de órganos a los que se les ha dotado de Autonomía Funcional, con atribuciones muy bien definidas en la Constitución y en la Ley. La Constitución Bolivariana crea un nuevo Poder: El Poder Ciudadano. Reza el artículo 273: El Poder Ciudadano se ejerce por el Consejo Moral Republicano, integrado por el Defensor o Defensora del Pueblo, el Fiscal o Fiscala General y el Contralor o Contralora General de la República. Los órganos del Poder Ciudadano son la Defensoría del Pueblo, el Ministerio Público y la Contraloría General de la República, uno o una de cuyos titulares será designado o designada por el Consejo Moral Republicano como su Presidente o Presidenta por períodos de un año, pudiendo ser reelecto o reelecta. El Poder Ciudadano es independiente y sus órganos gozan de autonomía funcional, financiera y administrativa. A tal efecto dentro del presupuesto general del Estado se le asignará una partida anual variable.

Refirámonos de seguidas al Poder Ciudadano, como órgano con autonomía funcional contemplado en la Constitución Bolivariana, sabido es que no es nuevo entre nosotros la idea del Poder Ciudadano. Los primeros vestigios sobre el mismo surgen de las ideas bolivarianas. Bolívar concebía el Poder Moral como la institución que tendría a su cargo la conciencia nacional, y lo plasma en el apéndice de la Norma Suprema de Angostura de 1819 a través de un cuerpo denominado Areópago, llamado a ejercer la autoridad plena e independiente sobre las costumbres públicas y sobre la primera educación.

Por su parte, la Administración Descentralizada funcionalmente, representa el conjunto de entes que forman parte de la Administración Nacional Descentralizada, y se identifica con diversas organizaciones de la Administración Pública Nacional dotadas de personalidad jurídica distinta a la de la República (Brewer-Carías, 1994, p.117). Forman parte de este nivel administrativo dos tipos de entes estatales de Derecho Público: los territoriales (estado, municipio), y los no territoriales, denominados personas jurídicas de Derecho Público (institutos autónomos).

Ahora bien, podrá preguntarse por la relación entre presupuesto y las líneas que anteceden. La idea principal es comprender que jurídicamente, el ordenamiento venezolano establece tres niveles verticales (nacional, estatal y municipal) de organización del Poder Público, así como cuatro figuras horizontales denominadas poderes constituidos (legislativo, ejecutivo, judicial y ciudadano). En esta organización tan exacta del Estado y de su administración pública, los programas, actividades, proyectos y las unidades descentralizadas y desconcentradas constituyen las células donde se realizan los procesos de producción de bienes y servicios públicos, y son esas células las que deben desarrollar en el marco de su autonomía y sus competencias.

En Venezuela, la administración pública se plegó desde las reformas del Estado iniciadas a finales de los años setenta del siglo XX, a la planificación por programas, esto es, a un tipo de racionalización de la programación de actividades, competencias y funciones sobre la base de largo, mediano y corto tiempo en relación al cumplimiento de una serie de procesos que materializarán en conjunto general de objetivos de producción y prestación de bienes y servicios públicos generales y especializados. De allí que importe estructurar la organización del sector público, para que se facilite la referencia en el lector cuando se hable de niveles políticos, poderes constituidos y demás formas institucionales de estructuración de la administración pública. A los fines de la presente investigación se tiene:

1.- Función ejecutiva: constituida a nivel nacional por la Presidencia de la República, los ministerios, las entidades adscritas y las empresas públicas no financieras. Así, por ejemplo, la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE) representa una dependencia del Ministerio del Poder Popular para la Economía y Finanzas con competencia a nivel nacional en materia de presupuesto público, que rige tanto la metodología del diseño de los presupuestos públicos de todos y cada uno de los entes del Estado en cualquiera de sus niveles y de sus poderes constituidos, como la entrega de cuentas presupuestarias. Por ello, por ejemplo, el “clasificador de partidas presupuestarias de ingresos y egresos de la administración pública venezolana” que se actualiza cada periodo fiscal proviene de una Resolución de la ONAPRE debidamente publicada en gaceta oficial nacional, y a

este documento oficial deben apegarse todos los proyectos de presupuesto para su aprobación con independencia de la fuente administrativa pública adscrita al Estado de derecho venezolano.

2.- Los organismos del Estado, que según la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela están representados por la Contraloría General de la República, la Fiscalía General de la República, la Defensoría del Pueblo, el Tribunal Supremo de Justicia y el Consejo Nacional Electoral. Incluso estos organismos, en su autonomía y sus funciones de control posterior de los propios procesos presupuestarios, en su presupuestación aparecen incardinados por las disposiciones administrativas, financieras y presupuestarias de la ONAPRE.

3.- Organismos estatales o municipales: gobernaciones, órganos del poder público municipal, empresas estatales o municipales. Para estos, la ONAPRE dictó en el año 2017 el instructivo N°4 “formulación del presupuesto de los entes descentralizados funcionalmente, sin fines empresariales, financieros y no financieros”.

Cuestión que queda plasmada, en el artículo 44 del Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública, Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N°6.147, de fecha 17 de diciembre de 2014:

Son órganos superiores de dirección del nivel central de la Administración Pública Nacional, la Presidenta o Presidente de la República, la Vicepresidenta Ejecutiva o Vicepresidente Ejecutivo, el Consejo de Ministros, las Vicepresidentas o Vicepresidentes Sectoriales, las ministras o ministros, las viceministras o viceministros; las jefas o jefes de Gobierno y las autoridades regionales.

Son órganos superiores de consulta del nivel central de la Administración Pública Nacional, la Procuraduría General de la República, el Consejo de Estado, el Consejo de Defensa de la Nación, las juntas sectoriales y las juntas ministeriales.

Si se aplica el modelo de sistemas, la administración pública representaría un macro-sistema, esto es, un sistema enorme conformado por varios sistemas administrativos y por sistemas de apoyo, tal como se describe a continuación: sistemas de planificación, sistemas de inversión pública, sistemas de administración financiera (presupuesto, rentas, tesorería, crédito público, contabilidad), sistemas de organización, sistemas de recursos humanos, sistemas de información y sistemas de control y auditoría.

Los procesos de presupuestación se encuentran estrechamente ligados en el sistema de administración financiera, por ello el “asunto” presupuestario es regulado por la Ley orgánica de administración financiera del sector público. Si el presupuesto estuviese más ligado a la administración y planificación, estuviese primeramente regulado por el decreto con rango y valor de la Ley orgánica de la administración pública, para colocar un ejemplo. En su concepción, el sistema de administración financiera se define como el conjunto de subsistemas, principios, normas, recursos y procedimientos que intervienen en las operaciones de programación, gestión y control necesarias para captar los fondos públicos y aplicarlos para la concreción de los objetivos y metas del Estado de forma eficiente (p.34). son constitutivos de este sistema, los subsistemas: de presupuesto, tributario, de tesorería, de crédito público y de contabilidad.

Una de las características más importantes del sistema de administración financiera, como afirma Paredes (2006, p.34) es que sus componentes deben verse de manera integrada, tal como funcionan, esto es, que la determinación y recaudación de las rentas inciden en la programación del presupuesto; la ejecución de éste se traduce en activos, pasivos, ingresos y gastos, los mismos que registra e informa la contabilidad y afectan a los subsistemas de tesorería y crédito público, cuyas incidencias son nuevamente objeto de registro e informe por la contabilidad.

La segunda característica constitutiva, siguiendo al mismo Paredes (2006), consiste en la aplicación del principio de centralización administrativa en un solo organismo rector, y la descentralización operativa en el nivel institucional según los siguientes principios: efectividad de resultados (propia de la presupuestación por objetivos), eficiencia

operativa, gestión financiera integrada (ingresos-egresos), transparencia de gestión (rendición de cuentas, control anterior y posterior), difusión contable veraz.

La centralización administrativa obliga a que el Poder ejecutivo central incardine a través de un Ministerio a cargo de las finanzas públicas, como organismo central rector de la función financiera del Estado (todos los poderes constituidos, los órganos autónomos, de todos los niveles político territoriales). En sus funciones, el órgano central dará orientaciones de normas, reglas y procedimientos a cada subsistema: definirá las políticas generales de funcionamiento (competencias, límites y contenidos), elaborará y aplicará normas, metodologías y procedimientos generales que regulen cada subsistema, vigilará que cada norma, metodología y procedimiento de cada subsistema sea diseñado en función de la observancia de los contenidos de los demás subsistemas.

La descentralización operativa es una facultad. Como toda facultad administrativa tiene un anverso y reverso: capacidad de recepción legal de ingresos (asignación o recaudación) y la responsabilidad directa por su administración, quedando facultados sobre todas las operaciones de la gestión financiera correspondiente.

## **2.- Presupuesto público. Algunas definiciones técnicas**

Los orígenes del presupuesto público pueden rastrearse, según cada doctrina, hasta la Carta Magna de 1215 en Inglaterra. Aunque algunos doctrinarios de la historia del derecho están más de acuerdo con su origen europeo en el siglo XIX, principalmente su origen francés. Al margen de las disputas doctrinarias, nos interesa el presupuesto público moderno, ese que se maneja en la administración pública como condición necesaria para la producción de bienes y servicios para la ciudadanía. En tal sentido, según el profesor Lenín Andara (2019) se afirma que

El concepto de presupuesto público ha evolucionado según la transformación del papel del Estado en la vida económica y social, puesta de relieve de forma inequívoca después de la II Guerra Mundial, bajo los parámetros del Estado Social de Derecho... en sentido actual, los presupuestos consisten en una Ley que recoge la totalidad de gastos e ingresos del Estado previstos para cada año, y

mediante la cual el legislador autoriza a las diferentes administraciones estatales para realizar dichos gastos, con los límites y el destino en ella especificado; y cuya configuración se deriva del Estado Constitucional.

En la doctrina presupuestaria venezolana, autores como Luis Britto García (1968, p.58) exponen que:

El presupuesto debe entenderse como la recopilación sistemática, a intervalos regulares de los cálculos de los gastos planeados para determinado período futuro los cuales, en principio, tienen carácter obligatorio para el Poder Ejecutivo y de estimaciones de los recursos previstos para cubrir dichos gastos. Es un plan de ordenación de la actividad financiera del Estado, que abarca el ciclo financiero completo, que comienza en el momento en que el Estado percibe de la riqueza de los particulares (impuestos- tasa); o de la renta que producen los bienes que él administra, los ingresos para cubrir los gastos públicos, a fin de elevar el nivel de vida de la población. Termina cuando esos ingresos se han transformado en servicios públicos o en rentas entregadas por el mismo Estado a las economías privadas.

En una tercera definición, siguiendo al profesor Lenín Andara (2019, p.40)

Atendiendo al ordenamiento jurídico venezolano, se puede afirmar que el Presupuesto Público es el instrumento legal en el cual se realizan las estimaciones de ingresos que tendrá una entidad pública, así como las autorizaciones para realizar gastos durante un tiempo determinado y a su vez constituye un instrumento de planificación de las políticas públicas con miras al cumplimiento de los fines del Estado.

Partiendo de estas definiciones, son características principales del presupuesto público, según S. Oria (1992, p.283):

1. Es un acto de previsión y de orden destinado a regular la función administrativa y financiera del poder ejecutivo;
2. La aplicación y cumplimiento de las previsiones y autorizaciones contenidas en el presupuesto no pueden aplicarse en la vida normal del Estado, sin autorización del Parlamento;
3. La autorización legal para la aplicación del presupuesto se refiere, invariablemente, a un período determinado;
4. La ejecución del presupuesto por el poder administrador, dentro del ejercicio previsto, es correlativa al deber legal de rendir cuentas.

### **3.- La concepción unitaria de presupuesto como ley de presupuesto público del Estado**

En Venezuela, la Constitución de 1961 establecía en su artículo 162, que las leyes eran determinados actos jurídicos de acuerdo al modo como se producen. Esto evidencia, en forma histórico doctrinal, una concepción patria del presupuesto público como ley de presupuesto público, conocida académicamente como la concepción unitaria del presupuesto público. Aquel artículo establecía que “los actos que sancionen las Cámaras como cuerpos colegisladores se denominarán leyes. Las Leyes que reúnan sistemáticamente las normas relativas a determinada materia podrán denominarse Códigos”. En virtud de dicha disposición constitucional, la doctrina nacional afirmó que: una vez identificado como ley un determinado acto jurídico, a través de la aplicación del criterio acogido en la citada disposición constitucional, no cabe aplicar a ellas las distinciones doctrinales entre ley formal y ley material.

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en su artículo 202 define las leyes acogiendo el mismo criterio de la Constitución de 1961, cuando dispone que la ley es el acto sancionado por la Asamblea Nacional como cuerpo legislador. Las leyes que reúnan sistemáticamente las normas relativas a determinada materia se podrán denominar Códigos. Por ende, resulta aplicable el mismo criterio sostenido por la doctrina histórica venezolana (Andara, 2019, p.63).

El caso es que, según las disposiciones legales, normas, criterios, políticas y regulaciones vigentes de la materia, el presupuesto nacional debe ser aprobado siguiendo los mismos pasos para la formación de las leyes y debe ser publicado en la Gaceta Oficial de la República, ya que se trata de un acto jurídico con forma de ley, como expresamente lo consagra el artículo 313 del texto constitucional vigente: “la administración económica y financiera del Estado se regirá por un presupuesto aprobado anualmente por ley”. En estos términos, puede afirmarse:

1° La Ley de Presupuesto constituye un todo orgánico, un acto unitario; por ende no puede establecerse una separación entre la parte que contiene el plan financiero o los estados de previsión (que sería el acto administrativo) y el texto legal que los aprueba (ley propiamente dicha). 2° La función legislativa es ejercitada en toda su plenitud, no se reduce sólo a aprobar o autorizar la propuesta del Ejecutivo, por lo que las Cámaras no reciben un acto concluido o definitivo sino un proyecto de ley como cualquier otro que podrá ser rechazado o modificado y, además, según el artículo 313 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, la Asamblea Nacional podrá alterar las partidas presupuestarias, pero no autorizará medidas que conduzcan a la disminución de los ingresos públicos ni gastos que excedan el monto de las estimaciones de ingresos del proyecto de Ley de Presupuesto. La ley de presupuesto es una ley especial cuyo contenido es limitado por la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, como ley que le sirve de marco normativo. De modo que las restricciones que se encuentran en la misma provienen del propio legislador quien podría también modificarlas (Andara, 2019, p.65).

Y, más específicamente, en Venezuela, es el propio legislador a través de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, en su artículo 34, quien estableció una limitación en cuanto al contenido de la Ley de Presupuesto, al señalar que “no podrán contener disposiciones de carácter permanente, ni reformar o derogar leyes vigentes, o crear, modificar o suprimir tributos u otros ingresos, salvo que se trate de modificaciones autorizadas por las leyes creadoras de los respectivos tributos”, pues en este último caso, se puede ejemplificar con la Ley Orgánica del Poder Público Municipal cuya Disposición Transitoria Sexta dispone que en el caso del impuesto sobre actividades económicas de prestación de servicio eléctrico, la alícuota aplicable será del dos por ciento (2%), hasta tanto la Ley de Presupuesto establezca otra alícuota distinta, de manera uniforme para su consideración por el Ejecutivo Nacional en la estructura de costos de esas empresas.

#### **4.- Funciones del presupuesto público**

La doctrina presupuestaria de mayor uso, establece cuatro funciones vinculativas del presupuesto público:

- a) Determinar en cifras y por un período de tiempo, la futura actividad del Estado para el cumplimiento de los cometidos que ha asumido: fijar límites cuantitativos, cualitativos y temporales a los gastos que serán efectuados durante determinado período.
- b) Permitir el conocimiento y el control, por parte de la opinión pública y del Poder Legislativo, de la actividad financiera del gobierno: una función política en lo relativo a su vinculación con los organismos que ejercen la soberanía.
- c) Evidenciar el cálculo económico de la actividad financiera del Estado a través del cotejo de los gastos y de los recursos aprobados por el poder legislativo.
- d) Coordinar el plan económico del sector público con el plan económico general: el presupuesto público se vincula con un documento más amplio, como lo constituye el Presupuesto Económico y se convierte así en el medio a través del cual se realiza una determinada política económica

En el caso específico venezolano, estas funciones vinculan al presupuesto público con la acción gubernamental que debe ser guiada y reflejada al unísono en el Plan de desarrollo económico y social de la nación. Un texto programático que fija los objetivos primarios que incardinan las actividades del Estado y, por supuesto, que incardinan el presupuesto público en objetivos específicos. Por ejemplo, en el caso del Servicio desconcentrado de gestión integral de los desechos sólido Sergidesol de la Alcaldía del municipio Libertador del estado Mérida, su presupuesto público y su plan operativo anual se encuentra adscrito al objetivo general “convertir a Venezuela en un país potencia en lo social, lo económico y lo político dentro de la gran potencia naciente de América Latina y El Caribe, que garanticen la conformación de una zona de paz en nuestra América” y al objetivo específico “desarrollo de los derechos sociales”, ambos inscritos en el Plan de la Patria 2018-2024.

#### **5.- Análisis histórico de la Ley orgánica de la administración financiera del sector público de la República Bolivariana de Venezuela**

La Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público fue publicada en Gaceta Oficial N° 37.029 del 5 de septiembre de 2000 y, según su propio artículo

primero tiene por objeto regular la administración financiera, el sistema de control interno del sector público y los aspectos referidos a la coordinación macroeconómica, al Fondo de Estabilización Macroeconómica y al Fondo de Ahorro Intergeneracional. Dicho instrumento legal, en su artículo 171, derogó varios instrumentos legales tales como: la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, la Ley de Crédito Público publicada en la Gaceta Oficial N° 35.077 de fecha 26 de octubre de 1992, la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario publicada en la Gaceta Oficial N° 36.916 de fecha 2 de marzo de 2000.

Las disposiciones de la ley relativas a la estructura, formulación y presentación de la Ley de Presupuesto entraron en vigencia el 1 de enero de 2001 y se aplicaron para la formulación y presentación de la Ley de Presupuesto correspondiente al ejercicio financiero 2002. El 24 de septiembre de 2002 la Sala Constitucional anula el último aparte del artículo 80 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público. En el año 2003, específicamente, el 9 de enero de dicho año, se publica en la Gaceta Oficial N° 37.606, la reforma aprobada por la Asamblea Nacional en diciembre de 2002 en la que se modificó los artículos 51 y 80, a solicitud de la sentencia de la Sala Constitucional del año anterior.

El 13 de julio de 2004 fue publicada la Gaceta Oficial N°37.978 en la que se reformó el artículo 178 de la Ley que regula los lapsos para la elaboración del Marco plurianual del presupuesto conforme las disposiciones del Capítulo II, Título II de dicho instrumento legal. En fecha 31 de mayo de 2005, mediante Gaceta Oficial N° 38.198 se publicó la reforma de los artículos 6, 11 y 63, relativos a los sujetos sometidos a la ley, la facultad del Ejecutivo Nacional para establecer normas relativas a los créditos presupuestarios, y el régimen presupuestario del Distrito Metropolitano del Distrito Alto Apure y su sujeción a leyes especiales, respectivamente. La Gaceta Oficial N° 38.648 publicada en fecha 20 de marzo de 2007, contenía una nueva modificación del artículo 178.

En 2008 es reformada y publicada en Gaceta Oficial N°5.891 Extraordinario, de fecha 31 de julio de 2008, la misma permitió —a los institutos autónomos, a los institutos

públicos cuyo objeto principal sea la actividad financiera y a las sociedades mercantiles propiedad del Estado (Petróleos de Venezuela, S. A. por ejemplo) acceder a realizar operaciones de crédito público sin necesidad de habilitación por la Ley de Endeudamiento Público (conocida como la Ley Paraguas'), sino únicamente el permiso del Presidente en Consejo de Ministros.

La Asamblea Nacional aprobó una nueva reforma publicada el 26 de marzo de 2009, Gaceta Oficial N° 39.147 en la que el instrumento legal pasa a denominarse Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, dejando atrás su denominación de Decreto N° 6.233 con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público. Asimismo, se modifica el artículo 81 relativo a la realización de operaciones por encima del monto máximo a contratar por la ley de endeudamiento anual, que queda redactado de la siguiente manera:

Por encima del monto máximo a contratar autorizado por la ley de endeudamiento anual, conforme el artículo precedente, podrán celebrarse aquellas operaciones requeridas para hacer frente a gastos extraordinarios producto de calamidades o de catástrofes públicas y aquellos gastos ordinarios que no puedan ser ejecutados debido a una reducción de ingresos previstos para el ejercicio fiscal, lo cual no pueda ser compensado con recursos del Fondo de Estabilización Macroeconómica al que se refiere el Capítulo I del Título VIII de esta Ley. Igualmente, podrán celebrarse, por encima del monto máximo a contratar autorizado por la ley de endeudamiento anual, aquellas operaciones que tengan por objeto el refinanciamiento o reestructuración de deuda pública, así como también aquellas derivadas de la soberanía alimentaria, la preservación de la inversión social, seguridad y defensa integral en los términos establecidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la ley. Todas las operaciones por encima del monto máximo a contratar, con excepción de las relacionadas a gastos extraordinarios producto de calamidades o de catástrofes públicas, deberán autorizarse mediante Ley Especial. Para aquellas que tengan por objeto el refinanciamiento o reestructuración de deuda pública, la Asamblea Nacional podrá otorgar al Poder Ejecutivo una autorización general para adoptar, dentro de límites y condiciones y plazos determinados, programas generales de refinanciamiento.

En el mismo año, esta vez publicada en Gaceta Oficial N°39.164 de fecha 23 de abril de 2009 se modificó el artículo 91. En 2010 fue publicada en Gaceta Oficial N°39.465 del 14 de julio de dicho año, una nueva reforma en la que se prolonga nuevamente el carácter informativo del Marco Plurianual del Presupuesto, así como se dispone la reimpresión de la ley con las modificaciones realizadas, la incorporación del lenguaje de género y las derivadas de la fusión entre el Ministerio de Planificación y el de Finanzas. El 19 de noviembre de 2010 fue publicada en Gaceta Oficial N°39.556, la reforma de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, que modificó el artículo 51 respecto a los ordenadores u ordenadoras de compromisos y pagos en cuanto al presupuesto de cada uno de los entes u organismos que dirigen. En agosto de 2011 es nuevamente reformada mediante el Decreto N° 8.414 emanado de la Presidencia de la República en la que se modificó el artículo 7, numerales 5 y 6, eliminando los numerales 7, 8, 9 y 10; dicha reforma es publicada en la Gaceta Oficial N°39.741 de fecha 23 de agosto de 2011 y el precepto es el relativo a definiciones legales.

La Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público nuevamente fue objeto de dos reformas en el mes de marzo de 2012; la primera, publicada en Gaceta Oficial N°39.892 del 27 de marzo y luego, al día siguiente, es decir el 28 de dicho mes, en la Gaceta Oficial N°39.893. La primera reforma emana de la Asamblea Nacional y modifica el artículo 51 relativo a los ordenadores u ordenadoras de compromisos y pagos en cuanto al presupuesto de cada uno de los entes u organismos que dirigen, en esta oportunidad se incorpora al Defensor Público General o Defensora Pública Nacional. En la Gaceta Oficial N° 39.893 del 28 de marzo de 2012 se publica el Decreto N° 8.865 con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, en la que se modifican los artículos 81, 83, 90 y el texto del artículo IV del Título III de la ley.

En la Gaceta Oficial N°40.311 del 9 de diciembre de 2013 se publicó la reforma del artículo 78 realizada por la Asamblea Nacional, relativo a los fines informativos del marco plurianual conforme se explica en la segunda parte de presente obra<sup>70</sup>. Esta fue la última reforma de la ley, antes de la modificación general de la ley vigente.

La nueva ley se produce a través del Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público publicado en Gaceta Oficial N°6.154 Extraordinario del 19 de noviembre de 2014. El objeto de la ley se define en tres vertientes: i) la administración financiera del sector público; ii) el sistema de control interno; y, iii) la coordinación macroeconómica. Asimismo, elimina la regulación del Fondo de Estabilización Macroeconómica por tener desarrollo legislativo particular, sustituye el término ingresos por recursos, incorpora principios inherentes al régimen de control como parte del conjunto de valores fundamentales que deben regir la administración financiera del sector público. Esta nueva ley establece, además, como sistemas que conforman la administración financiera del sector público los siguientes: Presupuestario, Crédito Público, de Tesorería, de Contabilidad Pública, y los sistemas regulados por leyes especiales tales como Aduanero, Tributario y de Administración de Bienes. Se tratan las funciones del Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de Finanzas y se innova en cuanto al ámbito subjetivo de aplicación de este instrumento jurídico.

Este nuevo Decreto con rango, valor y fuerza de Ley de 2014 fue reformado a través de un nuevo Decreto de este rango que fue publicado en la Gaceta Oficial N°6.210 Extraordinario del 30 de diciembre de 2015.

En esta reforma se incorporó un aparte en el artículo 2 sobre la competencia del Presidente para decidir sobre el monto, distribución y disposición de los recursos o asignaciones. Se reformaron diversos preceptos: el artículo 24 sobre la Oficina Nacional de Presupuesto y el órgano al cual estará integrada; el artículo 37 relativo a la competencia para dictar los lineamientos que regirán la formulación del presupuesto con el objeto de delimitar el impacto del Marco Plurianual del Presupuesto. Asimismo, el artículo 51 sobre el recálculo de la partida de rectificaciones al presupuesto; el artículo 58 relativo a la excepción de ley sobre su aplicación a los institutos autónomos o públicos cuyo objeto principal sea la actividad financiera de intermediación bursátil, en los términos allí establecidos; el artículo 97 en cuanto a la autorización de las operaciones de crédito público por parte de la Asamblea Nacional y del deber de informar semestralmente las operaciones realizadas. Por otro lado, el numeral 4° del artículo 101 sobre la excepción en materia de crédito público a las empresas creadas en virtud de la

Ley Orgánica de Hidrocarburos. Finalmente, se incorporó la Disposición Transitoria Primera y se modificó la enumeración de las disposiciones transitorias (Andara, 2019, p.80).

### **5.1.- Quienes están vinculados por la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público vigente**

Según establece el artículo 5 de la mencionada legislación, “están sujetos a las regulaciones de este Decreto con rango, valor y fuerza de ley, los entes que conforman el sector público, enumerados de la siguiente manera: 1. La República, 2. Los estados, 3. Los distritos, 4. Los municipios, 5. Los institutos públicos...”

Teniendo por objeto la presente ley, artículo 1: “la administración financiera del sector público, el sistema de control interno y los aspectos referidos a la coordinación macroeconómica”. Teniendo como principios, artículo 2: los principios de justicia social, legalidad, honestidad, participación, eficiencia, solidaridad, solvencia, transparencia, responsabilidad, rendición de cuentas, equilibrio fiscal y coordinación macroeconómica”. Colocando como órgano rector del sistema financiero público, artículo 4: al “ministerio del poder popular con competencia en materia de finanzas... correspondiéndole la coordinación, implantación, mantenimiento y supervisión de los sistemas que la integran”.

En el caso del Servicio desconcentrado de gestión integral de los desechos sólidos Sergidesol de la Alcaldía del municipio Libertador del estado Bolivariano de Mérida, el artículo 6 de la Ley orgánica de la administración financiera del sector público, en su numeral 1º, queda definido como un ente (presentándose así una contradicción con lo establecido en el Decreto con rango, valor y fuerza de Ley orgánica de la administración pública vigente, quien los denomina órganos sin personalidad jurídica y denomina ente a los que tienen personalidad jurídica). Afirma el referido artículo 6: a los efectos de la aplicación de este Decreto con rango, valor y fuerza de Ley, se entiende por: 1. Entes descentralizados funcionalmente sin fines empresariales, aquellos sujetos que para

adquirir personalidad jurídica no requieren la inscripción del documento constitutivo en el Registro Mercantil, que pueden recibir asignaciones en la Ley de Presupuesto Anual. Asimismo, los servicios desconcentrados sin personalidad jurídica, se considerarán entes descentralizados funcionalmente sin fines empresariales a los solos efectos del proceso presupuestario, en el entendido que su régimen contable es común con el órgano de la República del cual forman parte. Siendo que el Instituto Autónomo para la Alimentación y Nutrición del estado Bolivariano de Mérida (IAANEM perteneciente a la Gobernación del estado Mérida) también queda clasificado como ente descentralizado de la administración pública, solo que a diferencia del Sergidesol, sí posee personalidad jurídica sin fines empresariales.

Y es importante acotar esto, porque el Decreto con rango, valor y fuerza de la Ley orgánica de la Administración Pública del año 2014, vigente hasta la fecha, afirma en su artículo 94 que: "... los referidos servicios (desconcentrados) son órganos que dependen jerárquicamente...", al tiempo que establecen que, artículo 98: "los institutos públicos o autónomos son personas jurídicas de derecho público de naturaleza fundacional, creados por ley nacional, estatal o municipal, dotados de patrimonio propio, con las competencias determinadas en ésta. Siendo que la ley que crea estos entes descentralizados contendrá, artículo 99: 1. Finalidad, competencias y actividades; 2. Grado de autogestión presupuestaria, administrativa y financiera que se establezca; 3. Descripción de la integración de su patrimonio y de sus fuentes de ingresos.

## **5.2.- Principios del presupuesto público en Venezuela**

En Venezuela los principios del Presupuesto Público acogidos en el ordenamiento jurídico son los siguientes:

- a.- Principio de periodicidad, temporalidad o anualidad: Este principio se consagra en la Constitución venezolana en su artículo 313 cuando dispone que la administración económica y financiera del Estado se regirá por un presupuesto aprobado anualmente por Ley. En desarrollo de este principio, y a los fines previstos en la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, el ejercicio

económico financiero comenzará el primero (1º) de enero y terminará el treinta y uno (31) de diciembre de cada año conforme el artículo 8 de la citada Ley, y referido a las cuentas de los presupuestos de recursos y gastos el artículo 56 dispone que se cerrarán al treinta y uno (31) de diciembre de cada año.

b.- Principio de unidad. En Venezuela se encuentra recogido en la Constitución de la República en su artículo 314 que señala: No se hará ningún tipo de gasto que no haya sido previsto en la ley de Presupuesto. Resulta evidente que esta referencia a la Ley de Presupuesto, en singular, descarta la existencia de doble presupuesto. Por otro lado, el artículo 11 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, lo recoge expresamente al establecer que: los presupuestos públicos comprenderán los recursos, los egresos y las operaciones de financiamiento..., para el correspondiente ejercicio económico financiero.

c.- Principio de universalidad. Este principio se encuentra plasmado en el artículo 11 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, cuando señala: Los presupuestos públicos comprenderán los recursos, los egresos y las operaciones de financiamiento sin compensaciones entre sí, para el correspondiente ejercicio económico financiero.

d.- Principio de equilibrio: según lo dispuesto en el artículo 15 del Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público:

Sin perjuicio del equilibrio económico de la gestión fiscal que se establezca para el período del marco plurianual del presupuesto, los presupuestos públicos deben mostrar equilibrio entre el total de las cantidades autorizadas para egresos y aplicaciones financieras y el total de las cantidades estimadas como recursos y fuentes financieras.

A lo que podría agregarse, un equilibrio entre las cantidades autorizadas para los egresos y las metas, objetivos y productos que se han de desarrollar, en términos de producción de bienes y servicios públicos.

e.- Principio de especialidad. Este principio significa que la autorización parlamentaria de los gastos no se da en forma global, sino que se concede en forma detallada, para cada crédito. El crédito autorizado para un determinado gasto sólo se puede utilizar para éste. El principio de especialidad presupuestaria se encuentra recogida en el artículo 315 de la Constitución venezolana cuando dispone la correspondencia entre los créditos presupuestarios y los objetivos a los cuales está dirigido. En forma bastante amplia dicho precepto señala que: en los presupuestos públicos anuales de gastos, en todos los niveles de gobierno, se establecerá de manera clara, para cada crédito presupuestario, el objetivo específico a que esté dirigido, los resultados concretos que se espera obtener y los funcionarios públicos o funcionarias públicas responsables para el logro de tales resultados. Así mismo, el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP), dispone que: para cada crédito presupuestario se establecerá el objetivo específico a que esté dirigido, así como los resultados concretos que se espera obtener, en términos cuantitativos, mediante indicadores de desempeño, siempre que ello sea técnicamente posible.

f.- Principio de no afectación de recursos. Este principio —prohíbe que unos ingresos determinados sirvan para cubrir unos gastos determinados, estando incluidos unos y otros, claro está, en el presupuesto. Es un principio ordenador de las fuentes de ingreso y su especificidad de inversión. En este sentido el artículo 311, apartado segundo, señala que: el ingreso que se genere por la explotación de la riqueza del subsuelo y los minerales, en general, propenderá a financiar la inversión real productiva, la educación y la salud. De igual manera el artículo 34 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público establece que, ...no obstante y sin que ello constituya la posibilidad de realizar gastos extrapresupuestarios, podrán ser afectados para fines específicos los siguientes ingresos”: 1. Los provenientes de donaciones, herencias, legados a favor de la República o sus entes descentralizados funcionalmente sin fines empresariales, con destino específico. 2. Los recursos provenientes de operaciones de crédito público.

3. Los que resulten de la gestión de los servicios desconcentrados sin personalidad jurídica.
4. El producto de las contribuciones especiales.

## **6.- Bases legales del presupuesto público en Venezuela. A vueltas con la Ley orgánica de la administración financiera del sector público y los reglamentos ONAPRE**

Según lo dispuesto en el artículo 4 del Reglamento N° 1, el plan de cuentas o clasificador presupuestario es elaborado por la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE) y consta de las cuentas de recursos y las cuentas de egresos. Este precepto agrega que los niveles de desagregación de las cuentas de recursos, permitirán identificar los ramos y subramos genéricos, específicos y subespecíficos y los referidos al grupo de las cuentas de egresos permitirán identificar partidas, genéricas, específicas, y subespecíficas. La formulación, ejecución y control de los presupuestos debe hacerse con base a dicho plan de cuentas o clasificador presupuestario. Entre tanto, la propia ONAPRE (2022, p.17) señala:

El Clasificador de Recursos y Egresos constituye la estructura presupuestaria de los distintos conceptos de gastos, así como el ordenamiento de los datos estadísticos mediante los cuales se resumen, consolidan y organizan las estadísticas presupuestarias con el fin de generar elementos de juicio para la planificación de las políticas económicas y presupuestarias, facilitar el análisis de los efectos económicos y sociales de las actividades del sector público y su impacto en la economía o en sectores particulares de la misma, y hacer posible la formulación y ejecución financiera del presupuesto.

Siendo los objetivos del referido clasificador de recursos y egresos:

1. Identificar y registrar la totalidad de los flujos de origen y aplicación de los recursos financieros.
2. Interrelacionar y presentar la información presupuestaria sobre bases homogéneas y confiables, facilitando la integración de los sistemas de administración financiera del Estado.

3. Registrar por partida simple y por partida doble, toda transacción económica y financiera, haciendo posible la modernización y una mayor transparencia de la gestión pública.
4. Realizar el seguimiento periódico de la ejecución presupuestaria de pagos, de inversiones y de crédito público, así como el cierre legal del presupuesto.

A efectos matemáticos y de nomenclatura, el clasificador de partidas presupuestarias de recursos e ingresos establece la partida 3.00.00.00.00 para ingresos/recursos y 4.00.00.00.00 para egresos. Cada grupo de cuenta básica 3.00.00.00 es un constructo estructurado de ramo 3.xx.00.00.00, subramo 3.00.xx.00.00, específica 3.00.00.xx.00 y subespecífica 3.00.00.00.xx. Para los egresos: 4.xx.00.00 representa la partida (macro, por ejemplo 4.01.00.00.00 personal), 4.00.xx.00.00 representa la partida genérica; 4.00.00.xx.00 representaría la partida específica y 4.00.00.00.xx correspondiente a la partida de egresos sub-específica.

#### **6.1.- Fundamentos normativos estrictamente jurídicos del presupuesto público en Venezuela**

Los fundamentos jurídicos presentados a continuación, de importante extensión, son resultado de las entrevistas realizados a los sujetos de investigación. Representan la construcción de un edificio de normas jurídicas, principalmente, pero también administrativas y organizacionales, que son referencia obligatoria para los planificadores de presupuestos públicos de entes descentralizados, cuyas experiencias arrojan luz en torno al objetivo principal de determinar los factores que intervienen en la planificación del Presupuesto de los entes descentralizados a nivel estatal y municipal de la Administración pública de Venezuela entre los años 2012 y 2022.

*Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 2009. Gaceta oficial de la República N°5.908 del 19 de febrero de 2009.*

Artículo 311. La gestión fiscal estará regida y será ejecutada con base en principios de eficiencia, solvencia, transparencia, responsabilidad y equilibrio

fiscal. Esta se equilibrará en el marco plurianual del presupuesto, de manera que los ingresos ordinarios deben ser suficientes para cubrir los gastos ordinarios.

El Ejecutivo Nacional presentará a la Asamblea Nacional, para su sanción legal, un marco plurianual para la formulación presupuestaria que establezca los límites máximos de gasto y endeudamiento que hayan de contemplarse en los presupuestos nacionales. La ley establecerá las características de este marco, los requisitos para su modificación y los términos de su cumplimiento.

El ingreso que se genere por la explotación de la riqueza del subsuelo y los minerales, en general, propenderá a financiar la inversión real productiva, la educación y la salud. Los principios y disposiciones establecidos para la administración económica y financiera nacional, regularán la de los Estados y Municipios en cuanto sean aplicables.

Artículo 312. La ley fijará límites al endeudamiento público de acuerdo con un nivel prudente en relación con el tamaño de la economía, la inversión reproductiva y la capacidad de generar ingresos para cubrir el servicio de la deuda pública. Las operaciones de crédito público requerirán, para su validez, una ley especial que las autorice, salvo las excepciones que establezca la ley orgánica. La ley especial indicará las modalidades de las operaciones y autorizará los créditos presupuestarios correspondientes en la respectiva ley de presupuesto.

La ley especial de endeudamiento anual será presentada a la Asamblea Nacional conjuntamente con la Ley de Presupuesto. El Estado no reconocerá otras obligaciones que las contraídas por órganos legítimos del Poder Nacional, de acuerdo con la ley.

Artículo 313. La administración económica y financiera del Estado se regirá por un presupuesto aprobado anualmente por ley. El Ejecutivo Nacional presentará a la Asamblea Nacional, en la oportunidad que señale la ley orgánica, el proyecto de Ley de Presupuesto. Si el Poder Ejecutivo, por cualquier causa, no hubiese

presentado a la Asamblea Nacional el proyecto de Ley de Presupuesto dentro del plazo establecido legalmente, o el mismo fuere rechazado por ésta, seguirá vigente el presupuesto del ejercicio fiscal en curso.

La Asamblea Nacional podrá alterar las partidas presupuestarias, pero no autorizará medidas que conduzcan a la disminución de los ingresos públicos ni gastos que excedan el monto de las estimaciones de ingresos del proyecto de Ley de Presupuesto.

Con la presentación del marco plurianual del presupuesto, la ley especial de endeudamiento y el presupuesto anual, el Ejecutivo Nacional hará explícitos los objetivos de largo plazo para la política fiscal, y explicará cómo dichos objetivos serán logrados, de acuerdo con los principios de responsabilidad y equilibrio fiscal.

Artículo 314. No se hará ningún tipo de gasto que no haya sido previsto en la Ley de Presupuesto. Sólo podrán decretarse créditos adicionales al presupuesto para gastos necesarios no previstos o cuyas partidas resulten insuficientes, siempre que el Tesoro Nacional cuente con recursos para atender la respectiva erogación; a este efecto, se requerirá previamente el voto favorable del Consejo de Ministros y la autorización de la Asamblea Nacional o, en su defecto, de la Comisión Delegada.

Artículo 315. En los presupuestos públicos anuales de gastos, en todos los niveles de gobierno, se establecerá de manera clara, para cada crédito presupuestario, el objetivo específico a que esté dirigido, los resultados concretos que se espera obtener y los funcionarios públicos o funcionarias públicas responsables para el logro de tales resultados. Éstos se establecerán en términos cuantitativos, mediante indicadores de desempeño, siempre que ello sea técnicamente posible. El Poder Ejecutivo, dentro de los seis meses posteriores al vencimiento del ejercicio anual, presentará a la Asamblea Nacional la rendición

de cuentas y el balance de la ejecución presupuestaria correspondiente a dicho ejercicio.

*Decreto N° 2.174 con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.210 Extraordinario de fecha 15 de diciembre de 2015.*

Artículo 4. El Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de finanzas es el órgano rector de la administración financiera del sector público, correspondiéndole la dirección, coordinación, implantación, mantenimiento y supervisión de los sistemas que la integran, de conformidad con lo establecido en la Constitución y la ley. Dichos sistemas estarán interrelacionados y cada uno actuará bajo la coordinación y la rectoría técnica del órgano que corresponda, en los términos establecidos en este Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley...

Artículo 5. Están sujetos a las regulaciones de este Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley, los entes que conforman el sector público, enumerados de la siguiente manera:

1. La República
2. Los estados
3. Los Distritos
4. Los Municipios
5. Los institutos públicos...

Artículo 6. A los efectos de la aplicación de este Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley, se entiende por:

1. Entes descentralizados funcionalmente sin fines empresariales, aquellos sujetos que para adquirir personalidad jurídica no requieren la inscripción del documento constitutivo en el Registro Mercantil, que pueden recibir asignaciones en la Ley de Presupuesto anual. Asimismo, los servicios

desconcentrados sin personalidad jurídica, se considerarán entes descentralización funcionalmente sin fines empresariales a los solos efectos del proceso presupuestario, en el entendido que si régimen contable es común con el órgano de la República del cual forman parte...

Artículo 7. A los fines previstos en este Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley, el ejercicio económico financiero comenzará el primero (1º) de enero y terminará el treinta y uno (31) de diciembre de cada año.

Artículo 9. Los presupuestos públicos expresan los recursos y egresos vinculados a los objetivos y metas de los planes nacionales, regionales, municipales, locales y sectoriales, elaborados dentro de las líneas generales del plan de desarrollo económico y social de la Nación aprobado por la Asamblea Nacional, en aquellos aspectos que exigen, por parte del sector público, captar y asignar recursos conducentes para el cumplimiento de las metas de desarrollo económico, social e institucional de la Nación y se ajustarán a las regla de disciplina fiscal contempladas en este Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley y en el marco plurianual del presupuesto.

El Ejecutivo Nacional presentará en la misma oportunidad a la Asamblea Nacional el plan operativo anual y el proyecto de Ley de Presupuesto.

Artículo 12. Los presupuestos públicos comprenderán los recursos, los egresos y las operaciones de financiamiento si compensaciones entre sí, para el correspondiente ejercicio económico financiero.

Artículo 13. Los presupuestos públicos de egresos contendrán los gastos corrientes, de capital y aplicaciones financieras, y utilizarán las técnicas más adecuadas para formular, ejecutar, seguir y evaluar las políticas, los planes de acción y la producción de bienes y servicios de los órganos y entes del sector público, así como la incidencia económica y financiera de la ejecución de los gastos y la vinculación de éstos con sus fuentes de financiamiento. Para cada

crédito presupuestario se establecerá el objetivo específico a que esté dirigido, así como los resultados concretos que se espera obtener, en términos cuantitativos, mediante indicadores de desempeño, siempre que ello sea técnicamente posible.

Artículo 15. Sin perjuicio del equilibrio económico de la gestión fiscal que se establezca para el período del marco plurianual del presupuesto, los presupuestos públicos deben mostrar equilibrio entre el total de las cantidades autorizadas para egresos y aplicaciones financieras y el total de las cantidades estimadas como recursos y fuentes financieras.

Artículo 26. Los funcionarios y funcionarias y demás trabajadores al servicio de los órganos y entes cuyos presupuestos se rigen por este Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley, están obligados a suministrar las informaciones que requiera la Oficina Nacional de Presupuesto, así como cumplir las normas e instructivos técnicos que emanen de ella.

Artículo 27. Los órganos y entes cuyos presupuestos se rigen por este Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley, contarán con unidades administrativas para el cumplimiento de las funciones que en materia presupuestaria se regulan en este título. Dichas unidades administrativas, acatarán y velarán por el cumplimiento de las normas e instructivos técnicos dictados por la Oficina Nacional de Presupuesto, de conformidad con este Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley y su Reglamento.

Artículo 71. El proceso presupuestario de los estados, distritos y municipios se regirá por las leyes estatales, la Ley Orgánica del Poder Público Municipal y las ordenanzas municipales respectivas.

Los entes político territoriales a los que se refiere este artículo propenderán a unificar la técnica de formulación presupuestaria con la de la República ajustándose en cuanto resulte aplicable a las disposiciones técnicas que dicte la Oficina Nacional de Presupuesto.

Artículo 72. Las leyes y ordenanzas de presupuesto de presupuesto de los estados, distritos y municipios, dentro e los treinta (30) días siguientes a su aprobación, se remitirán al Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva de la República, a la Asamblea Nacional, al Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de planificación y a la Oficina Nacional de Presupuesto, a los fines de su incorporación en el Presupuesto Consolidado del Sector Público.

*Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N°6.147, de fecha 17 de diciembre de 2014.*

Artículo 1. El presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica tiene por objeto establecer los principios, bases y lineamientos que rigen la organización y el funcionamiento de la Administración Pública; así como regular los compromisos de gestión; crear mecanismos para promover la participación popular y el control, seguimiento y evaluación de las políticas, planes y proyectos públicos; y establecer las normas básicas sobre los archivos y registros de la Administración Pública.

Artículo 2. Las disposiciones del presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica serán aplicables a la Administración Pública Nacional, así como a las de los estados, distritos metropolitanos, el Distrito Capital, el Territorio Insular Miranda y las de los municipios, quienes deberán desarrollar su contenido dentro del ámbito de sus respectivas competencias.

Artículo 3. La Administración Pública tendrá como objetivo de su organización y funcionamiento hacer efectivos los principios, valores y normas consagrados en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y en especial, garantizar a todas las personas, el goce y ejercicio de los derechos humanos.

Artículo 8. Las funcionarias públicas y funcionarios públicos están en la obligación de cumplir y hacer cumplir la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Las funcionarias públicas y funcionarios públicos incurren en responsabilidad civil, penal, administrativa o disciplinaria, según el caso, por los actos, hechos u omisiones que en el ejercicio de sus funciones violen o menoscaben los derechos garantizados en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la ley, sin que les sirva de excusa órdenes superiores.

Artículo 20. La asignación de recursos a los órganos, entes de la Administración Pública y demás formas de organización que utilicen recursos públicos, se ajustará estrictamente a los requerimientos de su organización y funcionamiento para el logro de sus metas y objetivos, con uso racional de los recursos humanos, materiales y financieros.

En los casos en que las actividades de los órganos y entes de la Administración Pública, en ejercicio de potestades públicas que por su naturaleza lo permitan, fueren más económicas y eficientes mediante la gestión de los Consejos Comunales y demás formas de organización comunitaria o del sector privado, dichas actividades podrán ser transferidas a éstos, de conformidad con la ley, reservándose la Administración Pública la supervisión, evaluación y control del desempeño y de los resultados de la gestión transferida,

Los órganos y entes de la Administración Pública procurarán que sus unidades de apoyo administrativo no consuman un porcentaje del presupuesto destinado al sector correspondiente mayor que el estrictamente necesario. A tales fines, los titulares de la potestad organizativa de los órganos y entes de la Administración Pública, previo estudio económico y con base en los índices que fueren más eficaces de acuerdo al sector correspondiente, determinarán los porcentajes máximos de gasto permitido en unidades de apoyo administrativo.

Artículo 28. Los órganos y entes de la Administración Pública estarán internamente ordenados de manera jerárquica y relacionados de conformidad con la distribución vertical de atribuciones en niveles organizativos. Los órganos de inferior jerarquía estarán sometidos a la dirección, supervisión, evaluación y control de los órganos superiores de la Administración Pública con competencia en la materia respectiva.

Artículo 30. La Administración Pública Nacional, con el propósito de incrementar la eficiencia y eficacia de su gestión, podrá descentralizar competencias y servicios públicos en los estados, distritos metropolitanos y municipios, de conformidad con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la ley.

Así mismo, los estados podrán descentralizar competencias y servicios públicos, en los distritos metropolitanos y los municipios.

Artículo 32. La descentralización funcional o territorial transfiere la titularidad de la competencia y, en consecuencia, transfiere cualquier responsabilidad que se produzca por el ejercicio de la competencia o de la gestión del servicio público correspondiente, en la persona jurídica y en las funcionarias o funcionarios del ente descentralizado.

La desconcentración, funcional o territorial, transfiere únicamente la atribución. La persona jurídica en cuyo nombre actúe el órgano desconcentrado será responsable patrimonialmente por el ejercicio de la atribución o el funcionamiento del servicio público correspondiente, manteniendo la responsabilidad que corresponda a las funcionarias y funcionarios que integren el órgano desconcentrado y se encuentren encargados de la ejecución de la competencia o de la gestión del servicio público correspondiente.

Los instrumentos de creación de los órganos y servicios desconcentrados, así como los que crean entes descentralizados de la Administración Pública, podrán

atribuir a los titulares de los órganos superiores, o a las máximas autoridades de dichos órganos y entes, la facultad para distribuir las competencias y atribuciones otorgadas a éstos, regulando su organización y funcionamiento en coordinación con los lineamientos de la planificación centralizada.

Artículo 44. Son órganos superiores de dirección del nivel central de la Administración Pública Nacional, la Presidenta o Presidente de la República, la Vicepresidenta Ejecutiva o Vicepresidente Ejecutivo, el Consejo de Ministros, las Vicepresidentas o Vicepresidentes Sectoriales, las ministras o ministros, las viceministras o viceministros; las jefas o jefes de Gobierno y las autoridades regionales.

Son órganos superiores de consulta del nivel central de la Administración Pública Nacional, la Procuraduría General de la República, el Consejo de Estado, el Consejo de Defensa de la Nación, las juntas sectoriales y las juntas ministeriales.

Artículo 96. El Decreto que cree un servicio desconcentrado establecerá:

1. La finalidad y asignación de competencia del servicio desconcentrado que se cree.
2. La integración y fuentes ordinarias de ingreso.
3. El grado de autogestión presupuestaria, administrativa, financiera y de gestión que se acuerde.
4. Los mecanismos de control a los cuales quedará sometido.
5. El destino que se dará a los ingresos obtenidos, incluidos los excedentes al final del ejercicio fiscal.
6. La forma de designación del titular que ejercerá la dirección y administración, y el rango de su respectivo cargo.

Artículo 98. Los institutos públicos o autónomos son personas jurídicas de derecho público de naturaleza fundacional, creadas por ley nacional, estatal, u ordenanza municipal, dotadas de patrimonio propio, con las competencias determinadas en éstas.

Artículo 103. Las Empresas del Estado son personas jurídicas de derecho público constituidas de acuerdo a las normas de derecho privado, en las cuales la República, los estados, los distritos metropolitanos y los municipios, o alguno de los entes descentralizados funcionalmente a los que se refiere el presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica, solos o conjuntamente, tengan una participación mayor al cincuenta por ciento del capital social.

Artículo 109. El órgano nacional, estatal, distrital o municipal que sea competente en materia presupuestaria, según corresponda, llevará un registro de la composición accionaria de las empresas donde el Estado tenga participación en su capital social, y remitirá semestralmente copia del mismo a la comisión correspondiente de la Asamblea Nacional, de los consejos legislativos, de los cabildos metropolitanos o de los consejos municipales, dentro de los primeros treinta (30) días del semestre siguiente.

Artículo 110. Son fundaciones del Estado aquellas cuyo patrimonio está afectado a un objeto de utilidad general, artístico, científico, literario, benéfico, o social, en cuyo acto de constitución participe la República, los estados, los distritos metropolitanos, los municipios o alguno de los entes descentralizados funcionalmente a los que se refiere el presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica, siempre que su patrimonio inicial se realice con aportes del Estado en un porcentaje mayor al cincuenta por ciento.

Igualmente, son fundaciones del Estado aquellas cuyo patrimonio pase a estar integrado, en la misma proporción, por aportes de los referidos entes, independientemente de quienes hubieren sido sus fundadores.

Artículo 119. Todo ente descentralizado funcionalmente se adscribirá a un determinado órgano o ente de la Administración Pública, a los efectos del ejercicio del control correspondiente.

*Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.013, Extraordinaria, de fecha 23 de diciembre de 2010.*

Artículo 9. Están sujetos a las disposiciones de la presente Ley y al control, vigilancia y fiscalización de la Contraloría General de la República:

1. Los órganos y entidades a los que incumbe el ejercicio del Poder Público Nacional.
2. Los órganos y entidades a los que incumbe el ejercicio del Poder Público Estadual.
3. Los órganos y entidades a los que incumbe el ejercicio del Poder Público en los Distritos y Distritos Metropolitanos.
4. Los órganos y entidades a los que incumbe el ejercicio del Poder Público Municipal y en las demás entidades locales previstas en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal.
5. Los órganos y entidades a los que incumbe el ejercicio del Poder Público en los Territorios Federales y Dependencias Federales.
6. Los institutos autónomos nacionales, estatales, distritales y municipales.

Artículo 44. Las contralorías de los estados, de los distritos, distritos metropolitanos y de los municipios, ejercerán el control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes de los órganos y entidades centralizados y descentralizados sujetos a su control, de conformidad con la ley, y a tales fines gozarán de autonomía orgánica, funcional y administrativa.

*Ley Orgánica del Poder Público Municipal (LOPPM). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N°6.015, Extraordinaria, de fecha 28 de diciembre de 2010.*

Artículo 138. Son ingresos ordinarios del Municipio:

1. Los procedentes de la administración de su patrimonio, incluido el producto de sus ejidos y bienes.
2. Las tasas por el uso de sus bienes o servicios; las tasas administrativas por licencias o autorizaciones; los impuestos sobre actividades económicas de industria, comercio, servicios o de índole similar, con las limitaciones establecidas en la Constitución de la República; los impuestos sobre inmuebles urbanos, vehículos, espectáculos públicos, juegos y apuestas lícitas, propaganda y publicidad comercial; las contribuciones especiales por mejoras sobre plusvalía de las propiedades generadas por cambio de uso o de intensidad de aprovechamiento con que se vean favorecidas por los planes de ordenación urbanística y cualesquiera otros que le sean asignados por ley.
3. El impuesto territorial rural o sobre predios rurales y otros ramos tributarios Nacionales o estatales, conforme a las leyes de creación de estos tributos.
4. Los derivados del situado constitucional y otras transferencias o subvenciones nacionales o estatales.
5. El producto de las multas y sanciones en el ámbito de sus competencias y las demás que le sean atribuidas.
6. Los dividendos o intereses por suscripción de capital.
7. Los provenientes del Fondo de Compensación Interterritorial.
8. Los demás que determine la ley.

Artículo 139. El situado constitucional es el ingreso que le corresponde a los municipios en cada ejercicio fiscal, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 167 de la Constitución de la República, el cual comprende:

1. Una cantidad no menor al veinte por ciento (20%) de la correspondiente al respectivo estado en el presupuesto de los ingresos ordinarios del Fisco Nacional.
2. Una participación no menor del veinte por ciento (20%) de los demás ingresos ordinarios del mismo estado.

La distribución del situado entre los municipios de cada estado se hará conforme a los siguientes parámetros: cuarenta y cinco por ciento (45%) en partes iguales, cincuenta por ciento (50%) en proporción a la población de los municipios y cinco por ciento (5%) en proporción a su extensión territorial.

Artículo 140. Son ingresos extraordinarios del Municipio:

1. El producto del precio de venta de los ejidos y demás bienes muebles e inmuebles municipales.
2. Los bienes que se donaren o legaren a su favor.
3. Las contribuciones especiales.
4. Los aportes especiales que le acuerden organismos nacionales o estatales.
5. El producto de los empréstitos y demás operaciones de crédito público contratados, de conformidad con la ley.

Artículo 141. Los ingresos públicos extraordinarios sólo podrán destinarse a inversión en obras o servicios que aseguren la recuperación de la inversión o el incremento efectivo del patrimonio del Municipio. Excepcionalmente y sólo en caso de emergencia por catástrofe o calamidad pública, podrán destinarse para atenderla; este destino requerirá la autorización del Concejo Municipal.

Cuando dichos ingresos provengan de la enajenación de terrenos de origen ejidal y demás bienes muebles e inmuebles del Municipio, deberán necesariamente ser invertidos en bienes que produzcan nuevos ingresos al Municipio.

Los concejales o concejales velarán por el cumplimiento de este artículo y responderán solidariamente con el alcalde o alcaldesa por la contravención de esta norma, a menos que demostraren el respectivo procedimiento para hacer efectiva la responsabilidad administrativa y civil del alcalde o alcaldesa.

Artículo 233. El proyecto de ordenanza de presupuesto de ingresos y gastos del Municipio junto con el Plan Operativo Anual deberá ser presentado por el alcalde o alcaldesa al Concejo Municipal, antes del 1º de noviembre del año anterior a su vigencia.

Artículo 234. El proyecto de ordenanza de ingresos y gastos del ejercicio económico financiero y el Plan Operativo Anual debe ser sancionado por el Concejo Municipal, antes del 15 de diciembre del año anterior a la vigencia de dicho presupuesto; en caso contrario, se reconducirá el presupuesto del ejercicio anterior. Para la reconducción del presupuesto se observarán, en cuanto sean aplicables, las disposiciones legales sobre la materia.

Artículo 235. En caso de ser reconducido el presupuesto, el alcalde o alcaldesa ordenará la publicación en la Gaceta Municipal, incluyendo los ajustes a que hubiere lugar. Durante el período de vigencia del presupuesto reconducido regirán las disposiciones generales de la ordenanza de presupuesto anterior, en cuanto sean aplicables.

Artículo 236. Si para el 31 de marzo, el Concejo Municipal no hubiese sancionado la ordenanza de presupuesto de ingresos y gastos, el presupuesto reconducido se considerará definitivamente vigente hasta el 31 de diciembre. Artículo 237. El alcalde o la alcaldesa, dentro del lapso previsto posterior al vencimiento del

ejercicio anual, presentará la rendición de cuentas y el balance de la ejecución presupuestaria correspondiente a dicho ejercicio.

Artículo 238. El presupuesto de ingresos, contendrá la enumeración de los diversos ingresos fiscales cuya recaudación se autorice, con la estimación prudencial de las cantidades que se presupone habrán de ingresar por cada ramo en el año económico siguiente a su aprobación, así como cualesquiera otros recursos financieros permitidos por la ley.

La ejecución del presupuesto de ingresos, se regirá por las correspondientes ordenanzas de Hacienda Pública Municipal.

Artículo 239. El presupuesto de gastos contendrá por sectores, los programas, subprogramas, proyectos y demás categorías presupuestarias equivalentes bajo responsabilidad directa de la entidad, así como los aportes que pudieran acordarse, todo de conformidad con las disposiciones técnicas que establezca la Oficina Nacional de Presupuesto.

En las categorías programáticas de gastos, se identificarán las partidas que expresarán la especie de los bienes y servicios que cada uno de los organismos ordenadores se propone alcanzar en el ejercicio y los créditos presupuestarios correspondientes.

Artículo 240. El monto del presupuesto de gastos, no podrá exceder del total del presupuesto de ingresos. Cuando fuere indispensable para cumplir con esta disposición, en el presupuesto de ingresos se podrá incluir hasta la mitad de las existencias del Tesoro no comprometidas y estimadas para el último día del ejercicio fiscal vigente al momento de la presentación del proyecto de ordenanza de presupuesto anual de ingresos y gastos.

Artículo 241. En el presupuesto de gastos, se incorporará una partida denominada “Rectificaciones del Presupuesto”, cuyo monto no podrá ser superior al tres por

ciento (3%) del total de los ingresos estimados en la ordenanza, excluyendo los ingresos asignados por leyes específicas, mediante las cuales se les transfieran recursos a los municipios.

El alcalde o alcaldesa podrá disponer de este crédito, para atender gastos imprevistos que se presenten en el transcurso del ejercicio para aumentar los créditos presupuestarios que resultaren insuficientes. Salvo casos de emergencia, los recursos de este crédito no podrán destinarse a crear nuevos créditos ni cubrir gastos cuyas asignaciones hayan sido disminuidas por los mecanismos formales de modificaciones presupuestarias. No se podrán decretar créditos para rectificaciones de presupuesto, ni éstas ser incrementadas mediante traspaso de créditos.

Artículo 242. Los créditos presupuestarios del presupuesto de gastos por programas, subprogramas, proyectos, partidas y demás categorías presupuestarias equivalentes, constituyen el límite máximo de las autorizaciones disponibles para gastar, no pudiendo el alcalde o alcaldesa acordar ningún gasto ni pago para el cual no exista previsión presupuestaria.

El alcalde o alcaldesa, dentro de los límites cuantitativos y cualitativos que establezcan las disposiciones generales de la ordenanza de presupuesto de ingresos y gastos del ejercicio económico financiero, podrá acordar traspasos de créditos entre partidas, proyectos, subprogramas, programas y otras categorías presupuestarias equivalentes.

Artículo 243. Los municipios o distritos están obligados a regirse por las normas generales de contabilidad, así como por las normas e instrucciones sobre los sistemas y procedimientos de contabilidad dictados por la Oficina Nacional de Contabilidad Pública, con el propósito de lograr una estructura contable uniforme, sin perjuicio de las variaciones necesarias que permitan el registro de sus operaciones, así como la regularización y coordinación de los procedimientos contables de cada Municipio.

Artículo 244. El Concejo Municipal o Cabildo, oída la opinión de la Oficina Nacional de Presupuesto, establecerá las normas sobre la ejecución y ordenación de los pagos, los requisitos que deban llevar las órdenes de pago, las piezas justificativas que deban contener los expedientes en que se funden dichas ordenaciones y cualquier otro aspecto relacionado con la ejecución del presupuesto de gastos que no esté expresamente señalado en la presente Ley.

Artículo 245. El presupuesto deberá contener en forma especificada las inversiones, así como los gastos de operaciones, de las diversas unidades de la entidad y los aportes para fundaciones, empresas, mancomunidades y demás organismos de carácter municipal e intermunicipal.

Artículo 246. No se podrá destinar específicamente el producto de ningún ramo de ingreso con el fin de atender el pago de determinado gasto, salvo las afectaciones legales.

Artículo 247. El Concejo Municipal o Cabildo, a solicitud del alcalde o alcaldesa, podrá aprobar créditos adicionales al presupuesto de gastos para cubrir gastos necesarios no previstos en la ordenanza anual de presupuesto o créditos presupuestarios insuficientes. Los créditos adicionales podrán ser financiados:

1. Con los recursos que provengan de un mayor rendimiento de los ingresos calculados en la ordenanza de presupuesto, certificados por el Tesorero Municipal.
2. Con economías en los gastos que se hayan logrado o se estimen en el ingreso del ejercicio.
3. Con existencias del Tesoro, no comprometidas y debidamente certificadas por el Tesorero Municipal o Distrital, y donde no exista el servicio de tesorería por el funcionario responsable de la hacienda.
4. Con aportes especiales acordados por los gobiernos nacional y estatal.
5. Con otras fuentes de financiamiento que apruebe el Concejo Municipal o Cabildo, de conformidad con las leyes.

Cuando los créditos adicionales hayan de financiarse con economías en los gastos, éstas deberán ser expresamente determinadas y se acordarán las respectivas insubsistencias o anulaciones de créditos.

Artículo 248. Las cuentas de los presupuestos de ingresos y gastos se cerrarán al 31 de diciembre de cada año. Después de esa fecha, los ingresos que se recauden se considerarán parte del presupuesto vigente, con independencia de la fecha en que se hubiere originado la obligación de pago o liquidación de los mismos. Con posterioridad al 31 de diciembre de cada año, no podrán asumirse compromisos ni causarse gastos con cargo al ejercicio que se cierre en esa fecha.

Artículo 249. Los gastos causados y no pagados al 31 de diciembre de cada año se pagarán durante el año siguiente, con cargo a las disposiciones en caja y banco existentes a la fecha señalada.

Los gastos comprometidos y no causados al 31 de diciembre de cada año se imputarán automáticamente al ejercicio siguiente, afectando los mismos a los créditos disponibles para ese ejercicio.

Artículo 250. El ejercicio económico financiero de los municipios comenzará el primero de enero y terminará el treinta y uno de diciembre de cada año.

*Ley Orgánica del Poder Popular (LOPP). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.011, Extraordinaria, de fecha 21 de diciembre de 2010. Artículos 09, 14, 17 y 24.*

*Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal (LOSEC). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.011, Extraordinaria de fecha 21 de diciembre de 2010. Artículos 02, 07, 08, 09, 10 numeral 01, 22 y 53.*

*Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Reforma de la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular (LOPPP). Gaceta Oficial de la República Bolivariana*

*de Venezuela N° 6.148, Extraordinaria, de fecha 18 de noviembre de 2014. Artículos 19, 20, 30, 31, 38, 39, 40, 41, 74, 75, 76 77 y 78.*

*Ley Orgánica de Contraloría Social (LOCS). Gaceta Oficial N° 6.011, Extraordinaria de fecha 21 de diciembre de 2010. Artículos 1, 4, 5, 7, 8, 9 y 16.*

*Ley Orgánica de las Comunas (LOC). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.011, Extraordinaria de fecha 21 de diciembre de 2010. Artículos 22, 32, 34, 47, 49 y 62.*

*Ley Orgánica de los Consejos Comunales (LOCC). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 39.335, Ordinaria, de fecha 28 de diciembre de 2009. Artículos 30, 34 numeral 4, 47, 50 y 59.*

*Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno (LOCFG). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.963, con extensión N°. 39.371 ordinaria, de fecha 22 de febrero de 2010. Artículos 02, 07, 22 y 25.*

*Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Contra la Corrupción (LCC). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.155, Extraordinaria, de fecha 19 de noviembre de 2014. Artículos 06, 07, 08, 10, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61 y 62.*

*Ley del Estatuto de la Función Pública (LEFP). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.522, Extraordinaria, de fecha 06 de septiembre de 2002. Artículos 15 y 50.*

*Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Contrataciones Públicas. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.154, Extraordinaria de fecha 13 de noviembre de 2014. Artículos 6 numeral 18, 23, 39, 40, 106, 108, 109, 111, 113, 115 numeral 4.*

*Ley de Reforma Parcial de la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública (LCLPP). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.184, Extraordinaria de fecha 03 de junio de 2015. Artículo 05 numeral 19.*

*Decreto N° 4.464 de fecha 08-05- 2006 mediante el cual se dicta el Reglamento N° 3 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público Sobre el Sistema de Tesorería. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 38.433, de fecha 10 de mayo de 2006. Artículos 16 al 18, 22, 27, 29 y 65.*

*Decreto N° 3.776 de fecha 18-07- 2005 mediante el cual se dicta el Reglamento N° 1 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público Sobre el Sistema Presupuestario. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.781, Extraordinaria, de fecha 12 de agosto de 2005. Artículos 2 al 5, 7, 10, 38, 39, 41 y 43*

*Decreto N° 4.099 de fecha 21-11- 2005 mediante el cual se dicta el Reglamento N° 4 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público Sobre el Sistema de Contabilidad Pública. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 38.333, de fecha 12 de diciembre de 2005. Artículos 2, 3 y 6.*

*Reglamento de la Ley de Contrataciones Públicas. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 39.181, Ordinaria, de fecha 19 de mayo de 2009. Artículos 2 y 3.*

*Reglamento de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 39.924, de fecha 17 de mayo de 2012. 1 al 5, 9, 26, 36 numeral 2 y 4, 37 al 42, 50, 53, 54 y 62.*

*Decreto N° 3.736 de fecha 11-01- 2019, mediante el cual se declara el Estado de Excepción y de Emergencia Económica. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.424 Extraordinario, de fecha 11 de enero de 2019. En todo su contenido.*

*Proyecto Nacional Simón Bolívar, Tercer Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2019- 2025. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.442 Extraordinario, de fecha 03 de abril de 2019. En todo su contenido.*

## **7.- La originalidad del conocimiento de los funcionarios públicos sobre la legislación en materia de presupuesto público: el inicio de los obstáculos de la planificación presupuestaria**

Desde Luca Paccioli, la contabilidad se presenta como la ciencia, la técnica y el arte que clasifica, registra, presenta e interpreta los datos relativos a hechos y actos económico financieros, con la finalidad de brindar análisis histórico de datos y hechos, de manera sistemática y de predecir en la medida de lo posible ciertos cursos de acción a los fines de brindar ventajas competitivas a las decisiones de las organizaciones, principalmente privadas, pero, también y, además, públicas.

Como todas las profesiones reconocidas por la ciencia y por las instituciones gubernamentales, y como profesión relacionada con el sistema económico, la contabilidad se encuentra regulada por códigos de ética profesional y por normas del derecho positivo (derecho legislado por el Estado). En el caso de Venezuela, el Congreso de la República Bolivariana de Venezuela en fecha 1973 a través de la Gaceta Oficial de la República N°30.273 establece la Ley del Ejercicio de la Contaduría, y el Despacho de la Presidencia de la República a través del Decreto N°735 de 1975 establece el Reglamento de la Ley. Posteriormente, la Federación de Colegios de Contadores Públicos de Venezuela, a través de la Secretaría de Estudios e Investigaciones y del Comité Permanente de ética profesional, publica el Código de Ética para Regular el Ejercicio Profesional del Contador Público vigente a partir del mes de marzo de 2013.

Estos instrumentos legales tienen como función colocar los límites de la actuación de quienes son certificados y obtienen licencia como Contador Público en la jurisdicción del territorio venezolano, y representan la base de la cual partir para interrogar a los sujetos de investigación (informadores) sobre la relación entre las bases legales del

Presupuesto público y las prácticas de planificación, hechura y rendición de cuentas de los presupuestos públicos de entes descentralizados como el IANEM (estadal) y el SERGIDESOL (municipal) caracterizados como casos de estudio. De entrada, 100% de los sujetos entrevistados tienen una concepción de la Contabilidad que abarca todos los elementos descritos por Fowler Newton (1991, p.19):

Una disciplina técnica que, a partir del procesamiento de datos sobre la composición y evolución del patrimonio de una organización, de los bienes de propiedad de terceros en su poder y de ciertas contingencias, produce información para la toma de decisiones de administradores y terceros interesados, y para la vigilancia de recursos y obligaciones de la organización.

El acuerdo triádico consiste en el reconocimiento, por parte de los sujetos entrevistados, de una alta capacidad de técnica racional en la práctica de la contabilidad en Venezuela. La etapa de formación de un contador público tiene dos aspectos que guían su desenvolvimiento: la exactitud matemática, principalmente por las caracterizaciones de la partida doble que conforma la base de la representación contable (ingresos-egresos) por un lado y, por otro, la delimitación de la propia práctica contable a las exigencias del derecho vigente, la obediencia de la legislación tributaria y la obediencia de los estatutos legales mercantiles de la profesión en cuanto a la actividad de la representación contable y de la regulación de las auditorías, para lo cual el propio sistema jurídico se amplía más allá de la ley nacional al utilizar las Normas Internacionales de Contabilidad y las Normas Internacionales de Información Financiera NIIF, que vienen a blindar y profundizar la técnica racional al uso de los contadores públicos.

El siguiente aspecto del conjunto triádico consiste en la visión convergente de un objeto delimitado de la práctica contable: la representación contable de patrimonio económico financiero de una organización. Y el tercer aspecto, es la utilidad de la práctica profesional contable, donde una vez más 100% de los practicantes establecen como punto nodal la utilidad de la contabilidad, de la representación contable y de la prospección contable en torno a la producción de información útil para las decisiones de la organización (tanto privada como pública).

Con tal concepción de la profesión contable, esa enorme carga de técnica racional permite la construcción de vínculos y puentes respecto al sistema de leyes que regulan las actividades profesionales y los procesos administrativos públicos en Venezuela. Una práctica altamente racional será, sin duda, una práctica altamente regulada racionalmente por el derecho (Weber, 1999, p.128). Y esta es una realidad que asumen, aunque desde ángulos plurales, los profesionales de la contabilidad. Desde las entrevistas preliminares del presente proyecto de investigación, la información producida por los sujetos de investigación en las interpelaciones iniciales estuvo signada por la importancia de las normas que regulan el proceso de presupuestación de la administración pública y, dentro de esta de los entes descentralizados IANEM y SERGIDESOL: la idea principal es que debe cumplirse lo que demandan las normas jurídicas, la Ley de Administración Financiera del Sector Público, la Ley orgánica de la administración pública y las Ley de la Contraloría general de la república y del sistema de control fiscal. En esto coincidieron los entrevistados, y junto a estas regulaciones se encuentran primariamente los instructivos establecidos por la Oficina Nacional de Presupuesto ONAPRE, que son valorados junto a las tres anteriores legislaciones, como fundamentales para un profesional que tenga a cargo la planificación presupuestaria.

Una de las particularidades más importantes al respecto, tomada también desde las entrevistas preliminares a los informantes de la investigación, hace referencia a ¿Desde qué perspectiva observa un contador público las normas que regulan los procesos de presupuestación en entes descentralizados de la administración pública como el IANEM y el SERGIDESOL? Y la convergencia de las respuestas tiene alta carga de contingencia y sorpresa para el investigador: primero, los sujetos de investigación responden en más de una ocasión de manera negativa sobre el conocimiento general, amplio y profundo de la totalidad de normas que pudieran intervenir en el proceso de planificación, diseño, ejecución y rendición de cuentas del presupuesto público. No se conocen todas las normas, principalmente la guía son los instructivos de la Oficina Nacional de Presupuesto Público ONAPRE, la Ley de administración financiera del sector público, la Ley de administración pública y la Ley de la Contraloría general.

Principalmente a través de los instructivos se reconocen las normas jurídicas vigentes: el planificador presupuestario se convierte en un observador de segundo orden que se deja delimitar en sus funciones por la síntesis de otro funcionario público calificado como experto de la Oficina Nacional de Presupuesto, órgano que rige la materia presupuestaria pública en Venezuela.

En este sentido, el planificador presupuestario tiene una visión referencial de las normas jurídicas que regulan el proceso presupuestario. Se reconoce la existencia de un sinnúmero de normas, de las cuales como investigadores apenas nos enteramos ya profundizando la presente investigación, como el caso de la Ley orgánica del sistema económico comunal LOSEC, publicado en Gaceta oficial de la República Bolivariana de Venezuela N°6.011 de fecha 21 de diciembre de 2010, que resulta imprescindible para cumplir el requerimiento de discusión democrática del Presupuesto Público de los entes descentralizados del Municipio en Venezuela. Para los científicos de la ciencia, en este caso Bertrand Russell (1995) podemos acceder a un tipo de conocimiento experiencial que se adquiere a través de los sentidos y a un conocimiento referencial que se adquiere en la generalidad de los casos a través de discursos y textos a los que se tiene acceso. En el primer caso, el sujeto de conocimiento se presenta como observador de primer orden, interactuando con objetos, cosas, datos a través de sus propios sentidos. En el segundo caso, referencial, se convierte en un observador de segundo orden, un sintetizador de fuentes de información pre-sintetizadas.

Una de las diferencias primordiales de ambos tipos de conocimiento radica en que mientras el conocimiento experiencial opera sobre elementos “brutos” de naturaleza física o social, el conocimiento referencial trabaja sobre elementos “acabados” sistematizados por un tercero. Como resultado existen ventajas y límites de este último tipo de conocimiento: la ventaja es la sistematización previa, es decir, el acceso a datos organizados y, en cierto modo, verificados; la desventaja radica en que quien lo sistematizó aportó un sentido específico al dotar de estructura a los datos que muestra en el discurso o texto de referencia, por lo que accediendo a él se accede a delimitaciones formales estructuradas previamente y de las cuales resulta difícil salir o trascender. De

allí que el conocimiento referencial, a pesar que permite profundidad incluye cierta contingencia y parcialidad de los procesos de síntesis que sobre discursos y textos se pretende: nunca conoceríamos más que el propio autor y siempre referenciaríamos el sentido primario que aportó el autor original.

En el caso del conocimiento sobre las normas que regulan a función planificadora que posee buena parte de los administradores que intervienen en el diseño del presupuesto público, la información suministrada por los sujetos informadores define una clara tendencia al conocimiento referencial, esto es, se trabaja sobre la base de discursos y textos que ya han sido sistematizados y establecen un sentido limitativo de interpretación y también de conocimiento. En este contexto, un planificador presupuestario atraviesa una serie de etapas estrechamente vinculadas al conocimiento de las normas jurídicas que regulan su materia de competencias y esta puede describirse de la siguiente manera:

Primero, las normas de constitución, creación y funcionamiento del instituto, órgano o ente en que desarrolla sus competencias de planificador presupuestario. En su mayoría profesionales de las áreas de contabilidad pública, economía y administración han comprendido que una de las primeras atenciones que deben establecerse es la competencia para diseñar, ejecutar y rendir presupuesto público. Esto no puede obviarse, si no tienes competencia estarías al margen de la Ley en violación del artículo 4 de la Ley orgánica de la administración pública el cual reza “la Administración Pública se organiza y actúa de conformidad con el principio de legalidad, por el cual la asignación, distribución y ejercicio de sus competencias se sujeta a lo establecido en la Constitución...”. Es un acuerdo tácito entre planificadores presupuestarios: no puede diseñarse presupuesto allí donde la Ley, en este caso los documentos de creación institucional y delimitación de sus competencias, no lo exprese y refrende con claridad, en esto no caben interpretaciones, existe o no existe la competencia.

En el caso del IAANEM la Ley del Instituto Autónomo de Alimentación y Nutrición del Estado Mérida, publicada en gaceta del Estado Mérida N°211 de fecha 08 de junio de

2001, establece que “artículo 10: el IAANEM tiene un patrimonio propio e independiente del fisco estatal, el cual está comprendido por: 1. La transferencia de recursos financieros que realice el Ministerio de Salud... 2. La transferencia de recursos financieros que realicen los organismos nacionales a través de los programas especiales de alimentación y nutrición... 3. Los aportes que perciba del Ejecutivo Nacional...”; en el caso del SERGIDESOL su gaceta oficial municipal extraordinaria que establece el reglamento orgánico de creación del Servicio Desconcentrado de Gestión Integral de los Desechos Sólidos de la Alcaldía del municipio Libertador N°39 año I de fecha 23 de noviembre de 2018, expresa en su artículo 1° “se crea el servicio desconcentrado de gestión integral de los desechos sólidos del municipio Libertador del estado Bolivariano de Mérida... sin personalidad jurídica, con un fondo separado, y dotado de capacidad presupuestaria, administrativa y financiera...”. Con esto, quedan obligados a la aplicación del Decreto con rango, valor y fuerza de Ley orgánica de la administración financiera del sector público en cuanto “artículo 6. A los efectos de la aplicación de este Decreto, se entiende por: 1. Entes descentralizados funcionalmente sin fines empresariales, aquellos sujetos que para adquirir personalidad jurídica no requieren la inscripción del documento constitutivo en el Registro Mercantil, que pueden recibir asignaciones en la Ley de Presupuesto anual. Asimismo, los servicios desconcentrados sin personalidad jurídica, se considerarán entes descentralizados funcionalmente...” quedando obligados al cumplimiento de las disposiciones de la Ley descrita y, por tanto, dotados de competencia para la planificación, ejecución y rendición presupuestaria.

La fase de remisión de los documentos de constitución de entes descentralizados es inmutable. No puede establecerse ninguna operación de planificación presupuestaria sin estar habilitados para esta función, y ello se encuentra registrado en el documento de creación legal. A estos documentos debe seguirse la revisión de las reformas posibles realizadas sobre tales documentos originarios. Así por ejemplo, aunque no transformó la fisonomía de la competencia presupuestaria del SERGIDESOL el 28 de diciembre de 2021 fue aprobada por la Cámara Municipal de Libertador Mérida una reforma al reglamento orgánico de creación. Dentro de estos documentos, originarios o reformados,

el segundo punto nodal que debe atenderse es la delegación de competencia, esto es, qué dirección, gerencia, departamento, unidad, oficina será la encargada de la planificación presupuestaria. En el caso del IAADEM, el numeral 6° del artículo 15 de la Ley del IAADEM establece: “son atribuciones del Consejo Directivo las siguientes: 6°. Elaborar el Presupuesto anual, la memoria y cuenta y el plan operativo anual del instituto, en coordinación con las directrices pautadas por el órgano competente del Ejecutivo del Estado”, siendo la competencia de ejecución del Presupuesto, según el artículo 16 de la referida Ley, asignada al cargo de Director del IAADEM. El reglamento de creación del SERGIDESOL resulta más genérico en este aspecto, porque en el numeral 24° del artículo 3, define como “competencia del SERGIDESOL... 24° Elaborar el Plan Operativo Anual y el anteproyecto de su presupuesto”, siendo competencia del Director, según el artículo 6 numeral 9° “aplicar y ejecutar el presupuesto...”.

Este es un ejemplo de cómo la teoría se convierte en práctica: los planificadores presupuestarios asumen la teoría al pie de la letra al acoger el principio de legalidad, en cuanto al conocimiento del documento de creación de los institutos autónomos descentralizados, para la verificación de las competencias originarias presupuestarias y de las competencias delegadas. Reconocen así la legalidad y la responsabilidad que esta determina, sólo si se encuentra expeditamente suscrita en el documento de constitución institucional. Y asumen que es el Departamento específico que afirma el documento de creación o que posteriormente define el Director del instituto quien debe encargarse de la planificación presupuestaria. Con esto se reconoce también el principio de jerarquía administrativa y de división del trabajo administrativo interno.

Aunque parezca osado, la convergencia de las respuestas en cuanto al establecimiento de la jerarquía de las leyes, que desde el teórico del derecho Hans Kelsen (1994), comienza por la Constitución, luego los Códigos legales, las Leyes Orgánicas, las Leyes Generales y especiales, los Decretos del Poder Ejecutivo, las Leyes estatales y ordenanzas municipales, y los decretos estatales y municipales, no se presentó. Los planificadores reconocen más profundamente los principios del presupuesto público: periodicidad, unidad, universalidad, equilibrio, especialidad, no afectación de recursos, el segundo

rango que jerarquía legal. En este sentido, ocurre lo que Niklas Luhmann (2008) define como una autorreferencia del sistema jurídico, esto es, la capacidad de darse una manera propia de organizar sus elementos constitutivos. Así, en la experiencia y profesión del planificador presupuestario, la habilitación y asignación de competencias del documento de constitución institucional ocupa el primer lugar jerárquico y el conocimiento sobre los principios presupuestarios, que están contenidos en más de una docena de legislaciones nacionales incluyendo la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, se encuentra en segundo lugar jerárquico.

En tercer lugar de jerarquía, en cuanto a importancia funcional y operativa, se encuentran los documentos oficiales emanados de la Oficina Nacional de Presupuesto. Estos documentos legales representan la verdadera base jurídica de dirección de la planificación presupuestaria y están clasificados en tres áreas de operación: clasificadores de partidas presupuestarias de ingresos y egresos, los manuales y lineamientos y los instructivos. Los clasificadores presupuestarios de recursos y egresos constituyen:

La estructura presupuestaria de los distintos conceptos de gastos, así como el ordenamiento de los datos estadísticos mediante los cuales se resumen, consolidan y organizan las estadísticas presupuestarias con el fin de generar elementos de juicio para la planificación de las políticas económicas y presupuestarias, facilitar el análisis de los efectos económicos y sociales de las actividades del sector público y su impacto en la economía o en sectores particulares de la misma, y hacer posible la formulación y ejecución financiera del presupuesto (ONAPRE, 2015, p.8).

Dentro de sus principales objetivos se encuentran:

1. Identificar y registrar la totalidad de los flujos de origen y aplicación de los recursos financieros.
2. Interrelacionar y presentar la información presupuestaria sobre bases homogéneas y confiables, facilitando la integración de los sistemas de administración financiera del Estado.

3. Registrar por partida simple y por partida doble, toda transacción económica y financiera, haciendo posible la modernización y una mayor transparencia de la gestión pública.
4. Realizar el seguimiento periódico de la ejecución presupuestaria de pagos, de inversiones y de crédito público, así como el cierre legal del presupuesto (ONAPRE, 2015, p.8).

En el caso de los manuales, tienen una referencia específica, por ejemplo, el manual para la formulación del presupuesto de los órganos del Poder Nacional 2024, emanado de la ONAPRE, y versa, en esas referencias localizadas, sobre la “metodología” de planificación presupuestaria por proyectos y acciones centralizadas. Además, versa el Manual sobre el desarrollo del Sistema Presupuestario destinado a la recolección, procesamiento y presentación de la información presupuestaria de los entes y órganos del Poder Nacional. Esto, con el objetivo “a que se disponga oportunamente de la información presupuestaria y que se disponga oportunamente de la información necesaria con todos los detalles a nivel de la estructura presupuestaria, facilitando la toma de decisiones y la realización de los ajustes correspondientes” (ONAPRE, 2024, sp).

El caso de los instructivos, estos son específicos y altamente vinculantes para los entes descentralizados de la administración pública: existen dos instructivos de la Oficina Nacional de Presupuesto como ente rector de los procesos de presupuesto público del Estado venezolano, que renovados anualmente, representan la brújula de la planificación presupuestaria de entes descentralizados de la administración pública sin fines empresariales, entre los que se encuentran como establece la Ley orgánica de la administración financiera del sector público vigente el IAAEM y el SERGIDESOL, los dos casos de estudio de nuestro trabajo especial de grado. Estos son: Instructivo N° 04. Formulación del presupuesto de los entes descentralizados funcionalmente, sin fines empresariales, financieros y no financieros y el Instructivo N° 21. Formulación de la Ordenanza de presupuesto anual de ingresos y gastos de los Municipios.

Actualizados regularmente, estos instructivos “contienen los elementos fundamentales: conceptos, formas e instrucciones básicas que permiten describir la operatividad del proceso de Formulación Presupuestaria” (ONAPRE, 2024, p.9). Se encuentran dirigidos “a todos los funcionarios y funcionarias involucrados en las actividades asociadas al proceso de formulación del Presupuesto de entes descentralizados funcionalmente, sin fines empresariales, financieros y no financieros” (ONAPRE, 2024, p.12). Estableciendo los siguientes principios: “el presupuesto deberá responder a los criterios de disciplina, calidad, eficiencia, optimización, productividad y racionalización del gasto y estará estrechamente vinculado a los lineamientos solicitados” (ONAPRE, 2024, p.15).

A diferencia de los demás documentos emanados de la Oficina Nacional de Presupuesto, los instructivos representan una regulación totalizadora de los procesos de planificación, ejecución y rendición del presupuesto público de entes descentralizados. Desde los aspectos formales administrativos hasta los aspectos contables y presupuestarios propiamente dichos, son cubiertos por las normas, procesos y principios que establecen para los entes descentralizados sin fines empresariales los instructivos N°04 y N°21.

En un cuarto nivel de importancia, 75% de los sujetos consultados respondieron que las normas de la Contraloría General de la República resultan vitales en el conocimiento de los procesos presupuestarios. En esto existe una paradoja importante en cuanto al conocimiento de las bases legales que regulan la planificación presupuestaria: las normas, afirman los sujetos consultados y principalmente los expertos con más de dos décadas de experiencia en procesos presupuestarios, no se aprenden al detalle, al “caletre”. A pesar de ser normas claras, como el artículo 74 del Decreto con rango, valor y fuerza de Ley de Contrataciones Públicas del año 2014, que establece “a los fines de la formalización del contrato, los contratantes deberán contar con la respectiva disponibilidad presupuestaria”. Esto se convierte en un principio de la ejecución presupuestaria y de la propia planificación del presupuesto, en cuanto se debería cubrir la totalidad de los requerimientos de contratación sobre la base de una disponibilidad programada de presupuesto en el marco de un rango anual de temporalidad. De modo que, la norma se convierte en principio y es obedecida más por ser un principio que por

ser una norma legal clara, por ser una base fundamental de la planificación y ejecución presupuestaria.

Es una apreciación muy particular de los planificadores del presupuesto público de entes descentralizados: las normas se van aprendiendo conforme se van utilizando y las normas que son utilizadas continuamente se van convirtiendo en principios en tanto regulan, en este caso como un límite infranqueable, la totalidad de la conducta de los profesionales encargados de la planificación, la ejecución y la rendición del presupuesto público. Por último, en un rango jerárquico final, se encuentra el conjunto de legislaciones que ordenan y regulan la estructura y funcionamiento general de la administración pública del Estado en Venezuela: Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Decreto con rango, valor y fuerza de Ley orgánica de la administración pública, Ley orgánica del Poder Público Municipal y el conjunto de legislaciones que fueron descritas en el aparte “5. Bases legales del presupuesto público en Venezuela. A vueltas con la Ley orgánica de la administración financiera del sector público y los reglamentos de la ONAPRE”.

En el análisis de resultados a las interrogantes y abordajes realizados a sujetos informantes seleccionados por su amplia experiencia en los procesos de planificación del presupuesto público (todos los sujetos con más de 5 años de experiencia) existe una serie de elementos que requieren, como afirma Stephan Turner (1984, p.32), una traducción sociológica sistemática y racional. Y es que, cuando se inician los procesos de captación de datos a través de abordajes como las entrevistas no estructuradas y la aplicación de cuestionarios estructurados, desde la teoría y las explicaciones a las que habíamos accedido cobran un nuevo sentido, suponemos que esa novedad proviene de la capacidad de la realidad para ir delante de la teoría misma. Desde tal enfoque, los datos obtenidos parecen piezas de un juego de lego, que sueltas no constituyen un sistema de información, pero que superpuestas de manera correcta conformarían todo un andamiaje teórico sobre la relación entre la planificación y el presupuesto público.

Desde la teoría del derecho (Habermas, 1999, p.134), el Estado de derecho, como el que se suscribe en el artículo 2 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, se caracteriza porque tiene normas que regulan sus procesos de actuación (como el caso del presupuesto público) al tiempo que estas normas también se entienden como garantías de los derechos fundamentales (normas que evitarían la corrupción y que impulsarían la adecuación del presupuesto a los requerimientos de los ciudadanos). Esta doble codificación parte de un supuesto, de que la totalidad de las normas son cumplidas por los administradores públicos en su actuar diario, en cada proceso que ejecutan, en cada rendición que emiten, según la clásica jerarquía de las normas mencionada líneas arriba: Constitución, códigos, leyes orgánicas, leyes especiales, decretos nacionales, legislaciones estatales, ordenanzas municipales y decretos estatales y municipales.

Sin embargo, en la realidad la experiencia de los funcionarios con competencia y de los expertos ha estructurado toda una jerarquía nueva, que no comienza por la Constitución sino por los documentos de creación, que aun con atención a la Ley orgánica de administración financiera del sector público no duda en interponer la jerarquía a los instructivos, manuales y clasificadores de la Oficina Nacional de Presupuesto, que a pesar de contar con legislaciones especiales como la Ley orgánica del Poder Público Municipal define al instructivo N°21 y N°04 como tercer nivel jerárquico en cuanto atención racional respecto a las normas que regulan los procesos de planificación, ejecución y rendición presupuestaria de entes descentralizados estatales y municipales, como el caso del IANEM y el SERGIDESOL. Esto requiere una interpretación como traducción, esto es, una interpretación que permita observar que no es una contradicción a, por ejemplo, la jerarquía clásica de las legislaciones que conforman el ordenamiento jurídico, o una opción voluntaria de libre albedrío de los planificadores presupuestarios.

La carrera del planificador presupuestario se produce por fases dentro de la administración pública del Estado. Difícilmente un profesional graduado de una institución universitaria en las carreras de contabilidad, administración o economía sería destinado a la competencia y responsabilidad de planificar el presupuesto público de un ente descentralizado. De los doce planificadores entrevistados, 100% respondió que sus

carreras en la administración pública iniciaron como asistentes administrativos, siendo rotados constantemente entre diferentes unidades (compras, recaudación, administración, personal, etc.) hasta una especie de pasantía en las unidades de presupuesto público del ente desconcentrado. Esa pasantía, buena parte de las veces forzada por ausencia repentina de un miembro antiguo con responsabilidades de planificación, ejecución y rendición presupuestaria, inicia un recorrido de profundización que se enfrenta al “celo” de los miembros antiguos de la unidad. Comienza un recorrido de adaptación social dentro de una nueva unidad, con jerarquías duales de nombramiento, delegación y de antigüedad. Uno de los sujetos informantes mencionó que, aun siendo un ente totalmente nuevo (desde el año 2018) el SERGIDESOL tiene un asistente administrativo con competencias delegadas para “colaborar” en la planificación presupuestaria pero que el presupuesto público del ente lo realiza, desde su creación, una misma persona, perfeccionando progresivamente las técnicas y enfrentándose a los obstáculos de la hiper-inflación, la devaluación y la ausencia de datos y estadísticas macroeconómicas oficiales.

Ese proceso de adaptación se despliega con mayor fuerza en el Instituto Autónomo de Alimentación y Nutrición del Estado Mérida IAANEM, ente creado en el año 2001, que ya tiene una tradición de dos décadas en cuanto a la planificación presupuestaria. El primer planificador presupuestario del IAANEM (jefe de la unidad de planificación y presupuesto) provenía de DIPREPLAN –Dirección de Presupuesto y Planificación- de la Gobernación del estado Mérida, quien a su vez solicitó dos profesionales que habían trabajado a su lado en el antiguo Distrito Metropolitano de Mérida (anterior a 1989 y al proceso de descentralización, este Distrito abarcaba los territorios de los hoy municipios Ejido, Tabay y Mérida). De modo que, había comenzado el instituto con un capital intelectual formado en el ámbito estatal de la administración. Precisamente este sujeto informante, gracias a su experiencia, expuso que la unidad de presupuesto que dirigió por más de una década fue una Escuela para los planificadores posteriores: “siempre se enseñaba a pasantes y nuevos asistentes administrativos los procesos presupuestarios y

su planificación... pero fue una práctica que se fue abandonando conforme el Estado caía en la crisis posterior a la muerte del Presidente Hugo Chávez”.

Esa declaración es uno de los síntomas que fundamentó la selección del año 2012 como inicio de esta investigación, pues desde allí los procesos de enseñanza y aprendizaje, de traspaso generacional del conocimiento desde una vieja guardia de planificadores a la generación de relevo comenzó a ser obstaculizada. Esa Escuela representada por el primer planificador, que siempre fue reconocido como la autoridad de la unidad y la máxima jerarquía gracias a su conocimiento de los temas y asuntos de planificación y ejecución presupuestaria, comenzó a romperse cuando en el año 2012 solicitó su jubilación. Ya no contaba para aquél entonces con su entorno proveniente del Distrito Metropolitano de Mérida, que habían progresivamente solicitado sus respectivas bajas por jubilación. Esa ética de la profesión, como la describe Richard Sennett (2000), basada en la entrega a un cargo, a sus responsabilidades, la actualización de los conocimientos y la capacidad de traspasar dicho conocimiento a las generaciones futuras de administrativos públicos comenzó a desvanecerse. Como agregado, comenzó a desaparecer cuando las variables macroeconómicas comenzaron, por diversos motivos, a generar crisis en el sistema social venezolano.

Con la ausencia de miembros de la administración con aquella ética de trabajo y con el conocimiento dado por la actualización de saberes y por la experiencia en procesos de planificación, el presupuesto público del IAANEM comenzó a actuar en dos sentidos: solicitar planes de formación a DIPREPLAN de la Gobernación de Mérida para nuevos administradores públicos que suplieran a la vieja guardia y realizar tareas de scout en busca de recursos capacitados. Para el año 2017, la jefatura de la unidad de planificación y presupuesto del IAANEM fue asumida por un profesional de la carrera de contabilidad con solo dos años de experiencia en la administración pública, difícil comparación con aquellas cargas de experiencia de media década anterior. Esta nueva jefatura tuvo que enfrentarse a estadísticas de inflación para el año 2017 de 274% y para el año 2018 el pico inflacionario de 130.060%, según las estimaciones del Fondo Monetario Internacional.

El adelgazamiento de la capacidad intelectual basada en la experiencia laboral dentro de la administración pública ante la patente salida de funcionarios con amplísimo recorrido en la función presupuestaria, representa uno de los obstáculos más importantes de la planificación del presupuesto en el IAANEM, al menos en lo que respecta al uso de herramientas técnicas para obtener altos grados de eficiencia en la programación presupuestaria. Según otro de los sujetos informadores, es seguro que desde el año 2017 la planificación presupuestaria fue acusada de deficitaria: desde mediados de año el agotamiento del presupuesto planificado y las tortuosas odiseas para encontrar la aprobación de créditos adicionales representan una característica continua de la ejecución y de la rendición presupuestaria del IAANEM.

Una de las principales relaciones de causa efecto que pueden establecerse respecto a los problemas que enfrenta la planificación presupuestaria en el IAANEM, describe una parábola decreciente entre la ausencia de personal con alta carga de experiencia laboral y el tiempo “normal” que resulta necesario invertir para la formación, actualización y construcción de conocimiento técnico, que incluye el conocimiento referencial sobre las legislaciones vigentes que regulan los procesos presupuestarios. Al actuar en dos frentes difíciles de materializar, socialización de conocimiento técnico y variables macroeconómicas adversas, la administración pública observa una primera debilidad funcional: invertir recursos en la actualización de conocimientos para sus administradores se convierte en una necesidad que se observa avasallada por la ausencia de tradición.

## **Apartado Segundo**

### **Ciclo o proceso presupuestario**

#### **1.- De la teoría a la experiencia desarrollada en la Administración Pública Venezolana**

Muy a pesar de la importante revisión teórica y documental sobre el presupuesto público y su evolución en América Latina y en el Estado moderno venezolano, la presente investigación tiene como fuente primordial de información los datos proveídos por expertos del área presupuestaria y de dirección en cargos públicos de la Administración vinculados al presupuesto público. Esto parece bien justificado: existen imponentes estudios, como el presentado por el profesor de la Universidad de Los Andes Mérida Venezuela Dr. Lenin Andara (2019) y los análisis de Ricardo Martner (2008), sobre los cuales redundaríamos si quisiéramos seguir sus pasos de investigación en la línea documental. Por ello, desde un principio la línea de investigación trazada fue una fuente de información más dinámica basada en la experiencia, pero no cualquier tipo de experiencia, sino como afirman John Dewey (1974) en una experiencia del mundo racional-práctico, es decir, imbuida de técnica funcional estructuralista.

Desde la perspectiva del pragmatismo, esa corriente de conocimiento que asume a la experiencia como la fuente central de datos científicos (Rorty, 2009), las múltiples formas de enfrentar los retos de los acontecimientos históricos para la mente humana, sea para comprenderlos, aprovecharlos o distanciarlos, representa la base de toda ciencia. Allí una perspectiva científica deberá ser fundamentada, en tanto convive con otras perspectivas en un sistema de múltiples variables. No hay una mejor que la otra, sólo hay diferencias y preferencias. La acción humana está por encima de cualquier propuesta metafísica universalista, así que cada experiencia cuenta y cada experiencia habrá de traer atada su propia fundamentación. En este sentido, se asume que las experiencias y sus fundamentaciones de cinco sujetos de investigación, que suman más de un siglo de experiencia en la planificación presupuestaria, representan una fuente de información versátil a los efectos de determinar los problemas y el uso de las herramientas contables científicas en el proceso de planificación presupuestaria de entes

descentralizados de la administración pública en el estado Bolivariano de Mérida, en los casos del Instituto Autónomo para la Alimentación y Nutrición del Estado Mérida (IAANEM) que recibe presupuesto del situado constitucional por asignación de programas aprobados en su plan operativo anual y del Servicio Desconcentrado de Gestión Integral de los Desechos Sólidos (SERGIDESOL) que es un ente recaudador con ingresos propios provenientes de la administración de recursos financieros de un fondo propio causado por el cobro de la tasa por contraprestación del servicio de aseo urbano en la jurisdicción del municipio Libertador del estado Bolivariano de Mérida.

En este sentido, se deseaba desde un principio, mostrar esa experiencia que hoy aparece como conocimiento vital para cualquier planificador presupuestario de la administración pública en Venezuela. Porque desde sus inicios, la presente investigación se encontró con el muro insoslayable de un sistema de herramientas matemáticas, lógicas, históricas y estadísticas que no daban respuesta a los requerimientos de una planificación presupuestaria eficiente. Fallar en la prospección presupuestaria, a pesar de dos décadas de experiencia en procesos de presupuestación, es un acontecimiento que merece ser estudiado por la ciencia de la contabilidad. Eventos históricos administrativos que nunca habían sido observados en las últimas tres décadas, conducen a la condena de las herramientas contables para realizar el trabajo de presupuestación, a lo que se suman las denuncias contra economistas, administradores y estadísticos. Y el refugio en las condiciones y contradicciones macroeconómicas simplemente no es una opción.

Junto a esto, la inmensa cantidad de trabajo técnico requerido, solo para luego fallar estrepitosamente, genera condiciones de sobrecarga en cuanto a responsabilidades y competencias, además, produce retrasos en la administración del presupuesto público y deficiencias en la entrega de cuentas: ¿Cómo explicar a la Contraloría del Estado, en el caso del IAANEM, y a la Contraloría Municipal, en el caso del SERGIDESOL, que la estimación presupuestaria alcanzó para siete meses del año y que, de manera justificada o no, debe someterse a discusión en los órganos deliberativos (Consejo Legislativo y Concejo Municipal, respectivamente) la aprobación de créditos adicionales para cumplir con los programas y proyectos planificados y unidos al presupuesto público anual? Es

una situación extremadamente difícil para los planificadores presupuestarios, porque ellos deben responder a una junta directiva (IAANEM) y a un director (SERGIDESOL) que a su vez responden a cargos electos por votación popular (Gobernador y Alcalde) quienes también tendrían una cuota de responsabilidad importante en el fallo presupuestario.

En este sentido, y como ya se advirtió, la presente investigación versa sobre esas insuficiencias, inconsistencias y retos de las herramientas contables técnicas, matemáticas y estadísticas dirigidas a la planificación de los presupuestos públicos de entes descentralizados estatales y municipales, con asignación presupuestaria o con recaudación de fondos propios. Y es que, desde el inicio, hablar de presupuestación, de prospección presupuestaria, conversar sobre los aciertos en la definición del presupuesto anual, siempre tuvo una especie de tendencia a ser una condición problemática. Parece que se hablara siempre de una especie de crisis por insuficiencia técnica de los instrumentos contables para realizar un exitoso y eficiente proceso de planificación presupuestaria. Una insuficiencia que parece abrir una brecha entre lo que afirma la técnica, incluso la técnica proveniente de la experiencia histórica institucional, y las condiciones generales que ofrece la Economía y las condiciones sociopolíticas en un país como Venezuela. Ni experiencia ni técnica han podido cerrar esa brecha, y en el peor de los casos, que es el más común también, la condena se dirige a la ciencia de la contabilidad: los contadores no saben sacar cuentas, qué tipo de formación reciben contadores que se equivocan más de 200% en la prospección del presupuesto anual, serán insuficiencias de los contadores o, acaso, de la ciencia contable en sí misma.

Y aquí, bien valen las palabras escritas por Richard Mattessich (2002, p.19) en su debate sobre la ciencia contable del siglo XXI:

En la ciencia contable, y en el resto de las ciencias sociales y aplicadas, la teoría no podría ya seguir reñida con la realidad, con los hechos concretos. La contabilidad tiene dos componentes: uno de carácter teórico conceptual, de nivel abstracto en su lenguaje, denominada la parte científica y un componente de nivel empírico aplicado a los hechos concretos, determinada la parte técnica. En

la medida que la parte técnica se sustente en la parte científica, la contabilidad alcanzará mayor nivel de utilidad y progreso dentro de las disciplinas científicas; pero si existe distanciamiento entre lo científico y lo técnico estaremos hablando de una construcción conceptual científica por un lado y por el otro de una aplicación primitiva, con ausencia de soporte teórico y con escasa utilidad en lo científico y en lo pragmático.

Por ello, en líneas anteriores, se estableció que el interés de la presente investigación no radica en la síntesis analítica documental de las legislaciones que sustentan y regulan el presupuesto público en Venezuela, sino el conocimiento y las perspectivas convergentes y divergentes que, de hecho, poseen quienes ejercen las competencias de presupuestación en entes descentralizados de la administración estatal y municipal. El objetivo es determinar los pormenores, principalmente problemáticos, de los procesos de presupuestación pública entre los años 2012 y el presente año 2024, a los efectos de establecer un enfoque práctico sobre las condiciones de eficiencia o no de los instrumentos ganados en la formación académica para llevar adelante el ciclo presupuestario en Venezuela. De manera similar, las estructuras documentales sobre el presupuesto público representan sólo una guía de contraste, en tanto el interés se centra en extraer de las fuentes primarias representadas por diez sujetos con experiencia en el área de la presupuestación, perspectivas concomitantes o diferentes sobre el presupuesto público, sus problemas principales y su versión sobre las herramientas técnicas contables que giran alrededor del proceso de presupuestación en la administración pública.

Desde este enfoque pragmático, se acierta con Richard Matessich (2002, p.28) cuando advierte que el problema de la verdad en contabilidad puede ser desplazado, y en los más de los casos lo es, por la utilidad de la información para la toma de decisiones, condicionado por la relación costo beneficio. En esta senda, se determina el costo de obtener la información y la utilidad que la misma representa para el usuario, en este caso, el investigador. De suerte que, así puede afirmarse que, en un sentido empírico y pragmático, sin ser enemigos de la teoría, la presente investigación busca fuentes de información sustentadas en la experiencia de, al menos, los últimos diez años de presupuestación porque es la piedra angular del problema a investigar que esa

experiencia puede arrojar luz sobre la enorme brecha de eficiencia entre la teoría de la presupuestación y la práctica del proceso de planificación del presupuesto público en entes descentralizados. Si uno de los puntos nodales de la contabilidad es la medición, la valoración y la asignación de costos, la utilidad y la provisión de información para mantenerla, entonces aprendemos más de medición y sus problemas, de valoración y sus problemas, de utilidad y sus obstáculos de la experiencia de quienes presupuestan que de los grandes y siempre necesarios tratados teóricos sobre la presupuestación.

A razón de lo anterior, siete sujetos informantes (S1, S2, S3, S4, S5, S6 y S7) representaron la fuente primordial de los datos para diseñar el proyecto de investigación inicial y desplegarlo hasta las líneas presentes. De manera unívoca su preocupación sería la incapacidad de los recursos técnicos y normativos de la contabilidad y de la administración, de la estadística y de la historia institucional para desarrollar modelos prospectivos dirigidos a una eficiente y sobre todo acertada proyección y planificación presupuestaria. Tal como afirmó coloquialmente S3: no hemos acertado, desde hace una década una meta eficiente del presupuesto anual “quedan muy lejos de las estimaciones racionales, duplicamos, triplicamos, quintuplicamos y no alcanza el presupuesto en el IAANEM y a mediados de año comienza el calvario de los créditos adicionales, los traslados de partida, la reconducción presupuestaria y la reestructuración del plan operativo anual”. Esto parece ser la “normalidad” tanto en entes descentralizados cuyos presupuestos son aprobados desde la Gerencia de Presupuesto de la Gobernación del estado Bolivariano de Mérida como en entes descentralizados que trabajan con recursos propios siendo estos productos de procesos de recaudación fiscal destinado a su sustentabilidad financiera y funcional: los casos del Instituto Autónomo de Alimentación y Nutrición del Estado Mérida (IAANEM) y del Servicio Desconcentrado de Gestión Integral de los Desechos Sólidos (SERGIDESOL).

Tal como afirmó S5 respecto a la proyección de la recaudación anual del SERGIDESOL para el año 2022: quedamos muy cortos de perspectivas en cuanto a la estimación presupuestaria de recursos propios “ya en el mes de abril, en sus primeros días, aunque quintuplicamos (500%) la meta de recaudación del presupuesto público del año 2021

que nos dejó la administración saliente en el año 2021, se cumplió la meta de recaudación. En adelante, se modificarían todas las metas del plan operativo anual, era imposible mantener los mismos estimados del POA cuando proyectábamos recaudar 400% del presupuesto de ingresos propios establecido. Y no era una cuestión de ser buenos recaudadores solamente, es que la inflación, la devaluación y el ajuste al Petro demandado por el acuerdo nacional de armonización tributaria municipal de agosto de 2021, hicieron añicos las estimaciones de ingresos propios. Ahora tocada justificar recoger más desechos sólidos, hacer más campañas ecológicas, recuperar más espacios públicos utilizados como vertederos, porque había más recursos y un POA acotado se las vería directamente con Contraloría Municipal”

En la experiencia de los entrevistados sujetos de información, entre los años 2012 y 2023 los grados de complejidad de las condiciones estructurales de la sociedad venezolana, principalmente las condiciones macroeconómicas relacionadas con el valor de la moneda nacional respecto a las monedas internacionales (devaluación monetaria), las políticas de reconversión monetaria y la inflación, sumadas a las consecuencias de una serie de medidas internacionales principalmente por parte del Departamento del Tesoro de Estados Unidos, fueron de tal magnitud que, muy a pesar de ingentes años de experiencia en la elaboración de presupuestos públicos, la planificación presupuestaria estuvo muy lejos de ser eficiente y, más importante, muy distante de ser asertiva en cuanto a la prospección presupuestaria: el rango de desacierto va de 250% a 1600% principalmente en los años 2018, 2019, 2021 y 2022. A pesar de juntar más de 50 años de experiencia en el ramo de la presupuestación pública, los expertos consagrados del IAANEM nunca imaginaron una tasa de inflación para el año 2018 que cerrara, según estimaciones del Banco Mundial, en 130.060,20%. Las palabras de los expertos confirman este desconcierto:

Desde el año 2015 veníamos en franco aumento de la inflación, así que colocábamos el presupuesto público del ente en 200% de la cifra anterior, lo que luego de las discusiones entre directores, gerentes, líderes políticos, expertos asesores del ciudadano Gobernador del Estado Mérida nos permitía llegar a un aumento de 100% de la presupuestación del año anterior. Entre 2015 y 2017, el

promedio de inflación se había calculado en 200%, nos lo bajaban a 100% y de allí utilizábamos la maximización de recursos para, con recursos financieros menguados e insuficientes, ejecutar el plan operativo anual por proyectos. Pero lo sucedido en el año 2018 no tiene precedentes, nuevamente nos bajaron la meta presupuestaria a 100%, y ese año sólo pudimos ejecutar 12% del plan operativo anual, porque la inflación se “comió” todo el presupuesto de doce meses en sólo mes y medio de acción institucional (S2).

Una de las características primordiales de la presupuestación en Venezuela radica en esa dependencia, un tanto extrema, de las disposiciones de los líderes políticos de turno y de las condiciones macroeconómicas que parecen capaces de crear. Esta es una de las consecuencias de lo que autores de ciencias sociales como José Luis Méndez (2001, p.19) denominan “la facilidad de formular políticas que, a la larga, resultan difíciles de aplicar efectivamente”. En este sentido, es parte del sistema administrativo venezolano que, con sus actuales grados de desarrollo, lo que podría decirse también aplicable a toda América Latina, exista un desplazamiento al lugar secundario de los componentes lógico racionales, de la matemática financiera y contable, y una especie de usurpación de las condiciones, necesidades y ánimos del momento de los líderes políticos, cuya conveniencia parece prevalecer en términos de qué puede ser aprobado y qué no, a pesar de las fundamentaciones racionales que cualquier técnico contable pueda realizar. Esto se observará más al detalle líneas abajo. Bajo el auge del reformismo desde finales de la década de los años noventa del siglo XX “la personalización del poder favorece el desarrollo de liderazgos fuertes, así como una tendencia a cuidar los intereses del grupo primario de la política de turno, más que regirse de los conceptos científicos para hacer evolucionar la administración pública y apegarse a las reglas del juego del bien común” (Méndez, 2001, p.15).

Allen Shick (2002, p.8) el gurú mundial de la presupuestación, afirma que, desde la perspectiva normativa,

Es útil distinguir tres tipos de innovación: la reforma presupuestaria al nivel macroeconómico, la presupuestación distributiva y la reforma presupuestaria al nivel microeconómico. La macro-presupuestación se interesa en las grandes

masas presupuestarias y en el mantenimiento de la disciplina presupuestaria; los temas redistributivos conciernen la asignación de los costos y de los beneficios por la vía de las decisiones presupuestarias; la micro-presupuestación se interesa en el funcionamiento de las agencias y de los programas públicos.

Pero, desde la perspectiva práctica, afirma el autor, estas innovaciones no vienen acabadas y, en los más de los casos, parecen confundirse con las “emociones” de turno de los líderes políticos quienes, dependiendo de sus planes de mediano y largo plazo, confunden los niveles o hacen prevalecer los niveles retributivos por encima de la macro presupuestación y de la micro presupuestación. Distribuir según el requerimiento del momento, he allí el dilema al que se enfrentan más fuertemente quienes desde la técnica contable o administrativa. Señor líder político, podría decirnos cuáles son los requerimientos del momento de mediano y largo plazo, generalmente conectados a sus expectativas de reelección democrática, a los fines de concretar los objetivos del presupuesto. Las respuestas convergen, distribuir es la meta, a los pocos que soportan el consenso democrático sobre el que se asienta la legitimidad del sistema político (ideologías de derecha) o a los muchos, incluyendo las burocracias, a quienes históricamente los han despojado de los bienes públicos y los han desplazado de los nervios de inversión del gobierno.

Ese ahínco en el nivel distributivo genera condiciones de inestabilidad del nivel macro presupuestario ocupado de las grandes masas presupuestarias y del mantenimiento de la disciplina presupuestaria. Al concentrarse en el nivel de la distribución presupuestaria, principalmente a través del gasto, el propio tamaño del Estado en términos burocráticos se infla, se suprimen los términos de la disciplina, se sobregiran las cuentas de la hacienda pública y los déficits públicos y la deuda comienzan a ser protagonistas. El resultado, sin duda, es la afectación de las estructuras macroeconómicas de la sociedad: inflación, devaluación, reducción de la capacidad de ahorro, disminución de la inversión del Estado más allá del gasto corriente en burocracia y políticas de redistribución de corte populista. Comienza el ciclo del declive macroeconómico de las sociedades nacionales hasta el punto en que la disciplina presupuestaria se convierte en una meta a lograr, pero esto afecta la legitimidad de las clases políticas quienes rápidamente

vuelven al nivel de costumbre: distribuid todo lo que se pueda. En medio de este ciclo, la presupuestación como proceso sufre las consecuencias: se convierten en obsoletas e insuficientes las herramientas técnicas contables ante la debacle de las condiciones macroeconómicas, aparte de una enorme burocracia que coloca enorme peso a la partida 4.01 gastos de personal y a la partida 4.02 compras, destinadas a mantener en movimiento los enormes y lentos molinos de una administración pública que se ha vuelto enorme en cuanto a su tamaño e ineficiencia.

Allen Shick (2002) afirma que existe una enorme brecha geográfica entre las dos dimensiones del presupuesto público constituidas, por un lado, por la eficiencia de los gastos públicos y, por otro lado, las prioridades del gobierno. Las primeras imponen asignar el dinero de manera de optimizar la eficiencia al interior de programas y sectores. La segunda dimensión impone asignar el dinero de acuerdo a los objetivos del gobierno. No hay acuerdo entre ambos, porque los objetivos del gobierno resultan en un incrementalismo extremo, como van viendo van yendo, como van evaluando políticas exitosas en términos de aceptación popular y votos van asignando el dinero público presupuestado. El tema central es que difícilmente los requerimientos de la política aparecen como programas y sectores estables, muy contra sus contradicciones afectan las fórmulas de una eficiente presupuestación. Esa brecha resulta difícil de cerrar y, más importante aún, convierte en un valle de lágrimas la presencia de expertos calificados en presupuestación: estos generalmente tienden a la dimensión macropresupuestaria y a la asignación disciplinada de programas y sectores, en cambio, en la realidad, la redistribución los ahoga con demandas presupuestarias que sus herramientas técnicas no terminan por comprender. Al perderse la estabilidad de los programas y sectores se pierde la estabilidad del presupuesto, este se convierte en un infame proyecto sometido a tantos cambios que termina siendo, a lo largo del año fiscal, deformado en su contenido y forma. Entregar cuentas también termina siendo un valle de lágrimas llegados a este punto.

Se cumple así, lo que José Luis Méndez (2001, p.11) denomina la paradoja de las reglas en la administración pública de los Estados en América Latina: “las reglas operacionales

desarrolladas y ejecutadas en la práctica por administradores, líderes y directores ministeriales pueden decir más, y suelen decir más, de los resultados estructurales que las reglas promulgadas formalmente”. Y esto tiene importantes connotaciones en el ciclo presupuestario de los entes descentralizados de la administración pública en Venezuela en sus experiencias del IANEM y del SERGIDESOL. Y las tienen porque, desde el punto de vista pragmático la experiencia de la planificación presupuestaria se convierte en un ajuar enorme de conceptos, categorías y enfoques técnicos con una capacidad analítica profunda y más cercana a la verdad científica, a la verdad comprobable al ser contrastada con la realidad.

Cercana a la experiencia de las contrataciones públicas, en que leyes y reglamentos norman de manera general (principios) y de manera específica (reglas) las actividades y procedimientos, la planificación presupuestaria tiene una relación muy estrecha con el Ordenamiento jurídico. Autores como Paul Laband (1999) hablaron de un especial sistema de normas que regulan desde el inicio hasta el final los procedimientos presupuestarios más allá de la hacienda pública, del derecho tributario y del derecho administrativo. Esta relación con un sistema especial de normas conduce a que el presupuesto público sea conceptuado como Ley del Presupuesto Público Anual. Sin embargo, más allá de tal relación, son las reglas operacionales desplegadas en el proceso de planificación presupuestaria las que suelen decir más de los resultados estructurales de la presupuestación:

Entre los años 2001 y 2012, la regla del aumento progresivo del diez por ciento (10%) del estimado financiero presupuestario anual marcó la pauta no escrita pero obligatoria de la presupuestación en el sector público venezolano. Era una idea muy simple, cada nivel administrativo descentralizado territorialmente (Gobernaciones, Alcaldías) y cada ente descentralizado funcionalmente de la Gobernación y de la Alcaldía, aumentaba sus partidas presupuestarias genéricas y específicas alrededor del diez por ciento respecto al presupuesto anual anterior, al igual que sus metas de recaudación anual. Como resultado los presupuestos mantenían una especie fuerza de auto-limitación: se limitaba a los “jefes” políticos electos o no y a sus directores a evitar la sobre presupuestación hacia arriba y la infra presupuestación hacia abajo. Pero esto creaba una especie de

inercia de las instituciones que evitaba la presencia de nuevos productos en los planes operativos anuales. Era una suerte de asesinato de las posibilidades de innovación en las políticas públicas. Esto perduró en los tiempos de bonanza de las rentas petroleras hasta el año 2011 o 2012, luego todo se estancó y comenzaron a parecer importantes las discusiones, que ya se venían dando desde el año 2005 desde la ONAPRE, pero sin significado alguno, sobre el presupuesto por programas, el presupuesto por proyectos y los indicadores de gestión (S1).

Por esta razón, ofrecida por el sujeto de información número siete (S7), existe una serie de normas no escritas que parecen provenir de verdaderos gurús y sabios de la administración pública en el área del presupuesto anual. Sin embargo, si alguna norma no escrita hace impacto en la presupuestación es esa norma del diez por ciento: es una muestra de que, aún con una normación completa, especializada y suficiente en términos procedimentales, la presupuestación se maneja en ese doble halo de norma jurídica y administrativa, de un lado y, de otro, de norma no escrita proveniente de la costumbre. Más dicha costumbre proviene a su vez de la efectividad y aquí nos ayuda un poco la perspectiva de la antropología.

A finales del siglo XIX y a principios del XX, el auge de los estudios culturales permitió ampliar el rango de acción de las ciencias sociales modernas. Una de esas ramas sería la antropología estructural y funcional, y una de sus teorías tenía relación con el tema de la transferencia generacional de la observación a normas no escritas. Bronislaw Malinowsky (1975), afirmaba que el seguimiento de una norma social o cultural no escrita pero siempre observable dependía directamente de su eficiencia sociológica, esto es, de su capacidad para mantener vivos los valores sociales compartidos y los procesos de integración social. De modo que, esto establecía una especie de relación proporcional entre normas que pervivían en la historia de las sociedades sin sistemas jurídicos complejos y su observación por parte de los miembros de la sociedad. El caso de la norma del 10% sobre la estimación del presupuesto público del año anterior, cobra una inusitada importancia porque demuestra, tal como lo afirmó Luis Méndez (2001) que en América Latina su grado de desarrollo institucional burocrático es tal que perviven con

sistemas organizacionales complejos antiguas formas y reglas que afectan los procedimientos administrativos.

Cuando se le preguntó a los sujetos de información sobre la exactitud del diez por ciento en la regla de aumento de la prospectiva racional para la estimación presupuestaria respecto al año anterior, las repuestas fueron al unísono: se puede afirmar que la norma existió y aún persiste en el imaginario colectivo de quienes elaboramos el presupuesto de entes descentralizados de la Gobernación y de algunas Alcaldía del estado Mérida. Era funcional en otras latitudes como el Gobierno Central, en algunos Ministerios, en algunos institutos nacionales incluso de nuevo cuño como el caso de las instituciones encargadas de la Misión Alimentación a nivel nacional. Sin embargo, todos asumen que el porcentaje exacto del diez por ciento era una cuestión de precaución política más que técnica. Tiene estrecha relación con las dificultades para que los jefes (gobernadores, alcaldes) les aprueben los presupuestos, específicamente los montos del presupuesto público anual a los directores. De modo que, una de las justificaciones de la existencia de esa norma no escrita del 10% es la previsión de cuánto más debemos pedir este año para ser conservadores en cuanto al presupuesto público.

Y esta es una de las consecuencias de la observancia de la regla del diez por ciento en la planificación de los presupuestos públicos anuales:

El presupuesto público en Venezuela, especialmente en Gobernaciones y Alcaldías y en sus entes a lo interno siempre ha tendido a ser muy conservador. Recuerdo que cuando se fundó la Empresa Socialista de Alimentos S.A. de la Gobernación del estado Bolivariano de Mérida, el Presupuesto inicial era de sólo diez mil bolívares (Bs. 10.000,00), con eso sólo se podrían comprar treinta kilogramos (30 Kg) de harina de maíz precocida. Hubo que remar entre proveedores, préstamos de instituciones como MERCAL y PDVAL, los centrales azucareros y una empresa que nos proveía legumbres y cereales como Granos El Llano ubicada en el estado Guárico, para lograr unos ingresos que permitieran a la empresa socialista de alimentos C.A. cumplir sus funciones de distribución de alimentos básicos antes de la existencia de los CLAP conocidos todos por hoy, frente a una severa crisis de distribución de alimentos secos y proteínas animales en todo el territorio nacional. A pesar de lograr reinvertir ciento ochenta millones

de veces esos diez mil bolívares iniciales, la Dirección de Presupuesto y Planificación de la Gobernación del estado Bolivariano de Mérida DIPREPLAN, exigió que el Presupuesto para el año próximo fuera de once mil bolívares (Bs. 11.000,00), que habría que depositar a la hacienda pública de la gobernación las extraordinarias ganancias de ciento ochenta punto cinco millones de bolívares (Bs. 180.000.000,00) logrados en el primer año de gestión, para que esto fuera direccionado en el Plan Semilla, una iniciativa que convertiría a la empresa socialista de alimentos en una productora directa de alimentos, especialmente cereales. Tras bregar por cuatro años con la misma situación del Presupuesto aumentado en 10% hasta los quince mil bolívares (Bs. 15.000,00) se remitió la carta de renuncia al Despacho del ciudadano Gobernador para aquél entonces. La empresa dejó de funcionar de manera autónoma. Su Presupuesto nunca creció. Todo se manejaba a través de ingresos extraordinarios que terminaban sirviendo a planes y proyectos muy distintos a la empresa, pero en el marco de la legalidad. A la llegada de los CLAP, la empresa se desvaneció en términos de gestión, y el Presupuesto sigue aumentándose a la razón del porcentaje de devaluación más el 10% (S7).

Con un Presupuesto menguado a tal magnitud, la capacidad de innovación institucional o bien se agota o bien nunca existirá. El sujeto de información número siete (S7), quien desde la creación del SERGIDESOL en el año 2018 hasta el año 2023 fungió como planificador y diseñador del presupuesto público del ente desconcentrado municipal encargado del servicio de aseo urbano, apela a esta inaudita historia porque la regla no escrita del 10% aplicaba incluso para una empresa que cerrara el año con un presupuesto multiplicado por un factor de dieciocho millones. Y nunca se entendió por qué estos enormes números, que eran parte de la gestión de la empresa no se reinvertían en la empresa misma. Se creería que por regla financiera de la economía pública los excedentes servirían como un referencial para presupuestar el año siguiente. Pero la orden de DIPREPLAN fue “esconder” los excedentes generados por la empresa socialista de alimentos, diversificando la cartera de presupuestos, planes y proyectos financiados con recursos propios por la Gobernación del estado Mérida. La gestión terminó desplazada y la institución que ganó el premio nacional a la mejor organización y funcionamiento de distribución de insumos para la pequeña y mediana empresa de alimentos en Venezuela otorgada por el Ministerio del Poder Popular para la

Alimentación MINPPAL se convirtió en un simple distribuidor del beneficio alimentario CLAP para el estado Mérida.

Es un ejemplo de cómo una regla no escrita sirve de instrumento para legitimar una especie de juego de conservadurismo en las instituciones públicas de entes territorialmente descentralizados como las Gobernaciones y las Alcaldías de la República Bolivariana de Venezuela. Aquí la función es más política que técnica, pero su operatividad no tiene parangón: la dirección de planificación y presupuesto a la Gobernación del estado Mérida no podía pasar por alto la regla del 10%, porque simplemente todos los entes funcionalmente descentralizados y la propia administración central funcionarían entre los años 2014 y 2016 bajo la égida de tal regla. Reinvertir las importantes ganancias o excedentes presupuestarios en el presupuesto público del año siguiente de la empresa socialista de alimentos C.A. causaría una especie de desequilibrio entre los presupuestos comparativos de los entes funcionalmente descentralizados del nivel estatal en Mérida. Los directores caerían prontamente en el escarnio público si se reconocía que una empresa del mismo nivel de ejecución de políticas públicas tendría un enorme excedente que multiplicara su presupuesto inicial por un factor de dieciocho millones para un total de ciento ochenta millones al 31 de diciembre del año 2014.

Al parecer, la naturaleza propia de la burocracia pública venezolana parecía rota con una empresa con excedentes financieros y presupuestarios generados por su gestión en el ramo de la alimentación. La ganancia política ya había sido tomada, pues a diferencia de los otros veintidós estados del país, en Mérida la crisis alimentaria no había golpeado a la ciudadanía con tanto desdén. La distribución de alimentos se media en 76% cuando en estados como Trujillo la distribución de alimentos caía al 18% de los rubros básicos comerciados en el mercado. No había necesidad de romper el esquema del 10% que tantos años rigió el Presupuesto público de la Gobernación del estado Bolivariano de Mérida y, de hecho, nunca se sacrificó. Para el año 2018, año en que se presenta el pico más alto de la inflación en Venezuela que alcanzó más de ciento ochenta mil por ciento

según estimaciones del Banco Mundial, la regla seguiría aplicándose en el Instituto Autónomo de Alimentación y Nutrición del estado Mérida IAANEM.

En este año, se experimentó una especie de mutación de la regla del 10%. A diferencia de la empresa socialista de alimentos S.A. el IAANEM no cuenta con recursos propios. La fuente del financiamiento de su gestión administrativa en torno a la alimentación y nutrición de la ciudadanía en el estado Mérida proviene de las asignaciones, traspasos y créditos adicionales originados en DIPREPLAN de la Gobernación del estado Mérida. Es un presupuesto asignado y como resultado no genera excedentes presupuestarios financieros, aunque con los instrumentos adecuados de gestión y cierta estabilidad monetaria y macroeconómica podría generar excedentes en cuanto a los indicadores de gestión de su plan operativo anual. Para este año, la regla del 10% comenzó a cambiar:

Nos informaron, a todo el equipo de administración del IAANEM que comunicáramos cuánto se había gastado realmente hasta el 30 de septiembre del año 2017, y que estimáramos cuánto gastaríamos para el cuarto trimestre del año 2017. Que esa sería la base de la planificación presupuestaria y financiera del año 2018. Sobre esa base, que debía “alcanzar” para cumplir las metas del plan operativo anual del año 2017, habría que sumar un diez por ciento (10%) y esa sería la estimación para el año 2018. No entendíamos que estaba pasando, por fin nos darían un presupuesto suficiente para no realizar el enorme trabajo de justificar, contabilizar y administrar créditos adicionales desde el segundo trimestre del año fiscal. La realidad, vista desde el plano actual era muy otra. En el año 2018, con una inflación de más de 180.000% el presupuesto se agotó al iniciar el segundo trimestre, como resultado este trimestre significó una invitación directa a realizar el trabajo de créditos adicionales. Los festejos se convirtieron en decepciones, el presupuesto que estimamos fue engullido por el increíble índice de inflación y sólo alcanzó para cumplir el 25% de los productos meta del plan operativo anual 2018 del IAANEM. Pasamos de una victoria administrativa a ser reconocidos, una vez más, como pésimos planificadores del presupuesto público y todo gracias al comportamiento errático de la economía venezolana (S4).

Al transcribir este trabajo de investigación, simplemente queda el asombro de encontrarse con este tipo de situaciones que no aparecen en los libros de texto especializados más que como una perspectiva teórica denominada “planificación presupuestaria en

contextos de riesgo extremo”. Sin embargo, desde el año 2012 esta es la regla y no la excepción en la planificación de los presupuestos públicos de entes descentralizados, como ya se observó en la alegoría de los excedentes de la empresa socialista de alimentos C.A. y del IAANEM. La planificación termina obedeciendo reglas de prospección, estimación y diseño de presupuesto público que conviven e incluso desplazan a las normas jurídicas de la presupuestación. Planificamos a ciegas, afirmó el sujeto de información número cuatro (S4), no contamos con las herramientas para comprender el comportamiento de la moneda nacional o de la inflación (inducida o no) en estos tiempos de sanciones internacionales. Pero, aún en estos contextos, las normas no escritas como la regla del 10% permanecen en el imaginario colectivo de los planificadores del Presupuesto, no sin variaciones por supuesto, sino por el contrario adaptándose a los cambios y exigencias de un contexto de altísimo riesgo impenetrable para los instrumentos contables, administrativos y estadísticos con que cuenta el planificador presupuestario.

Desde una perspectiva teórica, acceder a este tipo de información hubiese sido imposible. Las entrevistas abiertas y semi estructuradas realizadas a los siete sujetos de información primarios, permitieron ahondar en la búsqueda de datos históricos relacionados con las experiencias de los planificadores en torno a los problemas del déficit de efectividad de los instrumentos de planificación presupuestaria de las ciencias administrativas, la econometría y las ciencias contables. Una especie de planificación mágica se presentó entre los años 2012 y 2022 en la administración pública venezolana a causa del comportamiento errático de las variables macroeconómicas del país, sometido a intensas y extensas sanciones comerciales por parte del Departamento de Estado de Estados Unidos y de la Comisión para el Comercio Exterior de la Unión Europea. Inducida o no, creada por el Gobierno o no, más allá de las opiniones políticas, las variables de la inflación y de la devaluación de la moneda, que en este interdicto de una década atrás impulso y justificó dos reconversiones monetarias, se presentan como los principales enemigos de la capacidad técnica de contadores, economistas,

administradores y estadísticos para lograr una planificación presupuestaria que no se agote en el primer o segundo trimestre del año estimado.

Tampoco hubiese sido posible observar, sólo desde el punto de vista documental la enorme carga de inercia institucional que se forja al fuego de reglas de diseño presupuestario no escritas como la regla del 10% respecto al presupuesto público del año anterior. Esa inercia engloba una especie de conservadurismo generalizado que evita la innovación de los productos meta del plan operativo anual, innovación que podría aumentar y mejorar las condiciones y estrategias de cumplimiento del POA ante las adversidades de las variables macroeconómicas del país. De allí, que se asume como un acierto el abordaje del tema en cuestión desde una perspectiva epistemológica capaz de obtener de los propios actores institucionales información precisa histórica sobre la evolución de la presupuestación en los entes públicos descentralizados del nivel estatal y municipal del estado Bolivariano de Mérida entre los años 2012 y 2022.

### **Apartado Tercero**

## **El Marco de la Presupuestación Pública en entes descentralizados**

### **1.- El marco de la presupuestación en los entes descentralizados estatales y municipales (IAANEM y SERGIDESOL)**

En el segundo número del año 2018, la revista Criterio Libre de Colombia publicó un artículo del PhD José Ortiz, en que se afirma que “los resultados muestran que efectivamente se puede hablar de una crisis en el campo de la contabilidad, que se materializa en la carencia de sistemas que reflejen el conjunto de los activos tangibles e intangibles de una organización, los cuales finalmente van a engrosar el mundo de las transacciones financieras, asignado valor a la empresa”. Esta crisis contribuye a desdibujar la realidad contable de una organización, y más cuando proviene de la ciencia que evalúa dicha realidad, la contabilidad misma. El final del siglo XX y las primeras décadas del siglo XXI marca un hito en la evolución de las ciencias sociales, entre las que destaca por supuesto las ciencias contables. Jeffrey Skilling a la cabeza de la contabilidad de Enron realizando ingresos contables ficticios por más de 30.000

millones de dólares, en conjunto con la firma de la auditora contable Arthur Andersen. En Estados Unidos el Gobierno ha enfrentado en la segunda década del siglo XX tres *impasse* por parte del Congreso a razón de las dificultades “contables” de aplicación de la Ley de Control de Presupuestos (*Budget control act*) de 2011, a causa de los problemas de estimación presupuestaria en la contabilidad fiscal anual que llevaron, por ejemplo, a la parálisis de varios servicios públicos entre ellos el cierre de alrededor de 80% de parques nacionales en el país; cuestión que se repitió en 2023 cuando la estimación del ingreso estuvo 35% por debajo de lo real.

Hablar de contabilidad en el siglo XXI es hablar sobre la crisis de buena parte de los instrumentos técnico contables ante las nuevas realidades enmarcadas en el proceso de mundialización, transnacionalización y lo que autores como Ulrich Beck (1999) denominan la sociedad del riesgo. De la crisis las ciencias contables deben saltar a la construcción de nuevas herramientas técnicas y tecnológicas a fin de dar cuenta, en una representación sustentable y creíble, de los ingresos y egresos (partida doble) de una organización con economía propia. Es el llamado de Macintosh (2003) y de Matessich (2002) en torno al debate sobre la adaptación de la contabilidad clásica a una contabilidad contemporánea llamada, incluso, a reconstruir sus fundamentos ético.

En el caso de la presente investigación, se podría afirmar la existencia de una brecha importante entre la teoría y la práctica contable en torno a la presupuestación. Desde un inicio de la investigación parece que los juristas, a partir de lo que Paul Laband denominó derecho presupuestario, han tomado las riendas del tema. Incluso en su aprobación, el discurso público versa sobre la Ley de Presupuesto Público anual. Una legislación que establece el marco contable y financiero de ingresos y egresos y las formas para su administración ordinaria y extraordinaria (traspasos de partidas, créditos adicionales, reformulación presupuestaria y del plan operativo anual). Esto tiene una explicación tradicional importante: a mediados del siglo XX, la ausencia de un verdadero presupuesto público generó condiciones para su existencia solo de facto, pero no normado por reglas del derecho financiero o administrativo público. Y esta es una afirmación que sólo puede entenderse a partir de una “desconocida” historia

presupuestaria, manejada en fragmentos por buena parte de los encargados de la presupuestación en entes descentralizados de la administración pública estatal y municipal del estado Bolivariano de Mérida.

En 1991, la Asociación Venezolana de Presupuesto Público (p.19) escribía:

Mientras en Estados Unidos se han empleado técnicas novedosas tales como el sistema de Planeamiento, Programación y Presupuestación (PPBS) y el presupuesto base cero, para los años sesenta (siglo XX) el presupuesto tradicional dominaba las áreas de presupuesto de la administración pública venezolana. Sólo a partir de 1961 y 1962 comenzaron a ser propuestas una serie de reformas a nivel de la administración pública en general acompañadas de reformas en el plano del sistema tributario venezolano.

A diferencia de los instrumentos contables y administrativos manejados en el tiempo presente, el presupuesto tradicional era un esquema financiero y de control cuya metodología de análisis era extremadamente rudimentaria, donde prevalecía más la intuición que la razón. A razón de esto, en la década de los años sesenta fue duramente criticado este sistema de presupuestación en tanto las acciones presupuestarias de las diferentes instituciones del sector público no estaban vinculadas debidamente con un proceso consciente y racional de planificación. Entre los años 1960 y 1972, y esta es parte de esa historia desconocida del presupuesto público venezolano escondida en los archivos de una ya inexistente AVPP (asociación venezolana de presupuesto público):

En respuesta a las limitaciones racionales del presupuesto tradicional, y como consecuencia de las reformas presupuestarias, se propuso para 1972 otorgarle carácter de ley al novedoso instrumento del presupuesto por programas. Esta tiene como objetivo general la realización de determinada producción pública, expresada en términos de bienes y servicios, y en adecuada correlación con los objetivos y metas contempladas en los planes de desarrollo. Un instrumento legalizado (no necesariamente legal) de administración y control, mediante el cual se gerencia en función de los objetivos para los cuales se asignen recursos tanto físicos como financieros. Se pretendería con este combinar de manera eficiente los recursos disponibles, con el fin último de desplegar una serie de acciones presupuestarias adecuadamente programadas para dar así cumplimiento

a los objetivos y metas expresadas en el presupuesto del Estado (Asociación venezolana de Presupuesto Público, 1991, p.166).

En este sentido, la juridificación del presupuesto público aparece históricamente unificada a la utilización del sistema de presupuestación por programas: X cantidad de recursos, Y manera de estimación para Z cantidad de objetivos a ser cumplidos. Esta es una fuerte tendencia en las representaciones cosmovisionarias de los técnicos que manejar el área de presupuesto público de entes descentralizados estatales y municipales en Venezuela. Como afirmó el sujeto de información número siete “S7” en una de las últimas entrevistas semiestructuradas realizadas para la presente investigación:

En el campo del presupuesto público algunas veces parecemos más abogados que contadores y administradores. La Oficina Nacional de Presupuesto ONAPRE emite sus clasificadores presupuestarios. Los jefes y directores se reúnen en el mes de junio y julio para establecer los objetivos, aunque estas reuniones parecen más formales que sustanciales, porque cada año repetimos hasta el cansancio los mismos objetivos. Y parecemos más abogados porque los objetivos ya vienen establecidos en los estatutos de creación de nuestros institutos autónomos. En el IANEM los objetivos generales del presupuesto público coinciden de manera exacta con las funciones asignadas por la Ley del Instituto Autónomo de Alimentación y Nutrición del Estado Mérida (IANEM) aprobada por el Consejo Legislativo del Estado Mérida en sesión del 29 de mayo de 2001 y publicada en Gaceta oficial estatal N°211 de fecha 08 de junio de 2021. Si hablamos de qué perspectiva domina en el área del presupuesto, es la de quienes ejercen el derecho, aunque seamos mayoritariamente economistas, contadores y administradores los que llevamos el presupuesto público (S7).

Esta podría interpretarse como una “cosmovisión profundamente marcada por un hecho específico e histórico” (Ricoeur, 2002, p.31), lo que en palabras de Paul Ricoeur significa una cicatriz en el imaginario de un grupo social generado por una transformación más o menos profunda de su imaginario social. Tal fue el paso del sistema de presupuesto tradicional, ampliamente deductivo e intuitivo, a un modelo de presupuestación más racional basado en cálculos contables y financieros y enmarcados en una serie más o menos estable de indicadores macroeconómicos. Al convertirse en Ley, el presupuesto público se ordenó de tal manera que la obligación de su

cumplimiento es tomada como una norma de derecho a la que “su no cumplimiento generaría una serie de consecuencias materiales que afectarían o bien las finanzas personales u organizacionales o bien las libertades de quienes la infringen” (Bobbio, 1999, p.107). De allí que, la fuerza de aceptación y de compromiso en cuanto al cumplimiento del presupuesto público derive de una fuerza vital del derecho que está compuesta por una especie de posibilidad de sanción financiera o privación de derechos particulares (incluyendo prisión).

Este cambio del imaginario social creó una cicatriz tan profunda que medio siglo después de que ocurrió los técnicos presupuestarios sienten una importante tendencia a “conocer el derecho presupuestario” antes que conocer el presupuesto mismo y su contenido. El otro halo de esa transformación viene dado por el sistema presupuestario por programas, que en América Latina marcó un hito en la modernización de las áreas de presupuesto público del Estado democrático, como lo señala Ricardo Martner (2008, p.15):

El modelo de planificación de América Latina contó con importantes problemas en cuanto al uso técnicas de gestión del tipo racional. El modelo tradicional fundaba sus prácticas en las nociones respecto al papel del Estado en la planificación social, lo cual era un concepto escasamente comprendido por los gobernantes, quienes permitían un modelo corporativo para el manejo de sus economías. Ante la llegada del modelo de desarrollo por sustitución de importaciones, en que el papel del Estado se convirtió en núcleo de la reproducción y planificación de las sociedades nacionales, el cambio fue inevitable. Las modificaciones intentaron quebrar la naturaleza incremental de la presupuestación anual y la asignación de recursos a instituciones más que a objetivos y metas por lograr. Tal introducción con rango legal y, algunas veces, con rango constitucional de la técnica presupuestaria tuvo un marcado éxito para gobiernos que se abrían a la democracia, haciéndolos más eficientes en la gestión de sus recursos destinados al desarrollo de la sociedad.

No obstante, afirma el propio Martner (2008) existe una especie de inercia institucional en todo esto que parece desplegarse desde los años sesenta y setenta hasta nuestros días: las unidades institucionales preexistentes a los programas presupuestarios siempre han

tenido el control de la planificación de sus presupuestos, un control que si bien es acompañante de sus necesarios grados de autonomía también han vuelto extremadamente conservador el contenido de los programas a los cuales se les asigna presupuesto público. Y en esto vale la pena detenerse.

En la práctica, no se realizó un análisis detallado de los objetivos, metas, acciones, sino que meramente se reconoció y validó una estructura de entidades que ya existían cuya lógica de funcionamiento respondía a los mecanismos operativos del presupuesto tradicional basado en tareas orientadas por la mecánica de la ejecución de gastos. Este “continuismo presupuestal” se explica en parte por la carencia de recursos humanos cualificados en presupuestación por programas en todas las instituciones y en otra parte por las insuficiencias de equipos de procesamiento de datos que hubiesen permitido un adecuado seguimiento de un complejo sistema de información de objetivos y metas, tanto programáticas como presupuestales (Martner, 2008, p.15).

Quienes elaboran hoy los presupuestos públicos, especialmente los recientemente contratados para esta tarea, se encuentran con un amplio ajuar de “cosas que no pueden ser tocadas” ni siquiera por las herramientas técnicas y tecnológicas más avanzadas de la contabilidad, administración y economía científica. Uno de los sujetos de información cuyos contenidos expresados han sido enormemente valorados en esta investigación S1, con más de treinta años en el área de los presupuestos públicos nos cuenta un relato impresionante sobre lo que Jorge Etkin y Leonardo Schvarstein (2000) denominan “invariancia institucional”:

A principios de los años noventa, llegados al Ministerio para las Relaciones Interiores, el presupuesto anual era enorme, no había partidas disponibles que no estuvieran en ese presupuesto porque incluso obras civiles se realizaban a grandes escalas, lo que contrastaba con acciones educativas, jornadas de concienciación, material bélico y de seguridad para los cuerpos policiales, dotaciones de uniformes y alimentos para las prisiones y comandos policiales, etc. Incluso había partidas para materiales de ornato y decoración... a mi entrada como novata en esa área, la primera enseñanza sería no tocar los objetivos de los programas presupuestarios. Esto era algo inamovible sobre lo cual no tendríamos acceso. Cuando teníamos un argumento de mucho peso, a lo sumo podíamos influir para que el Departamento de Presupuesto y Gestión de Cuentas discutiera

los productos-meta de programas que eran, como se dijo, inamovibles. Con tiempo, determinación y coraje, valores y recursos escasos en la Administración pública venezolana de los años noventa, podríamos mejorar un poco el tema de la planificación presupuestaria a partir del cambio de productos-meta, de indicadores de gestión y de formas de presentación de las cuentas semestrales primero y, desde mediados de los años noventa, trimestrales. La planificación presupuestaria plurianual, que era una nueva corriente de pensamiento que siempre nos señalaban en los cursos de capacitación de la Asociación Venezolana de Presupuesto Público, siempre fue inexistente. Año a año repetíamos los mismos objetivos, como en el caso de la gestión de presiones, recuerdo el objetivo “planificar, coordinar, ejecutar y valorar los procesos de reinserción social de los privados de libertad con medida de libertad plena o régimen parcial de libertad”. Durante dos décadas este objetivo nunca cambió, a pesar del desmoronamiento de la cuarta república, de una nueva Constitución, incluso de la fusión ministerial que llevó a la conformación del Ministerio del Poder Popular de Interior, Justicia y Paz. Es una ironía que, con la refundación de la República y la Constitución de 1999, esa inercia no haya desaparecido, aunque sí se lograron integrar nuevos objetivos a la programación presupuestaria a medida que había más recursos financieros asignados y más amplitud de competencias. Pero los objetivos históricamente concebidos en los años ochenta y noventa del Ministerio simplemente eran “intocables” (S1).

Desde tal enfoque de invariancia institucional, se construye una especie de identidad con las formas de planificación que se heredan. Las universidades, ciertamente, construyen una perspectiva científica de la planificación presupuestaria. Aunque debe decirse que son muy reducidas las cátedras dirigidas a este tema en la carrera de administración y contabilidad. Esa perspectiva termina de formarse, más bien toma real cuerpo cuando ingresas al área de planificación presupuestaria y cuentas o de planificación y control de gestión, sea el caso. Allí te encuentras con tres tipos actores individuales: los directivos, cuyo número generalmente es uno por nivel, que son cargos de libre nombramiento y de confianza del Ministro, Gobernador o Alcalde; los jefes de área que bien pueden ser cargos de libre nombramiento o supervisores con amplias competencias atendiendo a su conocimiento técnico y amplísima experiencia; los planificadores propiamente dichos con grados muy diferentes de formación y experiencia sobre los que recae el trabajo de

planificación, diseño y revisión del presupuesto público y de los informes de entrega de cuentas.

Esta ordenación organizacional recrea una especie de formación de las identidades desde la perspectiva de la autonomía institucional. Desde tal mirada “decimos que las organizaciones se cierran sobre sí mismas, construyen y protegen sus elementos constituyentes” (Etkin y Schvarstein, 2000, p.41). Las identidades, definiendo estas como el esquema de reglas de comportamiento y acción dentro de un espacio institucional recurrente (Etzioni, 1997, p.59), se forman en las áreas presupuestarias de abajo hacia arriba y son proporcionales a la cantidad de trabajo aplicado al ciclo presupuestario que va desde la planificación y aprobación del presupuesto público anual hasta la entrega de cuentas, su aprobación y remisión a los órganos de control posterior del Estado. En el caso de las áreas de presupuesto, quienes tienen una función continua son los planificadores propiamente dichos: entre los meses de junio y julio, septiembre y octubre las cuotas de trabajo se multiplican por un factor de 5 lo que quiere decir incluso fines de semana de jornadas intensas de trabajo. Y esta representa la primera paradoja de la presupuestación, conceptuada por esta investigación como la paradoja del conocimiento seguro.

Como se observó en el ensayo que antecede, la invariancia institucional, esa especie de inercia de las organizaciones del tipo descentralizada, tiene varias expresiones, como la regla no escrita del 10% de aumento sobre el presupuesto base del año anterior. En este ensayo, se ha observado otra expresión de inercia institucional definido como la “incolumidad de los objetivos del presupuesto público”. Lo que pudo comprobarse en el momento en que se preguntó al sujeto de información número dos S2 cómo observaba, desde su perspectiva de contador y administrador en el área de presupuesto del IAANEM, los cambios y regularidades en el presupuesto público de este ente descentralización de la Gobernación del estado Mérida, afirmando este que los productos meta y los objetivos del presupuesto estaban estrictamente apegados a las competencias de la gaceta de creación, como si fuese una interpretación muy literal de la

planificación presupuestaria de los elementos jurídicos y administrativos del ente autónomo.

Sin embargo, la paradoja comienza a presentarse: por qué se multiplica por un factor de 5 el trabajo de la planificación presupuestaria en los niveles de planificadores, si deben apegarse a las estrictas y no escritas reglas de la tradición organizacional, que se guía por la “sabiduría” de los gurús que cuentan con experiencia en el área de presupuestación de esa organización (o de otra muy cercana) en el orden de cinco a veinte años. El tema es que la paradoja se produce precisamente por tres causas principales: primera, en el siglo XXI hubo un cambio constitucional el cual debe saltarse o engañarse para conservar la inercia institucional de la década de los años noventa; segunda, el marco de indicadores macroeconómicos después del año 2012 es tan adverso e indescifrable que resulta difícil si no imposible justificar la aplicación de reglas no escritas como la del aumento del 10% de la estimación anual del año fiscal anterior; tercero, dadas las exigencias de nuevos indicadores de gestión, aumentan las dificultades para garantizar la permanencia de objetivos y productos meta con una duración superior de una década y que no estaban adaptados a considerar la cantidad de parroquias atendidas, la cantidad de ciudadanos atendidos, la cantidad de poblaciones beneficiadas de manera directa e indirecta, los empleos directos e indirectos creados.

Conservar amplios márgenes de invariancia genera la paradoja de seguir las reglas y aumentar el trabajo aplicado, precisamente, para mantener las reglas no escritas de la identidad y de la técnica presupuestaria en contextos cambiados: se transforman los requerimientos, se transforman los sistemas de presupuestación, pero la invariancia trata de mantenerse sobre la base de una identidad que se forja en el trabajo diario de los actores que planifican el presupuesto y rinden cuentas sobre él. Esa necesidad de multiplicar el trabajo por un factor de 5 para cumplir los plazos que hoy día demanda la Oficina nacional de presupuesto genera una especie de solidaridad que impulsa el trabajo en equipo y reconstruye bases de una identidad que se constituye como legado histórico dentro de las áreas de planificación presupuestaria y control de gestión. De los siete sujetos de información, todos afirmaron que su arribo a los equipos de presupuesto

conserva un factor común: siempre existieron “gurús” o maestros de la presupuestación que contemporizaban los presupuestos según las reglas aprendidas por ellos de manera, al parecer, milenaria. Es una cultura aparte dentro de la racionalidad administrativa. El sujeto de información número seis cuenta una amena historia al respecto:

Nada más preocupante para un recién graduado del área de la contabilidad y de la administración de empresas que llegar a una institución donde todos parecen saber qué tienen que hacer menos tú. Recuerdo que como pasante estuve en áreas compras y contrataciones donde hacía trabajo secretarial porque, según la jefa del área de administración, las contrataciones son información clasificada, como si eso se pudiera decir del sector público. Con mi veto en el departamento de compras de una Alcaldía capital, fue poco lo que aprendí, no obstante, realicé mi informe y fue suficiente para cumplir los requisitos de grado. Ya en otra Alcaldía de los páramos merideños, ofrecí mis servicios y me dijeron que sólo había vacante como asistente administrativo en el área de presupuesto. Pero me invadieron las dudas, sólo había asistido a dos materias en toda la carrera de contabilidad en la Universidad que me prepararan teóricamente para este trabajo. La necesidad de ganar experiencia me llevó a aceptar la asignación en el área de planificación presupuestaria. Allí encontré a una experta del área cuyo título de administración había sido otorgado dos décadas atrás y siempre estuvo como jefa o supervisora o encargada de la planificación presupuestaria municipal. Todos los institutos autónomos rendían una especie de pleitesía a este personaje, incluso los funcionarios de compras solicitaban sus opiniones. Eran veinte años de experiencia, y a esos años aprendí lo que era un presupuesto público, como hacer las estimaciones presupuestarias, lo que podía hacer y lo que no. Sobre todo, aprendí las reglas básicas de la presupuestación, a explicarle a los jefes por qué una cifra específica y por qué no era como ellos decían. Esa era la parte más fuerte. Pero encontré una sabiduría que no estimé en la escolaridad universitaria, resolver problemas, responder ante la interpelación directa, hacer todo de hoy para mañana allende los grados de dificultad. Ya había alguien preparado, y luego de diez años que volví a Mérida y a pesar de que ya se cumplieron sus años de servicio, sigue siendo esa licenciada el pilar fundamental de la presupuestación en la Alcaldía del municipio Rangel del estado Mérida. Hoy, al trabajar en la Alcaldía del municipio Libertador, la historia se repite, la jefa del Departamento Presupuesto y Control de Gestión cuenta con 15 años de experiencia en el área, y ella es pupila de un gurú recientemente jubilado del Consejo Legislativo del Estado Bolivariano de Mérida.

Siendo así, las identidades no se forman solas, son producto de lo que los sociólogos llaman proceso de socialización organizacional, es decir, la transmisión generalmente oral y en contextos controlados y específicos de reglas de comportamiento y de conocimientos que sirven de base a los esquemas de premiaciones y castigos dentro de organizaciones definidas (Maynz, 1980, p.118). Resulta fácil la deducción según la cual estos actores sirven de ancla a las reglas no escritas y de impulso a los altos grados de invariancia en las instituciones públicas y en los entes públicos. Una identidad forjada en el ejercicio cotidiano, delimitado por reglas de aprendizaje y contenidos de conocimiento técnico y comportamental. Esa es una realidad a la que se enfrentan los contadores públicos, los administradores y los economistas, cuando van a presupuestar. Si bien no están solos en la tarea, desde el año 2012 se ha demostrado, y esto se verá líneas abajo, que esta formación de identidades y altísimo nivel e invariancia organizacional es parte del problema tratado en la presente investigación: la insuficiencia de técnicas contables para cumplir con eficiencia el ciclo presupuestario, lo que nos lleva de nuevo al inicio, pues parece parte de una crisis de las ciencias contables que se extiende desde la última década del siglo XX hasta nuestros días.

En el sentido de esa crisis apuntada, una de las causas principales, al menos en cuanto al tema de la planificación presupuestaria y los problemas de las técnicas contables para ser eficientes en la estimación y planificación presupuestaria se encuentra en la brecha enorme entre teoría y práctica, lo que se extiende desde la concepción de presupuesto público que enseña la academia, que se encuentra en los libros de texto, por un lado y, por otro lado, la realidad de la presupuestación concebida por esos agentes del área que cuya perspectiva y técnica es forjada a partir de procesos comunicacionales con agentes cuya experiencia representa el máximo valor en el proceso de presupuestación. Para la teoría, por cierto, muy juridizada, el presupuesto público representa:

El presupuesto es un medio para prever y decidir la producción que se va a realizar en un período determinado, así como para asignar formalmente los recursos que esa producción exige en la praxis de la institución. Este carácter práctico concreto del presupuesto implica que debe entenderse como un sistema que se materializa por etapas: formulación, discusión y sanción, ejecución,

control y evaluación. Bajo esta concepción, el presupuesto debe cumplir con los siguientes requisitos básicos:

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

Segundo, el presupuesto debe ser agregable y desagregable en centros de producción, donde el producto de cada centro debe ser excluyente de cualquier otro producto de cualquier otro centro de producción, en su mismo ámbito. De otra forma, el total de la asignación de recursos que expresa el nivel del gasto presupuestario no tendría significado y encerraría duplicaciones y confusiones.

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

Cuarto, la asignación de recursos para obtener los productos que directamente requieren los objetivos de las políticas (productos terminales), exige también de la asignación de recursos para lograr otros productos que permitan o apoyen la producción de los productos terminales (productos intermedios). De manera que, una parte de la producción expresada en el presupuesto es un requisito directo de las políticas y otra parte sólo es un requisito indirecto de tales políticas.

En resumen, el presupuesto como reflejo de un sistema de producción y como mecanismo de asignación de recursos debe tener una coherencia interna, en la que la cantidad de producto de cada centro de gestión productiva requiere insumos físicos y financieros bien precisos en función de una determinada tecnología de producción y, a la vez, los productos de todos los centros de gestión productiva guardan entre sí relaciones de condicionamiento, a veces predominantemente cuantitativas o cualitativas (Paredes, 2011, p.54-55).

Esta larga cita se justifica en tanto el Profesor ha sido uno de los formadores principales de académicos y profesionales cuyas técnicas se dirigen a la planificación presupuestaria en la Universidad de Los Andes y en tanto, de los siete sujetos de información seleccionados seis son profesionales graduados de esta casa de estudios. Aparte, es una

síntesis de los aportes de teóricos como Maurice Duverger (1980), Manuel Rachadell (1993) y Lenin Andara (2012). Además, más allá del aspecto teórico, destaca un elemento importante: por un lado, la comprensión de tendencia jurdicista del Presupuesto como una Ley (de presupuesto); por otro lado, la comprensión de que el presupuesto público es “un sistema que se materializa por etapas: formulación, discusión y sanción, ejecución, control y evaluación”. Tal vez esa sea la concepción teórica más cercana de la práctica contable, administrativa y de economía institucional financiera de la administración pública en Venezuela. En contraste, para otros autores,

El presupuesto público es un documento que tiene forma especial de ley y en el cual se estiman los ingresos disponibles en una entidad pública durante un periodo futuro y determinado, generalmente un año, se autorizan los gastos que esta entidad pública pueda efectuar hasta cierto límite en ese periodo, a los efectos de cumplir con una finalidad en el especificada, en el sentido de que constituye a la expresión contable del plan de la nación en aquellos aspectos que exigen por parte del sector público, captar y asignar recursos conducentes al cumplimiento de las metas del desarrollo económico, social e institucional del país (Millano, 2021, p.493).

Cien por ciento de los siete sujetos de información asumen una identidad conceptual con esta perspectiva jurdicista según la cual el presupuesto tiene forma especial de ley, pero no abandonan, como partícipes de las ciencias contables y administrativas esa otra perspectiva de que el presupuesto, aunque público es un instrumento de gestión institucional. En esto, buena razón asiste a Ted Gaebler y David Osborne (1994) para afirmar que el talento humano especialista en gestión posee una especie de naturaleza propia que induce a las prácticas instituciones al perfeccionamiento continuo, incluso en aquellas administraciones gubernamentales negadas a la concepción de que el Gobierno es un catalizar, es decir, un productor de insumos para mejorar los procesos de la Economía y de la sociedad, al mejor estilo del espíritu empresarial. Para estos últimos autores, lo que conduce a la modernización de las administraciones gubernamentales, entre las que destaca la planificación presupuestaria es, sin duda, el nivel técnico que posee el talento humano, sin esto sería imposible la modernización del Estado.

Esa condición se manifestó en Venezuela en la década de los años noventa cuando, luego de las primeras elecciones de Gobernadores y Alcaldes y tras la publicación de la Ley Orgánica para la Descentralización y Transferencia de Competencias del Poder Público (1988) las administraciones estatales y municipales, tensionadas, por un lado, por las resistencias del presupuesto tradicional y, por otro lado, por la inexperiencia en el manejo administrativo tanto de recursos propios como de competencias excluyentes en estos niveles político territoriales, lograron concluir el recorrido hacia el sistema de planificación presupuestaria por programas, hoy en día establecida como norma “suprema” del sistema de presupuestación en el Reglamento N°1 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público.

Y, además, cien por ciento de los entrevistados que fungen como sujetos de información tienen una concepción del presupuesto como ciclo presupuestario, lo que debe entenderse en su justa proporción. Aunque algunas veces se toma como un valle de lágrimas, el trabajo de presupuestación es, dentro de la administración pública, tan continuo como coordinado, perdura todo el año fiscal desde el primero de enero hasta el treinta y uno de diciembre y tiene cuatro momentos clave, como afirma el sujeto de información número tres (S3):

Cuando uno es contratado para el área de presupuesto sabe que se somete a estrictas normas de planificación, de trabajo y de otras reglas no escritas, pero de obligatorio cumplimiento. Es la conclusión a la que llega cuando se produce la inducción: hay momentos en que el horario no importa, en que todos los demás trabajos no importan, en que todos debemos colaborar. Para el presupuesto de un ente descentralizado del tipo desconcentrado como el Servicio de Gestión Integral de los Desechos Sólidos de la Alcaldía del municipio Libertador del estado Bolivariano de Mérida, el ciclo presupuestario parece eterno: comienza por leer el manual de elaboración del presupuesto anual del SERGIDESOL, allí debes aprender matemática financiera, contabilidad, estadística y aritmética, porque consta de tres fórmulas de cálculo para la estimación presupuestaria que incluye el número de usuarios residenciales del servicio de aseo urbano, el número de usuarios comerciales, la fórmula de la Ordenanza de gestión de desechos que se va a autorizar para ese año fiscal, la devaluación acumulada en el caso de ingresos, la inflación acumulada en el caso de gastos más la estimación

presupuestaria para el personal a fin de “montar” la estimación de gastos de personal que es una fuente proveniente de recursos asignados, todo lo demás deberá estimarse sobre la base de recursos propios de funcionamiento en tanto SERGIDESOL en su gaceta de creación establece que posee autonomía financiera y creará un fondo propio para su funcionamiento. En el mes de julio, todos los demás trabajos pasan a ser parte de roles subsidiarios y, luego de la rendición de cuentas trimestrales (segundo trimestre del año fiscal) comienza la estimación inicial de presupuesto. Esta es una verdadera batalla campal, en que parece que todos pueden opinar y cada quien asigna un monto de ingresos diferente.

El ganador será quien se apegue más a las fórmulas de estimación del Manual de elaboración de presupuesto y quien pueda demostrarlo con índices de recaudación acumulada anualmente. Para el final del tercer trimestre, se suma el presupuesto de gastos de personal, el cual no tiene ninguna importancia real porque el Departamento de presupuesto y control de gestión adscrito a la Gerencia de Administración de la Alcaldía es quien asigna dicho presupuesto que será asignado, no hay discusión sobre eso. En paralelo se estructura la rendición de cuentas del tercer trimestre y se prepara la presentación al Concejo Municipal sobre la estimación presupuestaria para el siguiente año fiscal. Tras la discusión y quedar convencidos los concejales, el proyecto de presupuesto se unifica al proyecto de Ordenanza del presupuesto público del municipio Libertador. Y cuando ya se ha creído que todo se encuentra saldado, el Departamento de administración del SERGIDESOL solicita como es costumbre los días de pago a proveedores, la disponibilidad presupuestaria por partidas genéricas 4.02 (compras), 4.03 (servicios), 4.04 inversión, a fin de cumplir lo dispuesto en la Ley orgánica de la administración financiera del sector público y en la Ley de contrataciones públicas vigente. Así que es un trabajo interminable, más en esta administración que maneja por constitución recursos propios y está destinada a ser financieramente autosustentable.

Una de las particularidades del presupuesto público, y esto no lo establecen los recursos académico documentales que hemos evaluado hasta el presente, es que el ciclo presupuestario perdura durante los 365 días del año. Tiene puntos de inflexión y tensión: inflexión, porque la Oficina nacional de Presupuesto establece lapsos muy específicos e infranqueables para la elaboración del Plan Operativo Anual (lo primero que se entrega como parte de los programas que se ejecutarán a través del presupuesto público) y para

la elaboración del proyecto de presupuesto público de entes descentralizados. Es más, en los entes descentralizados la inflexión es mayor porque requiere del trabajo de toda el área de planificación de presupuesto, esto debe ser aprobado por el director, presidente o jefe del instituto autónomo (como el IAANEM) o del ente descentralizado (SERGIDESOL) y, a su vez, debe ser aprobado por el Director de DIPREPLAN (Gobernación) o por el jefe del Departamento de presupuesto y control de gestión (Alcaldía) que a su vez debe ser aprobado por el Gobernador (caso del IAANEM) y por el Alcalde (SERGIDESOL).

De este modo, los entes descentralizados se enfrentan en este punto a una inflexión más “dura” más “rígida”: los tiempos son más cortos y la presión aumenta en la mente y el hacer del talento humano del área de planificación presupuestaria. De allí proviene la tensión: las reglas no escritas como la técnica del 10% de aumento respecto a la estimación del año pasado inmediato en su versión genérica no ha funcionado por más de una década a causa de los índices demasiado variables de devaluación monetaria y de inflación de la Economía venezolana. Tampoco la versión mutada de sumar al valor neto total del presupuesto del año anterior los índices de inflación, la totalidad de costos y gastos y los índices de devaluación el 10% aquella regla no escrita. Son técnicas que ya no se ajustan a una realidad en que el riesgo de inflación, por ejemplo, se materializa entre 200% y la increíble cifra, como ocurrió en el año 2028, de 130.060% anual, pues para el año 2019 tal inflación se redujo en 1100%. De qué manera justificaría un técnico una estimación de tal magnitud, para que su jefe lo justifique ante técnicos con igual o mayor capacidad cognoscitiva que quienes integran sus áreas de planificación presupuestaria y para que, luego del arduo camino de evaluaciones y modificaciones sea presentado ante un funcionario electo por votación popular cuyo conocimiento podría, y de hecho así ocurre, ser del 1% del conocimiento de los técnicos planificadores.

Visto así, las tensiones comienzan de aumentar en el *momentum* del proceso de planificación presupuestaria, como afirma el sujeto número de información número cuatro (S4):

Armar un presupuesto público tiene una complicación de entrada: los cambios no pueden ser de un día para otro y, más importante, debes armar un presupuesto que le guste a los jefes del área, que le guste al director o presidente del instituto, que guste a los jefes de DIPREPLAN, que guste a los asesores del Gobernador y que guste al Gobernador mismo. Y por si esto fuera poco, que le guste a la ONAPRE y a los revisores nacionales de presupuesto. Aquí gustar es sinónimo de cumplir los requerimientos técnicos y políticos para aprobar el proyecto de presupuesto. Esto causa enorme tensión sobre los miembros del área de presupuestación, porque algunas veces, bueno realmente las más de las veces, los directores parecen desconectados con sus jefes y confían en sus propios jefes de presupuesto bajo la excusa de que es un trabajo técnico “que ustedes saben más que yo” porque yo soy político y tengo un cargo de confianza del jefe gobernador. Pero esa delegación de facto genera mayor tensión en los miembros del área porque no reciben información estricta y apegada a los planes del gobierno central de la Gobernación por parte del director o presidente del instituto autónomo. Comienza el juego de la adivinación: dejamos el presupuesto como esta o nos convertimos en revolucionarios del área de presupuesto. Al final el conservadurismo gana la partida, pues recombina el presupuesto del año anterior y estimamos una cifra que, al no ser fundamentada de manera técnica por el director o presidente ante la DIPREPLAN, se nos devuelve troncada en partidas genéricas, pasamos 100,00 bs y se nos ordena bajarlo a 75,00 bs, estimamos 100.000.000,00 millones y nos dicen 250.000,00 bs es lo máximo a lo que pueden aspirar.

Las respuestas hasta aquí ofrecidas por los sujetos de información son una muestra de la enorme distancia que existe entre la teoría y la práctica de la presupuestación en América Latina. La revisión documental de grandes estudios como los de Paredes, Andara y Rachadell ya mencionados, demuestra dos aspectos importantes: primero, cierta concepción mecanicista y jurídicista del presupuesto público en los niveles teóricos, que no parece contrastar bien con las concepciones de los “gurús”, expertos, técnicos y demás miembros de las áreas de presupuestación pública en entes descentralizados como el Instituto Autónomo de Alimentación y Nutrición del estado Mérida (Gobernación) y del Servicio Desconcentrado de Gestión Integral de los Desechos Sólidos (Alcaldía del municipio Libertador del estado Mérida), en tanto estas concepciones aparecen vinculadas a una serie de procesos de aprendizaje y socialización cargados de contenidos conservadores, tradicionales, de reglas no escritas pero al

parecer obligatorias para el éxito del proceso de planificación presupuestaria. Segundo, en esa separación y hasta oposición entre teoría y práctica de la presupuestación, y esto debe ser reconocido y reseñado, los encargados del área de presupuestación de entes descentralizados estatales y municipales el presupuesto público, entendida como ley de presupuesto anual, se convierte en una referencia de obligatorio cumplimiento legal que define los límites de la presupuestación desde su momento de planificación hasta el cierre del año fiscal para el que fue presupuestado.

Con esto, se produce una segunda paradoja en la presupuestación: la concepción juricista del presupuesto público, de origen continental europeo a nivel teórico, ha generado desde la década de los años sesenta del siglo pasado una perspectiva práctica tendente a asumir el presupuesto público como una estructura legislativa dispuesta en un informe contable y administrativo de la economía interna de la administración pública. Esta ha sido una reiterada insistencia impulsada por la Asociación Venezolana de Presupuesto, la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado y la Escuela Nacional de Hacienda Pública (de reciente formación en el siglo XXI).

Y, en cierto sentido, ha dado sus resultados favorables marcando “respeto” a los procedimientos demandados por organismos centrales como el Ministerio de Planificación y/o la Oficina Nacional de Presupuesto. Sin embargo, esta perspectiva juricista genera dos elementos que parecen contrarios, al tiempo que extremos, en el “alma” de los miembros de las áreas de presupuestación: por un lado, como Ley de Presupuesto estatal del año “X” se vierten y se norman en su totalidad los procedimientos de manejo elaboración, ejecución y rendición de cuentas del presupuesto público de los entes descentralizados estatales, lo que sucede de manera similar con la Ordenanza de Presupuesto de gastos e ingresos municipales para entes descentralizados de este nivel de gobierno.

La normación llega a tal punto, que queda regulada la administración y disposición financiera de las partidas presupuestarias. Así, por ejemplo, la Ordenanza sobre Presupuesto de gastos e ingresos del municipio Libertador del estado Mérida del año

2022 establecía que “el traslado de recursos entre partidas presupuestarias iguales o menores a 20% del total de la partida cedente, se realizaría mediante resolución del ente descentralizado y sería remitido al final del ejercicio económico financiero al Concejo Municipal para su información y control político posterior”. De igual manera, establece la Ordenanza, que “los órganos recaudadores descentralizados, una vez que alcancen su meta de recaudación, deberán informar al Departamento de Presupuesto y control de gestión de la Alcaldía la fecha exacta del cumplimiento y los soportes contables que lo verifiquen; en adelante, se realizará una distribución de excedentes según los requerimientos de cada departamento administrativo de dichos entes descentralizados”. El proceso de jurificación del presupuesto público en Venezuela, impulsado desde los años sesenta del siglo pasado, ha cumplido su rol de peso en las áreas de planificación presupuestaria de los entes descentralizados de la administración pública en el estado Mérida, al normar los procedimientos de ejecución presupuestaria y de rendición de cuentas trimestrales del plan operativo anual y del propio presupuesto público.

No obstante, y aquí viene la paradoja, frente a esa concepción jurídicista conviven normas informales, no escritas y amarradas a las técnicas de presupuestación pública, que si bien no están presentes en las fases de ejecución presupuestaria, por quedar suficientemente cubiertas por la Ley estatal de presupuesto o por las Ordenanzas de presupuesto de gastos e ingresos municipales, sí se despliegan a lo largo de la planificación presupuestaria que va desde la estimación de los totales financieros por partidas, por sectores, por programas y por producto meta hasta la aprobación del proyecto de presupuesto. Ese rango constituye temporalmente un semestre de la planificación presupuestaria de modo que, puede afirmarse con base empírica, que si bien la juridicidad presupuestaria ha hecho el trabajo en cuanto a la administración del presupuesto a sus mecanismos de control interno, aún queda mucho por hacer y se presentan niveles poco eficientes de normación jurídica de los procedimientos destinados a estimar los totales financieros que componen el presupuesto de un ente descentralizado estatal y municipal y sus formas de aprobación.

Esta paradoja no se debe a la ausencia de normas para la estimación presupuestaria. El artículo 2 del Reglamento N° 1 de la Ley orgánica de la administración financiera del sector público norma la técnica de planificación del presupuesto dirigida a programas, subprogramas y un plan operativo anual vinculado con el Plan de Desarrollo vigente, conocido como Plan de la Patria (con vigencia por seis años desde su aprobación y también convertido en Ley del Plan de la Patria). Tampoco se debe a la ausencia de principios, técnicas e instrumentos científicos racionales para la planificación presupuestaria. La Oficina Nacional de Presupuesto anualmente actualiza sus instructivos, como el instructivo N°21 “formulación de la Ordenanza de Presupuesto Anual de ingresos y gastos de los Municipios” para entes como el SERGIDESOL y el instructivo N°4 “formulación de presupuesto de los entes descentralizados funcionalmente sin fines empresariales, financieros y no financieros” para entes funcionalmente descentralizados y autónomos como el IAANEM de la Gobernación del estado Mérida.

Incluso, en la Dirección de Presupuesto y Planificación (DIPREPLAN) de la Gobernación del estado Mérida se encuentran los manuales de procedimiento sobre la elaboración de los planes operativos anuales de entes descentralizados y autónomos como el IAANEM. Un reconocimiento al SERGIDESOL que representa a un reducido número de entes descentralizados municipales que poseen un manual de procedimiento para la elaboración del plan operativo anual y del presupuesto de ingresos y gastos anual. Y es de los poquísimos instrumentos jurídicos y administrativos que establece una norma específica, desplegada en una fórmula matemática, para el cálculo real de ingresos a percibir por concepto de tasa por contraprestación del servicio de aseo urbano en la jurisdicción del municipio Libertador del estado Bolivariano de Mérida. En el resto del ciclo presupuestario correspondiente a la fase de planificación y estimación presupuestaria, principalmente del IAANEM es la experiencia, el conocimiento pericial, más que la técnica contable, administrativa y estadística quien proporciona soluciones parciales al objetivo de planificar eficientemente el presupuesto del ente descentralizado estatal para el venidero ejercicio económico fiscal.

Pero esta realidad es también parte de la paradoja y de la enorme distancia entre teoría y práctica de la planificación contable en Venezuela. La existencia de normas e instructivos parece funcionar de manera eficiente en las etapas de ejecución del presupuesto y de rendición de cuentas tanto del presupuesto como del plan operativo anual, pero no funciona de esta manera en la etapa de la planificación presupuestaria, y existen elementos para comprobar esta afirmación:

Para el año 2018 el presupuesto de gastos, incluyendo la partida 4.01 gastos de personal se había estimado alrededor de un millón de bolívars. Todo se realizó conforme a los programas y objetivos que habían demandado desde el Despacho del ciudadano Gobernador del Estado. Se siguieron algunas recomendaciones ofrecidas por la ONAPRE y por DIPREPLAN y se armó el presupuesto de ingresos y gastos, principalmente el presupuesto de gastos entendiendo que la fuente primigenia y exclusiva de fondos del IANEM es la asignación de recursos desde la administración central de la Gobernación de Mérida. También se siguieron las pautas de los técnicos con más experiencia en el área de planificación presupuestaria y las correspondientes consultas a otros técnicos fuera del instituto pero que presumiblemente “cuentan con mayor información que nosotros”.

Tras el arduo trabajo, bastaron los cuatro primeros meses del año 2018 para demostrar que ni las recomendaciones, ni las normas de los instructivos o de la Ley de Administración Financiera del Sector Público, ni las reglas no escritas de la planificación presupuestaria, ni las consultas externas a mejores expertos y técnicos funcionaron para realizar una estimación eficiente. Iniciando el cuarto trimestre las partidas presupuestadas para doce meses se diluyeron ante la inflación de aquel año, comenzando así el valle de lágrimas de solicitar créditos adicionales hasta las para las partidas “pequeñas” como la 4.02.10.05.00 útiles de escritorio, oficina y materiales de instrucción. Literalmente ya no quedaba disponibilidad financiera o presupuestaria para comprar un lapicero. Y así comienza la batalla campal primero en DIPREPLAN, luego en el Consejo Legislativo del Estado Mérida, para la aprobación de los créditos adicionales (S7).

En este sentido, y bien vale la pena mencionarlo, el técnico contable, el administrador o el economista cuyas competencias institucionales estén centradas en la planificación presupuestaria observa que las normas, reglas y recomendaciones provenientes de la

ONAPRE, de los Departamentos centrales de las administraciones estatales o municipales funcionan de manera eficiente en las fases de “aplicación” del presupuesto, pero en las fases de construcción formal del presupuesto, en que se estiman ingresos y gastos por programas y objetivos, se sienten huérfanos de guía normativa y teórica. Incluso la experiencia de dos o tres décadas queda hecha trizas frente a índices de devaluación monetaria y de inflación económica inusitada por el orden de los 130.060% según el Informe *World Economics Developent* 2018. Y si bien, se toma al presupuesto como una legislación que guía al presupuesto mismo, esto se establece para la ejecución presupuestaria como fase del ciclo presupuestario mismo y para la entrega de cuentas (control de gestión) pero es una legislación cuya capacidad vinculativa es reducida en cuanto al proceso de construcción estimada del proyecto de presupuesto. Dicen muy poco las normas, reglas y directrices de manuales y procedimientos sobre el cuánto debe estimarse.

La Gobernación del estado Mérida, a través de la Dirección de Presupuesto y Planificación DIPREPLAN ha establecido desde el año 2005 que el Plan Operativo Anual debe constituirse según el esquema de programas vinculados al presupuesto público anual, como reza la siguiente imagen:

Modelo de matriz de POA de la gobernación del Estado Mérida

| PLAN OPERATIVO ANUAL DEL AÑO 200X |           |                                                                                           |                                                                 |                               |
|-----------------------------------|-----------|-------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|-------------------------------|
| ORGANISMO                         |           |                                                                                           |                                                                 |                               |
| AREA ESTRATEGICA                  |           |                                                                                           | SUB-AREA                                                        |                               |
| DIRECTRIZ ESTRATEGICA             |           |                                                                                           |                                                                 |                               |
| OBJETIVO                          | ENUNCIADO | INDICADORES DE GESTION                                                                    | MEDIOS DE VERIFICACION                                          | SUPUESTOS                     |
| Producto                          |           |                                                                                           |                                                                 |                               |
| Ejecución presupuestaria          | Bs.       | 1. Monto del presupuesto asignado.<br>2. % Comprometido.<br>3. % Causado.<br>4. % Pagado. | 1. Programación presupuestaria.<br>2. Ejecución presupuestaria. | Disponibilidad Presupuestaria |

Fuente: Gobernación del Estado Mérida  
Elaborado por: DIPREPLAN 2005

No obstante, el instructivo DIPREPLAN 2005 o sus actualizaciones no afirman nada sobre la vinculación necesaria y requerida por la Ley al Plan de la Patria, a los programas de Gobierno que posee el Gobernador de turno democráticamente electo, sobre los objetivos e indicadores de gestión. Y es en este vacío, en este no decir nada, de normas, procedimientos e instructivos que se mantienen vigentes los roles y normas no escritos, el conocimiento más basado en la experiencia que en la técnica científica, la autoridad de quienes más tiempo cuentan en el haber de planificación presupuestaria. La experiencia, la tradición, el conocimiento ganado a fuerza de discusiones, ensayo, error y correcciones llena el vacío legal. Podría presentarse una sistemática de inducción y capacitación técnica, pero las conexiones con instituciones especializadas como la Asociación Venezolana de Presupuesto Público o la Contraloría estatal o municipal resultan escasas para este tipo de género planificador.

[Www.bdigital.ula.ve](http://Www.bdigital.ula.ve)

## **Apartado Cuarto**

### **La Política de la Presupuestación**

#### **1.- La política interna de la presupuestación. Viejo tema nuevo enfoque**

A lo largo del siglo XX las ciencias sociales, en especial las disciplinas organizacionales entre las que se cuentan la administración y la contabilidad, fundamentaron sus teorías sobre las instituciones del servicio público y sobre el presupuesto gubernamental en la hipótesis de interacciones interpersonales altamente reguladas por normas escritas de derecho público, reglamentos organizacionales efectivos, procesos estáticos difíciles de transformar y actividades totalmente despolitizadas. Se afirmaba con esto que, como en la visión de Max Weber, el servicio público estaba enmarcado en un cuadro de funcionarios de carrera que llevaban las prestaciones del Estado constitucional *sine ira et sine studio*, de manera impersonal sin realizar prácticas de políticas internas o externas. Según el modelo teórico de nuestro autor: la administración del Estado moderno es una forma de dominación política formalmente sometida a un derecho racional conformado por un conjunto de reglas abstractas y estatuido intencionalmente con la pretensión de ser respetado por todos (Weber, 2008, p.115).

Una estructura administrativa fundada en los principios en los que se basa la dominación racional: las atribuciones oficiales fijas, las reglas, leyes o disposiciones del reglamento administrativo. El principio de la jerarquía funcional y de la tramitación, es decir, un sistema organizado en mando y subordinación. La administración moderna se basa en documentos (expedientes) y en un cuerpo de empleados subalternos. La actividad burocrática supone un concienzudo aprendizaje organizacional. El desempeño de un cargo exige todo el rendimiento de un funcionario. El desempeño de los cargos de un funcionario se realiza según normas generales susceptibles de aprendizaje (Weber, 1999, p.719).

Así, la carrera administrativa, por ejemplo, de quienes intervienen directamente en la planificación y ejecución presupuestaria del Estado, como dice la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en su artículo 141 se encuentra al servicio de todos los ciudadanos y no de parcialidad política alguna. De allí que el servicio público marque distancia de la actividad política, de la ideología política y de los intereses políticos. Desde este enfoque, el presupuesto público formaría parte del sistema de la

economía interna del servicio público y estaría basado en fórmulas matemáticas, estadísticas, contables, históricas y organizacionales capaces de aumentar la eficiencia en la producción de bienes públicos y reducir los costos en las instituciones públicas y, además, los riesgos asociados al manejo de los fondos públicos a través de ejercicios de control fiscal ampliamente normados por reglas del derecho positivo.

Esta no es una perspectiva solamente teórica. En los años noventa del siglo XX, una encuesta liderada por Michael Barzelay estableció que:

La mayor parte de los ciudadanos (estadounidenses) dan por sentado que las decisiones administrativas deben tomarse de una manera seria y competente, que el poder ejecutivo debe organizarse jerárquicamente, que la mayoría de los jefes de las dependencias deben ser nombrados por el ejecutivo en jefe, que el proceso de asignaciones debe empezar cuando este funcionario somete un presupuesto general a las condiciones de la legislatura, que la mayor parte de los puestos deben ser ocupados por personas calificadas, que los materiales de trabajo se deben comprar a proveedores responsables con base en criterios objetivos, y que los sistemas de control fiscal y de rendición de cuentas deben ser confiables (Barzaley, 2008, p.39).

Sin embargo, esta sería una fundamentación difícil de sostener hasta después de la segunda guerra mundial, muy a pesar de ser un modelo ideal compartido por académicos y por ciudadanos. En la década de los años cincuenta esta perspectiva, que si bien sirve como punto de partida para el estudio normativo de las actividades de la administración pública, entre ellas la presupuestación, ya no pudo sostenerse al ser contrastada con la realidad desde dos puntos de vista: la primera, la crítica a la racionalidad panóptica, es decir, a la racionalidad total (sinóptica) que establece formatos de actividad administración y presupuestaria de total base cero, es decir, un equilibrio perfecto entre lo que se planifica y lo que se ejecuta en un ejercicio económico fiscal anual. La segunda, la importancia cada vez más amplia y profunda que ganaba la burocracia y los funcionarios del servicio público en las decisiones políticas tomadas por los liderazgos electos por votación popular en las cada vez más numerosas democracias de Occidente, al punto que, junto a la división clásica de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, la

burocracia se constituía como el cuarto poder instituido del Estado constitucional, de facto no de ley.

Surgen nuevas ideas que tratan de vincular a una administración *sine ire et sine studio*, impersonal, fría y calculada, con las dimensiones de la representación democrática: surgida en el mundo de la práctica, la más importante de las recientes objeciones conceptuales al paradigma burocrático es la idea de que las dependencias gubernamentales deben guiarse por el usuario y orientarse hacia el servicio (Barzelay, 2008, p.43), una cuestión muy de moda en la administración pública venezolana con el nuevo paradigma del presupuesto participativo y la conducción de las metas presupuestarias y su distribución hacia las prioridades de las organizaciones del poder comunal (Consejos Comunales, Comunas, Mesas técnicas de servicios públicos). Y es que, como afirma el autor alemán Jürgen Habermas (2000, p.516):

La administración moderna, especializada en prestaciones y fomentos, que se encarga de tareas concernientes a las necesidades individuales en la existencia de sus clientes, a poner a punto las infraestructuras necesarias y a planificar la evitación de riesgos, es decir, se dedica a tareas de regulación-control políticos en el sentido más lato del término, actúa orientándose hacia el futuro y cubriendo los distintos campos; sus intervenciones afectan además las relaciones de los ciudadanos y de los grupos sociales entre sí.

Una administración de este tipo, actuando sobre la base del paradigma micrométrico burocrático, tendría como resultado la burocratización de la sociedad, en tanto, sus intervenciones terminan por afectar las relaciones de ciudadanos y grupos sociales, los empujaría hacia la univocidad de las formas de organización, es decir, hacia una vida en los límites de la burocracia. Algunos académicos e intelectuales venezolanos dieron cuenta de esta condición cuando, desde la Contraloría General de la República se impulsó el proyecto de contraloría social: sería una fuerza de ciudadanos y organizaciones legalmente constituidas del poder democrático (Ley de Consejos Comunales) la encargada de contrarrestar la burocratización de la sociedad venezolana por un Estado y una Administración cada vez más extenso, que alcanzó los treinta y dos ministerios nacionales, más de novecientas direcciones nacionales y una especie de

burocracia paralela definida como Misiones, con ingentes recursos financieros destinados al gasto social.

Cuestión esta de la contraloría social que, por ser totalmente improductiva, terminó en la evolución de los Consejos Locales de Planificación de Políticas Públicas y en la introducción, desde el año 2012 formalmente del Presupuesto Participativo, reforzado con el asentamiento de la directriz de la Oficina nacional de presupuesto público ONAPRE de la planificación presupuestaria por proyectos y programas de gobierno, vinculados a la participación de las organizaciones del poder comunal en Venezuela y a los planes de gobierno de los niveles político territoriales nacional, estatal y municipal en que se desarrolla el proceso de presupuestación. Más allá de la experiencia venezolana, este hecho revela que sí existe una práctica política desde la administración pública y posee importantes incidencias en el destino de los liderazgos políticos, pues la gestión de recursos financieros del Estado y la solución de problemas sociales vinculados a servicios prestados de manera exclusiva por la Administración pública impactan de manera directa en el fortalecimiento o la deflación de estos liderazgos políticos.

Por años se asumió, desde la perspectiva teórica, que una administración eficiente recibiría un plus, un extra, una especie de fuerza adicional desde una dirección política con vocación también eficiente. Esta es la semilla de lo que conocemos como tecnocracia y es, al tiempo, su máxima expresión: una administración ampliamente racionalizada, domeñada por procedimientos, reglas y normas obligatorias que estaría al servicio de la prestación pública a clientes ciudadanos bajo el principio de máxima producción de bienes públicos y disminución progresiva de costos, con una racionalidad capaz, además, de jerarquizar de manera eficaz los intereses a los que se responden con miras a las próximas elecciones. No obstante, en las administraciones de América Latina esto parece chocar con modelos políticos en los que “la personalización del poder favoreció el desarrollo de hombres fuertes en los ámbitos local o sectorial, así como una tendencia a cuidar los intereses del grupo primario – grupos de amigos, clientelas- más

que a regirse por cualquier concepto abstracto o apegarse a reglas del juego del bien común” (Méndez, 2001, p.19).

A diferencia de otras democracias de Occidente, en América Latina la política de la burocracia es más explícita. Esto obedece a que “la formulación de las políticas por lo regular se lleva a cabo en ámbitos burocráticos cerrados dentro del ejecutivo” (Méndez, 2001, p.18), y a que, de hecho “la política de la burocracia ha sido igual o más importante que la política electoral a lo largo de la historia de América Latina y el juego político se ha dado sobre todo entre líderes políticos nacionales usualmente vinculados con grupos burocráticos” (Méndez, 2001, p.19). Como resultado, algunos autores como Phillip Schmitter (1996) afirman que las luchas políticas generalmente se transfieren al poder ejecutivo, que es el director de la administración pública en términos jerárquicos y de subordinación estructural, por su parte las dependencias tienen una fuerza de crecimiento propia que aumenta el tamaño de la administración debido a que “si se recortan o eliminan dependencias públicas se puede perder el apoyo político muy importante para gobiernos con poca legitimidad democrática” (Méndez, 2001, p.19), dándose una especie de tensión entre el poder estructural de la cúspide y la distribución también estructural de un cuadro de funcionarios medios (directivos) que presionan hacia arriba fundados en la obediencia de sus subordinados.

Este estilo de política interna de la burocracia que viene, de arriba hacia abajo, del liderazgo político hacia los administradores públicos, en busca de legitimidad a través del apoyo político directo y de la gestión más o menos eficiente en la producción de bienes públicos, y de abajo hacia arriba, solicitando recursos financieros y normativos (leyes, reglamentos, excepciones, procedimientos) desde las dependencias administrativas hacia el liderazgo político, es precisamente el que afecta a los procesos de planificación y ejecución presupuestaria en Venezuela y, más específicamente, a los procesos de presupuestación de los entes descentralizados de las administraciones estatales y municipales del Estado. Es una forma de transacción política que se fragua en la lucha desplegada por los montos totales de la presupuestación, con la correspondiente diferenciación, siempre presente, entre lo que se solicita y lo que se

aprueba, entendiendo que tal aprobación y tal solicitud se realiza por liderazgos políticos electos por votación popular y cuadros intermedios conformados por directores afectos al partido político de turno en el mandato democrático con vocación de liderazgo político (líderes en formación, cuadros políticos del partido).

La extensa introducción a este ensayo se debe a la necesidad de reconocer que el proceso de presupuestación, a diferencia de lo que se discute generalmente a nivel académico, está empapado de espacios y actividades políticas intestinas a la administración pública que, por un lado, reducen las condiciones benéficas del despliegue de capacidades técnicas del profesional contable en el área de la planificación y ejecución del presupuesto público y, por otro lado, afectan los resultados de la planificación presupuestaria realizada por dichos profesionales. Visto así, en los entes descentralizados, principalmente aquellos cuyo presupuesto se sustenta en la distribución realizada del situado constitucional como fuente de ingreso (asignación por proyectos del plan operativo anual), la discusión del presupuesto se convierte en una batalla en que un director, que no termina por comprender los contenidos del presupuesto en su totalidad, concurre ante un liderazgo electo por votación democrática popular, quien también adolece de preparación técnica científica en cuanto a los procesos presupuestarios, para definir los montos totales y la distribución del presupuesto público anual del ente que a bien dirige.

Y las experiencias son múltiples, de allí que el presente ensayo se divida en seis dilemas de la política interna del proceso de presupuestación, las cuales se irán desarrollando conforme a las respuestas y experiencias expresadas por los sujetos de información seleccionados para este apartado: S1, S3, S4 y S5. Estos han sido seleccionados por su importante trayectoria en más de tres entes públicos descentralizados, desempeñándose como jefes de los respectivos departamentos de planificación presupuestaria y control de gestión, no solamente en el estado Bolivariano de Mérida, sino en otros estados y municipios del país.

I. El director vinculado políticamente al liderazgo electo del nivel territorial correspondiente. El primer dilema viene representado por la forma de nombramiento de un director o jefe de institución autónoma o departamento de un nivel territorial estatal, como por ejemplo el director del aquí analizado instituto autónomo de alimentación y nutrición del estado Mérida IAANEM. La ley del Estatuto de la Función Pública vigente en Venezuela establece en su artículo 19 que:

Los funcionarios y funcionarias de la Administración Pública serán de carrera o de libre nombramiento y remoción. Serán funcionario o funcionarias de carrera quienes, habiendo ganado el concurso público, superado el periodo de prueba y en virtud de nombramiento, presten servicios remunerados y con carácter permanente. Serán funcionarios o funcionarias de libre nombramiento y remoción aquellos que son nombrados y removidos libremente de sus cargos sin otras limitaciones que las establecidas en esta Ley.

En el caso del Director del IAANEM y del Director del Servicio Desconcentrado de Gestión Integral de los Desechos Sólidos del Municipio Libertador del estado Bolivariano de Mérida SERGIDESOL, ambos cargos representan jefaturas nombradas por el ciudadano Gobernador y el Alcalde y, como resultado, son de libre nombramiento y remoción. Esto genera una especie de sujeción política y de intereses, anclados a un plan de gestión del Gobernador y del Alcalde y a sus cambios más o menos radicales, que siempre privará por encima de los consejos, requerimientos y conocimientos técnicos establecidos por los cuadros administrativos que conducen la presupuestación de estos entes descentralizados estatales y municipales. Tal sujeción proviene de esa forma de nombramiento, debido a que es una selección del Gobernador o del Alcalde electo por lo que la permanencia del director de ente descentralizado depende, de manera exclusiva de la voluntad, del visto bueno, de los funcionarios electos del poder ejecutivo territorial.

Esto genera un importante dilema en el director, quien en tiempos de presupuestación, es decir, desde el mes de julio en que la Oficina nacional de presupuesto solicita los primeros borradores del plan operativo anual hasta finales del mes de diciembre (entendiendo que el periodo de planificación presupuestaria pertenece a los dos últimos

trimestres de cada ejercicio económico fiscal anual), queda enfrentado a los dictámenes de la razón y a los dictámenes de la lealtad a la figura electa que lo nombró en su cargo y de quien depende su permanencia en dicho puesto administrativo. Todo inicia con el plan de gobierno estatal y municipal, estos planes quedan enfrentados a las normas no escritas de la tradición. Si se realiza un análisis, trabajo que quedaría pendiente, de las diferencias y similitudes de contenidos (productos meta y objetivos) entre una gestión electa y otra, la preponderancia estadística conducirá a la inferencia de que los cambios resultan mínimos, porque los planes operativos anuales de cada ente descentralizado no responden en realidad a planes de gobierno sino a funciones y competencias para las cuales ha sido creado el ente. Sólo de manera excepcional un nuevo producto meta es introducido en el plan operativo anual y le es asignado una cantidad no marginal de recursos financieros a través del presupuesto público, allende el contenido de los planes de gobierno estatales y municipales.

En la generalidad de los casos, sólo un nuevo ente creado por una gestión electa es determinante para asegurar un cambio a nivel presupuestario en el marco de la división político territorial de la administración estatal o municipal. El sujeto de información número siete (S7), nos revela su experiencia al respecto:

En el año 2014 creamos la empresa socialista de alimentos S.A. ESASA por instrucciones del ciudadano gobernador para aquél mandato Alexis Ramírez, fue un cambio radical para la gestión estatal porque hasta ese entonces el tema de la distribución de los alimentos en el estado Mérida no había sido nunca un problema de atención prioritaria y porque, además, se contaba desde el año 2003 con el instituto autónomo para la alimentación y la nutrición del estado Mérida IAANEM. Sin embargo, entre las condiciones históricas de las conocidas “guarimbas”, la detención de la producción nacional, los problemas de distribución de alimentos, la fundación de la ESASA significó una modificación importante que logró concentrar alrededor del 95% de la planificación en este sector de la gobernación del estado Mérida. Dejando el restante de los productos meta, especialmente aquellas políticas sobre la nutrición adecuada, al IAANEM. Porque la ESASA quedó encargado del plan alimentario escolar PAE y de la distribución de alimentos a costos solidarios en medio de la crisis alimentaria decretada por el Ejecutivo Nacional. Si me hablas de un cambio real en el tema presupuestario y, especialmente, en los objetivos y productos meta del plan operativo anual de un ente descentralizado estatal o municipal, te diré: sólo la

creación de un nuevo instituto autónomo o ente desconcentrado tiene la fuerza suficiente para ganar a la inercia del presupuesto por programas y proyectos, que es la base de la planificación que usamos. Nosotros nos guiamos generalmente por el trabajo de los planificadores que nos preceden y sólo construimos productos meta nuevos cuando pertenecemos al contexto de creación de un instituto nuevo.

Esto permite observar, a la luz de la experiencia del planificador presupuestario, que el contenido del dilema al que se enfrenta el director no es alcanzar las expectativas en cuanto a apego al plan de gobierno de la figura de autoridad electa que lo ha nombrado en el cargo, sino es un tema que queda establecido en el cuánto, esto es: en el total de presupuesto financiero discutido en reuniones previas a la real aprobación por parte del gobernador o alcalde correspondiente y la oficina de presupuesto y control de gestión correspondiente. La distribución de los recursos financieros entre partidas y programas de gobierno estatal o municipal de cada instituto descentralizado o desconcentrado no representa un hecho de peso en las discusiones presupuestarias destinadas a la discusión previa y a la aprobación final. No existen intensas discusiones en los meses de julio, agosto o septiembre de cada año fiscal, las discusiones y tensiones al interior del grupo presupuestario comienzan cuando se realizan las estimaciones preliminares de la cuantía total del presupuesto para el ejercicio fiscal del próximo año. Esas discusiones y sus consecuencias representan lo que llamamos la política interna de la presupuestación. Tal como afirma el sujeto de información uno (S1):

Las discusiones previas son, aparte de escasas, una instrucción inicial destinado a romperse en el proceso de presupuestación. Te dan una directiva: presupuesten multiplicando el total del presupuesto del año anterior por un 10%, 20%, 100%, 400% etc. Ya el Gobernador se habría reunido con los encargados del Ministerio de Economía y Finanzas y los expertos de la ONAPRE y también a él le habrían informado que posiblemente se le asignaría al estado Mérida cierta cantidad de recursos para el próximo ejercicio económico fiscal. El Jefe del gobierno estatal reproduce la reunión con sus directores. Estos a su vez la distribuyen entre sus equipos de planificación presupuestaria. Todos con buenas expectativas porque por fin el presupuesto alcanzará para todos los gastos, los corrientes y los programas, inician el proceso de diseño del plan operativo anual en el mes de julio, cuestión que se extiende hasta el mes de agosto. En septiembre comienzan las fechas topes, para entregar el proyecto de presupuesto público del ente al que se pertenece. Las buenas expectativas seden ante las sombrías realidades, hay que

disminuir el total presupuestario, tenemos esta cantidad para personal, es una cantidad cortita muchachos, tenemos esta otra cantidad para los programas, arreglaos como podáis, pero de ese monto no podemos excedernos. Vaya cambio de señas.

Este contexto maneja conceptos de economía y de política. Existe una oferta inicial contenida en una instrucción del liderazgo electo ejercido por el gobernador o alcalde: para la partida de 4.01 pago de personal la ONAPRE estableció el monto de X cantidad de bolívares para el ejercicio económico fiscal siguiente. La estimación del situado constitucional será de Y cantidad de bolívares en cuando a la Gobernación para gastos, servicios, compras e inversión (partidas 4.02, 4.03 y 4.04). En el caso de la Alcaldía, se estima desde la Administración central y las administraciones de los entes descentralizados con competencia recaudadora la cantidad de Z bolívares que constituirán el rubro de ingresos propios de tal nivel gubernamental. Esta es la oferta sobre la que los procesos de presupuestación de los entes descentralizados se definen en términos contables y financieros. Es una directiva política más que una directiva técnica, y depende de la capacidad del liderazgo político, especialmente en el caso del gobernador del estado, para aumentar el total de asignación vía situado constitucional. Dependerá de su habilidad política, de presentar los proyectos, de presentar la gestión que se ha realizado en términos de proyectos y servicios y también en términos de movilización política (aportes de la legitimidad del partido oficial y de los recientes resultados electorales).

Entonces, el primer dilema, se expresa en términos de a quién colocar como referencia de gestión presupuestaria. Es una realidad que los planificadores presupuestarios, siendo ellos parte del proceso de presupuestación, de compras, servicios e inversión, de gastos corrientes y gastos extraordinarios, tienen una fuerte tendencia a la inflación presupuestaria. Esta realidad se debe a que generalmente padecen las consecuencias de los recortes presupuestarios, sobre todo desde el año 2012 cuando “las cosas cambiaron” en términos de ingresos a las arcas nacionales. El cálculo de esa inflación tampoco es técnico, y en esto debemos ser sinceros. En las entrevistas realizadas a los miembros de personal técnico, las actualizaciones de precios se realizan sobre la base de los precios

de las compras actualizadas, pero no sobre la base de proformas otorgadas por proveedores debidamente registrados en el Registro Nacional de Contratistas ni estimaciones oficiales o extraoficiales del comportamiento de los índices macroeconómicos de devaluación e inflación, los cuales, a decir verdad tampoco resultan de mucha ayuda cuando el Banco Central de Venezuela estimaba una inflación de 250% en el año 2018 y la realidad de tal inflación anual acumulada en ese año alcanzó la cifra record de 130.060,2%.

Siendo así, estos precios están sujetos a divisas (dólar, principalmente) y no a bolívares como si se demanda en la planificación presupuestaria nacional en Venezuela. De modo que, estarán sujetos a los índices de una devaluación que se presenta tan errática como altiva. Al respecto, las economistas Margo López y Lourdes Trapani (2013) exponen: “el 8 de febrero de 2013, en el gobierno encargado de Nicolás Maduro, se devalúa el Bolívar en 46,5%... para finales del año 2013 esa devaluación alcanzó 93% de 4,30 en enero a 6,30 en febrero y a 10,5 bolívares por dólar en noviembre...”, sólo se puede imaginar un sistema de presupuestación en que se ancla la estimación de precios para el año siguiente en un esquema económico de 93% y, a principios del mes de enero del siguiente año (2014) esa estimación es alcanzada de pleno y, para ese año 2014 alcanza la cifra record de devaluación del bolívar frente al dólar de 288%. La agencia de noticias BBC afirma que esa montaña rusa inició en 2013 una vertiginosa caída durante la cual el Producto Interior Bruto (PIB) se encogió alrededor de 80%.

Hacer caso a estos agentes del sistema de planificación presupuestaria, pelear por el monto total ofrecido previamente por el jefe de gobierno estatal, o simplemente recibir la instrucción de dicho jefe y asegurar el cargo de director. Hay que bajar el presupuesto 300%, arréglatelas, esa es la instrucción. Entre tanto, los desanimados planificadores presupuestarios, reconociendo que ya no cuentan con herramientas técnicas suficientes para convencer al director del ente descentralizado, terminan por aceptar la directiva. Allí comienzan los ajustes, a pesar de que se conoce con certeza que para en segundo o el tercer trimestre comenzará la lucha sempiterna por los créditos adicionales, los traslados de partidas presupuestarias y las deficiencias del presupuesto para cumplir el

plan operativo anual y sus programas establecidos. Parece un dilema que se decanta solo.

II. El segundo dilema comienza aquí. La política interna del presupuesto priva, en términos de lealtad y obediencia sobre los requerimientos técnicos y el saber científico aplicado a la presupuestación. No se aprueba el monto total presupuestario para un ejercicio económico fiscal generado desde el cuerpo de la planificación presupuestaria, se aprueba el monto límite que tras “sacar cuentas” con su equipo técnico establece el liderazgo político electo. Esto genera cierta carga emocional contraria en el equipo de planificación presupuestaria que afecta el desempeño, al menos hasta la aprobación del proyecto de presupuesto anual a finales del mes de diciembre. Una condición de sentimiento que aparece cambiada en el mes de enero de cada año cuando de la planificación presupuestaria y sus cuotas de desánimo se pasa a la ejecución presupuestaria.

Este segundo dilema es conocido como la lucha política por la reivindicación presupuestaria y enfrenta nuevamente al director del ente descentralizado estatal (principalmente) y a su equipo técnico de planificación presupuestaria a la lealtad y obediencia al liderazgo electo, en nuestro caso, al gobernador del estado Mérida. En un primer momento, los planificadores presupuestarios están conscientes de que el total presupuestado, truncado en alto porcentaje, no alcanzará para cubrir las expectativas de programas y proyectos en un marco de trepidante inflación y devaluación acumulada. La preocupación se traslada desde el conocimiento técnico a la lucha política rápidamente, pues comienza una batalla interna por controlar los gastos del director que a su vez resultan de instrucciones del gobernador: “jefe vamos despacio que el presupuesto se nos agota rápidamente” (S1). Con la correspondiente respuesta, es una solicitud del despacho del Gobernador, después estableceremos los correctivos necesarios, confío en ustedes para eso.

A mediados del segundo o del tercer trimestre se inician los acostumbrados traslados de partidas presupuestarias, que resultan en una matemática compleja de porcentajes: para

un traslado igual o inferior al 20% del total de la partida, debe realizarse según la Ley estatal de presupuesto público, una resolución ejecutiva y notificarse a la Dirección de Presupuesto y Planificación de la Gobernación del estado Mérida. Para traslados superiores al 20% del total asignado de la partida, debe realizarse una resolución ejecutiva, ser notificada la DIPREPLAN y debe ser aprobada en el Consejo Legislativo del Estado Mérida. Para evitar la batalla en el Consejo Legislativo, las matemáticas comienzan a funcionar, luego de la selección de los programas a los que se les dará prioridad, comprendiendo que el total presupuestario no alcanzará para la totalidad de los productos meta establecidos en el presupuesto público del ente descentralizado. Esa selección representa el tercer dilema que ya atenderemos.

Esas matemáticas complejas de porcentaje agotan al personal de planificación presupuestaria, porque intervienen en la materialización de una ejecución presupuestaria “limpia”, transparente y ordenada. Los traslados de partidas presupuestarias representan reasignaciones de créditos entre partidas de un mismo proyecto o proyectos diferentes y no afectan el total de los gastos previstos en el presupuesto por fuente de financiamiento. Pero sí afectan el cumplimiento de proyectos y programas, porque generalmente se disminuyen partidas prioritarias para un proyecto y programa a fin de dar ejecución a otro proyecto instruido por la dirección del ente descentralizado correspondiente, lo que afecta la rendición de cuentas o los indicadores de eficiencia de gestión.

Allende su legalidad, expresada en el Reglamento N°1 de la Ley Orgánica del Régimen Presupuestario, técnicamente es una contradicción a lo establecido en el Decreto con rango, valor y fuerza de Ley orgánica de la administración financiera del sector público, en tanto su artículo 52 establece que los presupuestos de egresos identificarán la producción de bienes y servicios, así como los créditos presupuestarios requeridos para ello. En este sentido, cada traslado representa una declaración de fallo en el proceso de planificación presupuestaria que, más allá de sus causas, termina por afectar el grado de rendición de cuentas de la ejecución presupuestaria puesto que, a bien quedarán unos proyectos no ejecutados, o bien todos los proyectos se ejecutarán pero al trasluz de trasposos de partidas que acusan recibo de la ineficiencia de los planificadores

presupuestarios para establecer el quantum financiero real de cada proyecto, tal como lo expresa el artículo anteriormente citado.

Sin embargo, y aquí comienza a observarse el dilema, cuando los traslados de partida presupuestaria están ya ejecutados, bajo el amparo de la legalidad, y las fuentes de financiamiento para la ejecución presupuestaria hayan sido agotadas en su totalidad, cuestión que ocurre entre el segundo y el tercer trimestre del ejercicio económico fiscal anual, entonces debe recurrirse a los créditos adicionales. Dichos créditos, al igual que el monto total aprobado del presupuesto dependerá más de la habilidad política que de las justificaciones técnicas, las cuales generalmente se refugian en la frase “se lo dijimos jefe que no alcanzaría ese monto para todo el año”. Aquí una nueva etapa de sobrecarga sentimental y laboral repleta de discusiones y de “talento técnico de justificación no utilizable” se presenta, puesto que, para cumplir los producto-meta establecidos en el plan operativo anual quedarse sin recursos financieros y sin recursos presupuestarios implica el final de la línea y una profunda contravención a los principios de la gestión pública.

Las reuniones se inician, primero entre elementos técnicos de la planificación presupuestaria que acompañan a los directores hacia la oficina de DIPREPLAN. Luego, las reuniones se vuelven más políticas, donde el liderazgo electo (gobernador) se reúne con el director o los directores de entes descentralizados y nuevamente establece una meta nueva presupuestaria, un total para los créditos adicionales que han sido batallados en la capital de la República y en el Consejo Legislativo del Estado Mérida. Los detalles de justificación se apegan a los índices macroeconómicos imposibles de predecir o estimar de manera eficiente, en tanto los miembros del concejo legislativo no se les puede expresar la frase “se lo dijimos a los jefes el año pasado”. Las rondas políticas se inician y nuevamente los presupuestos se achican: los planificadores presupuestarios afirman, en conjunto con la justificación de los créditos adicionales, que existe el requerimiento de X cantidad de recursos financieros totales para culminar una ejecución presupuestaria eficiente, transparente y suficiente para cumplir el plan operativo anual, sin más traslados de partidas (que ya quedaron en cero). Ahora el director apoyado por

su cuerpo técnico comienza a observar las diferencias entre lo establecido por el ciudadano gobernador como monto total asignado para culminar el ejercicio fiscal anual y el monto estimado por los técnicos de la presupuestación. Las renegociaciones comienzan y nuevamente se péndula entre la lealtad y la necesidad de cumplir el estándar de obediencia requerido para mantener el puesto, por un lado y, por otro lado, la estimación realizada por los técnicos de la presupuestación.

III. Las necesidades de aprobación por parte del órgano de control político del poder público estatal. Si alguien presenciara una sesión del Consejo Legislativo del estado Mérida, aún conformado por una mayoría partidista cualquiera, entendería el enorme dilema que se presenta en el liderazgo electo estatal cuando debe ser justificada una serie de créditos adicionales a causa del déficit presupuestario generado por la materialización de índices macroeconómicos adversos y no estimados de manera eficiente como la devaluación y la inflación acumuladas. Los argumentos críticos se dirigen, en primer lugar, contra el sector técnico de la planificación presupuestaria, a estos se les juzga por ser parte del partido, por su lealtad frente al liderazgo electo y se condena moralmente su incapacidad técnica para realizar una estimación suficiente acorde con los desequilibrios financieros de la economía nacional. Es una simple treta política, pero tiene efectos adversos importantes sobre el carácter y el ánimo de los cuadros de planificación presupuestaria y de los propios directivos quienes, al menos en un primer momento, cuestionan también las capacidades técnicas de sus planificadores presupuestarios.

En segundo lugar, el ataque discursivo se dirige contra los esquemas de gestión, contra los bajos indicadores de eficiencia en la prestación de servicios y los niveles de pauperización progresiva de buena parte de la población estatal, contra la corrupción y contra las deficiencias de los manejos de fondos públicos. Es una batalla discursiva agresiva y violenta que en más de una ocasión ha terminado en puñetazos antes de lograr el consenso sobre el monto a ser aprobado de los créditos adicionales. Como afirma el sujeto de información número cuatro (S4) “recuerdo un día que nos convocaron a una sesión del CLEM en horas de la mañana, y la sesión fue interrumpida porque un

diputado le dio una bofetada a otro diputado, en algún sentido hubiésemos preferido no asistir o que el presupuesto nos hubiese alcanzado para todo el año fiscal”.

Los líderes electos por votación popular para los cargos de gobernador de estado y alcalde de municipio comprenden bien las cargas políticas que implica asistir a una sesión de los poderes legislativos respectivos para afirmar, por un lado, que sus planificadores no estimaron como debían los montos presupuestarios necesarios para cumplir los planes de gestión contenidos en el plan operativo anual de cada ente descentralizado y, por otro lado, que su propia capacidad técnica y liderazgo político ha sido insuficiente generar un cambio en la administración pública estatal o municipal para hacerla más eficiente en términos de reducción de costos y aumento de la producción de bienes y servicios prestados por la gobernación o la alcaldía respectiva.

Desde la perspectiva anterior, nuevamente el dilema se remite a la economía política, una agencia de costos políticos y financieros, porque también los órganos legislativos estatales y municipales reclaman parte del “botín” presupuestario en términos de créditos adicionales. Por ejemplo, la Ordenanza del Presupuesto de ingresos y egresos de la Alcaldía del municipio Libertador del estado Bolivariano de Mérida establece un 5% de los excedentes de recaudación y de los créditos adicionales deberá sumarse al total del presupuesto público del Concejo Municipal y un porcentaje similar al presupuesto de la Contraloría municipal. No obstante, esto no es razón suficiente para la aprobación de créditos adicionales.

Existen amplias sesiones parlamentarias que enfrentan al poder ejecutivo estatal o municipal, en que el personal técnico encargado de la planificación presupuestaria debe presentar los argumentos de justificación técnica sobre la necesidad de créditos adicionales y, principalmente, sobre el destino de los fondos que serán aprobados o que fueron aprobados a nivel de la administración central pero que deben ser ingresados a la hacienda pública estatal o municipal como crédito adicional. Aquí se presenta un dilema dentro de otro dilema: consciente de que no debe “echar culpas” y expiar los pecados de sus déficits técnicos de prospección y estimación contable y financiera, no puede recurrir

a la insuficiencia de fondos para el cumplimiento de las metas propuestas en el plan operativo anual, por lo que debe establecer una especie de expansión de la acción gubernamental estatal o municipal que requiere estos créditos.

Allí, en ese último punto de justificación, el liderazgo político y el cuerpo técnico funcionan como uno sólo. Representan la unidad política y técnica que compromete a la gestión a niveles de eficiencia más altos. Pero en la ejecución presupuestaria este compromiso queda disuelto. Una vez que se han aprobado los créditos adicionales y se han incorporado en el presupuesto público, se han realizado las ya pre-definidas distribuciones de ingresos entre partidas de egresos, los recursos financieros aún aparecen como insuficientes para materializar la totalidad de productos meta establecidos en el plan operativo anual, de suerte que comienzan a ensancharse los contenidos de los productos meta. Lo que genera una especie de círculo vicioso, pues este ensanchamiento de los contenidos de los programas de gestión es, generalmente, el origen de nuevas solicitudes de créditos adicionales, porque los productos meta recortados terminan afectando de manera negativa los indicadores de gestión: menos población beneficiada es la parte más afectada en cuanto a la producción de bienes y servicios.

Al final de la línea, el liderazgo político entiende la solicitud de créditos adicionales como un último recurso. Tiene conocimiento de que la promesa de un presupuesto suficiente se diluyó en el momento del ajuste para la entrega del proyecto de presupuesto público que será aprobado por el respectivo cuerpo legislativo llámese Consejo Legislativo o Concejo Municipal. Pero aceptar esta condición ante los cuerpos técnicos de la planificación presupuestaria afectaría los posteriores procesos de presupuestación que estarían marcados nuevamente por la necesidad de ajustar, a la orden de la administración central primero y a la orden del ciudadano gobernador luego, los montos totales del proyecto de presupuesto público del ente descentralizado correspondiente. Es un riesgo que no puede correrse a pesar del conocimiento técnico que posee el liderazgo de que el presupuesto es insuficiente y de que, en la normalidad del accionar presupuestario, los créditos adicionales representarán la regla y no la excepción. Vaya

dilema, conceptuar a los créditos adicionales como última opción política y como primera opción financiera para la gestión administrativa.

IV. El cuarto dilema se refiere a la aceptación del déficit fiscal en los presupuestos de los entes descentralizados. Cada recurrencia de créditos adicionales es una declaración de déficit fiscal por parte del liderazgo político, lo que implica una afectación negativa de su legitimidad como funcionario electo, generalmente, con miras a la reelección para el cargo. Una de las consecuencias de esta condición es el aumento del trabajo de supervisión, tanto de la DIPREPLAN como de las propias direcciones de los entes descentralizados. Principalmente a partir del tercer trimestre se produce una especie de “congelamiento” de la ejecución presupuestaria. Esto exige que los departamentos encargados de contabilidad, tesorería, administración, presupuesto y compras notifiquen a la dirección cualquier orden o previsión de gastos que se realizará con fuentes de ingresos del tipo crédito adicional, y por supuesto esto representa una sobrecarga de trabajo para el planificador presupuestario.

La orden de “revisión” requiere que los jefes de departamento revisen personalmente los requerimientos de otras unidades, que remitan un informe a los directores y que este informe sea digerible para el liderazgo político que cada cierto tiempo hará la revisión y la aprobación respectiva. Los jefes de unidades dentro de entes descentralizados comienzan una ardua lucha por la jerarquización de los requerimientos, cuál priorizar para realizar una ejecución presupuestaria satisfactoria para los órganos de control posterior como la Contraloría, para no afectar la legitimidad de la gestión política y administrativa del liderazgo político, para no contar responsabilidad administrativa ante los órganos de control político como el Consejo legislativo estatal.

Comienzan a desarrollarse de manera informal, si vale el término, reglas, procedimientos y pautas para aplicar la orden de revisión general y de congelamiento. Se construyen criterios de priorización desde la perspectiva técnica que no siempre son acordes con los planes del liderazgo político electo. El director queda nuevamente enfrentado por el dilema de a quién hacerle caso, a quien tomar como referencia de su

accionar decisor, al jefe del cual depende en primera instancia su cargo o del técnico de quien depende una gestión suficiente y transparente.

Los técnicos de la planificación remarán a puerto seguro, tratarán de establecer prioridades acordes con sus conocimientos de las consecuencias posibles del no cumplimiento del plan operativo anual. Por su parte, el liderazgo político electo atenderá sus prioridades de gestión, las zonas donde mayor se vea afectado su grado de legitimidad, algunas veces coincidirán, pero por experiencia contada por los sujetos de información, la mayoría de las veces existe distancia enorme entre las decisiones de priorización de los cuadros técnicos y las decisiones de los jefes electos, incluso de los propios directores. Por esta razón, estos cuadros comenzarán a desarrollar criterios y pautas para declarar como caso urgente una decisión administrativa de ruptura del congelamiento. Como parte de la voluntad particular, un grupo más reducido de funcionarios públicos, no exclusivamente del cuadro de planificación presupuestaria, planearán cómo llevar adelante sus propósitos, a pesar de la orden de congelamiento.

Como respuesta dilemática, los directores de entes descentralizados y los propios jefes del poder ejecutivo animarán a los cuadros administrativos y a los planificadores presupuestarios a hacer más con menos, a pesar de su consciencia de ser ineficaces en conseguir recursos suficientes para el total presupuestario necesario y cumplir con ello el plan operativo anual. Esto traslada importantes recursos de tiempo y de interacción social hacia la gestión de personal, hacia los incentivos normativos y de reconocimiento hacia el personal. Pero también en términos de dilema, estos recursos son utilizados para evitar la evasión a la política del congelamiento y de la revisión exhaustiva de los gastos. Todo esto, en fin, traslada buena parte de los recursos de la administración que deberían ser concentrados en resultados para los ciudadanos.

V. Rendimientos altos y presupuestos reducidos. Este dilema se presenta cuando, en la solicitud de cuentas políticas y presupuestarias, generalmente estipuladas trimestralmente, los indicadores de gestión cuantitativos y cualitativos muestran deficiencias, sobre todo a partir del segundo y tercer trimestre del ejercicio económico

fiscal. En términos presupuestarios, la causa es la insuficiencia de ingresos para cubrir las expectativas de los programas y proyectos contenidos en el plan operativo anual. En términos de los órganos de control de gestión (posterior y político) la causa proviene del deficiente manejo de recursos públicos. En términos del ciudadano de a pie es la frustración de las expectativas incumplidas por parte de los entes gubernamentales en cuanto a la producción de bienes y servicios públicos.

La reducción y la cancelación de productos meta representa el principal indicador de estas condiciones. Menos actividades a realizar, menos ciudadanos atendidos, es resultado principal de la insuficiencia presupuestaria. Sin embargo, la presión por aumentar los rendimientos no se detiene y al contrario aumenta. Hacer más con menos, pero cómo. Cualquier miembro del cuadro técnico de planificación presupuestaria encontrará en su rendimiento laboral alguna causa de estas condiciones, bien porque no contó con los elementos discursivos y políticos necesarios para aportar al director elementos suficientes para convencer al liderazgo electo y a sus asesores presupuestarios propios, bien porque no encuentra las herramientas contables para, precisamente, hacer más con menos o, siquiera, para cumplir todas las metas del plan operativo anual en sus dimensiones originales.

Una de las principales críticas de parte de los ciudadanos se refiere a que el costo de los servicios públicos es irracionalmente alto. No basta con un presupuesto enorme, sino que a este deben sumarse créditos adicionales. Esto incluye en la política interna del presupuesto a los órganos de control posterior, como la Contraloría estatal o la Contraloría municipal y a los órganos del poder legislativo que ejercen el control político. Esto traslada importantes recursos hacia la tarea de crear oportunidades de emprender acciones que a juicio de los encargados del presupuesto reducirían los costos unitarios de los propios programas y proyectos. Se invoca la fuerza del director para que, a través de acciones políticas, o bien consiga mayor cantidad de recursos financieros o bien consiga recursos normativos de modo que no se vean afectados los niveles de legitimidad de la gestión gubernamental.

La perspectiva de estas situaciones es el contenido del dilema de rendimientos altos y presupuestos reducidos. En buena cantidad de los casos, la experiencia apunta a que las desafortunadas situaciones antes descritas no se ven “como problemas por resolver, sino como condiciones por soportar, de manera muy semejante al envejecimiento, la desocupación conflictiva y la deriva de los continentes” (Barzelay, 2008, p.61). Los directivos de entes descentralizados no observan las condiciones presupuestarias como problema porque no tienen el verdadero poder de mejorar tal condición. Tal parece que se sienten desprotegidos y han tomado a la situación presupuestaria deficitaria como el envejecimiento: algo inevitable y que no depende de los esfuerzos particulares ni técnicos ni políticos. Este es el paradigma del criterio de los directores, que si bien no detiene la lucha por un presupuesto suficiente sí detiene la cantidad de esfuerzos realizados para la conseguirlo. Como resultado, al no problematizarse el tema de la insuficiencia presupuestaria es una condición perpetua de la administración pública por lo que “es probable que los esfuerzos por resolver el problema resulten débiles o inexistentes. Si se considera problema es posible dedicarle una atención suficiente que marque la diferencia” (Barzelay, 2008, p.62).

Estos cinco dilemas permiten observar de manera más profunda las condiciones bajo las cuales se realiza una política interna del presupuesto público. Desde la perspectiva del jurista y de las ciencias administrativa y contable, el tema del presupuesto público ha sido, desde siempre, una cuestión de métodos, herramientas, reglas y normas que permiten desempeñarse legal y eficientemente en lo que se constituye como ciclo presupuestario. Es una visión científicista que amenaza con excluir ese conjunto de experiencias que se producen dentro del proceso de presupuestación y que podrían enriquecer el ajuar de teorías y perspectivas académicas de la presupuestación. A la pregunta ¿existe una política interna del presupuesto público? La respuesta en positiva y se observó en los cinco dilemas a los que dedicamos las líneas anteriores. Los entes descentralizados practican esta política, es claro que sí. Y la teoría de la presupuestación debería alimentarse de estas experiencias, porque desde esa teoría estas condiciones son observadas como externalidades, es decir, como elementos ajenos a la presupuestación

que si bien están presentes no deberían formar parte del ciclo presupuestario. Sin embargo, desde líneas anteriores hemos comprobado que la presupuestación también depende, y vaya que depende, de las acciones políticas para ser eficiente, para no sobrecargar el trabajo de los planificadores presupuestarios en los procesos de ejecución o en la justificación de créditos adicionales.

## **Apartado Quinto**

### **Síntesis de resultados**

#### **1.- Teoría y práctica del Presupuesto Público en entes descentralizados de la administración pública en Venezuela (2012-2024)**

A lo largo de la presente investigación hemos observado una especie de enfrentamiento constante entre la teoría y la praxis de la planificación presupuestaria del Estado en Venezuela, especialmente a partir del año 2012. La causa primaria de este enfrentamiento puede advertirse en las fallas y externalidades que representan para la presupuestación los erráticos y difíciles de asimilar índices de inflación y devaluación del sistema de la Economía nacional. Estos índices, a decir de los economistas expertos del Banco Mundial, resultan “imposibles” de estimar debido a la multiplicidad de causas que conducen a la existencia de picos extremos, de variaciones inverosímiles, ajenas al comportamiento estimable de los sistemas de producción. Para economistas como John Kenneth Arrow (1997, p.32) dado que las Economías, incluso los mercados más globales, cuentan con una especie de estructura matemática de la elección, de la distribución del bienestar, del gasto y déficits públicos, etc. al decir estructura simplemente podríamos afirmar que es posible medirla con bastante exactitud. Por ello, ha sido un reto para los profesionales de la economía y, de manera especial, para los profesionales de la contabilidad y de la administración en Venezuela dotar de estructura al sistema de la Economía nacional para, a partir de dicha estructura, ser capaces de realizar prospecciones matemáticas, estadísticas y contables fiables que sirvan de base eficiente para la presupuestación pública.

En este sentido, líneas arriba en cuatro ocasiones se mencionó el extraordinario número de 130.060,20% de inflación anual acumulada en el 2018 y de 9.585,50% un año después en comparación con el promedio de 260% de inflación anual acumulada de los años 2016 y 2017: ¿Qué inteligencia humana o artificial podría estimar estos índices inflacionarios anuales acumulados, y a partir de ellos obtener una visión clara y una plataforma de riesgo controlado y así, con un alto pero estimable margen de error, realizar la planificación presupuestaria de entes públicos descentralizados como el IAANEM (estadal) y el SERGIDESOL (municipal) de manera “aceptablemente” eficiente? Al trasluz de las líneas que anteceden la respuesta es, sin dudas, ninguna. En términos de Vilfredo Pareto (1991, p.73) no hablamos de óptimos de prospección en términos de lograr una presupuestación sin errores, ajustada a los doce meses de ejecución presupuestaria y “suficiente” para soportar financieramente los costos de funcionamiento y la inversión destinada al cumplimiento del Plan Operativo Anual de un ente descentralizado de nivel político territorial estadal o municipal (IAANEM o SERGIDESOL); en términos comparativos, hablamos de subóptimos porque entendemos que existe un margen de error siempre aceptable en Administraciones Públicas que dependen de cambios en los núcleos de decisión política, especialmente en nuestros sistemas institucionales del Estado donde privan, como afirma José Luis Méndez (2001, p.15-16) hombres fuertes, clientelismos, nepotismos, bajo nivel técnico del personal, en fin, un desordenado incrementalismo entendido como una especie de práctica del salir del paso (ni se nos ocurre afirmar, como lo expresara Charles Lindblom -1999- ciencia del salir del paso) donde los planes operativos anuales se ven “hechos añicos” por los cambios en la dirección política de las Administraciones.

Si bien, la teoría de Pareto es comúnmente utilizada para explicar equilibrios y desequilibrios en sistemas de distribución de niveles de bienestar para individuos y grupos. En términos de teoría económica, el óptimo paretiano se basa en criterios de utilidad: si algo genera o produce provecho, comodidad, fruto o interés sin perjudicar a otro despertará un proceso natural de optimización que permitiría alcanzar un punto óptimo. Cuando nos referimos a sub-óptimo paretiano nos referimos a que, a lo largo de

la investigación hemos sido testigos de las enormes dificultades que enfrenta el personal adscrito a los Departamentos de planificación presupuestaria y control de gestión de los entes descentralizados de la administración pública del estado Bolivariano de Mérida municipales y estatales al momento de establecer el “quantum” financiero del presupuesto público anual. En este punto sería imposible ya hablar de óptimo, porque se entiende que existe un sector o grupo de funcionarios públicos, entre los que debe contarse a los directores de ente, con una sobrecarga de funciones, de trabajo, de operaciones y de déficit tanto de información como de herramientas técnicas contables, estadísticas, matemáticas y propias de la presupuestación al momento de definir financiera y contablemente aquél mencionado quantum. Pero se comprende, de igual manera, que a pesar de los obstáculos técnicos, sociológicos, éticos y políticos los procesos de presupuestación y, especialmente, las actividades que comprenden el ciclo presupuestario no se han detenido en momento alguno, siquiera durante la declaración de emergencia en todo el territorio nacional a causa de la pandemia del Covid-19.

Visto así, la continuidad del ciclo presupuestario representa un resultado sub óptimo porque permite, a pesar de obstáculos y desavenencias, un proceso continuo de optimización que podría resultar, con otras ciertas condiciones, en un óptimo en cuanto al nivel de capacidad técnica de los miembros de los Departamentos de planificación presupuestaria de entes descentralizados de la Administración pública estatal y municipal del estado Bolivariano de Mérida. Se reconoce que el óptimo paretiano no es sensible a los grados de injusticia en la distribución, matemáticamente una distribución de 0-10 entre dos individuos podría generar 10 óptimos resultados diferentes allende la igualdad o la equidad de la distribución. El óptimo tiene un referente en cuanto a la base de optimización, esto es, resultados que puedan contribuir a procesos de optimización continuados hasta alcanzar niveles de capacidad racionales y de bienestar de alto grado comparativo. Desde este punto de vista, los doce años que transcurren desde el 2012 hasta la presente fecha representan un contexto de aprendizaje en que se abona el terreno para la mejora en la capacidad técnica del contador, administrador, abogado o economista inmerso en el proceso de presupuestación que va desde el diseño prospectivo

del presupuesto del siguiente año hasta la rendición de cuentas respecto a la ejecución presupuestaria y el cumplimiento de programas del plan operativo anual al final de cada trimestre.

Precisamente, en este aprendizaje, que generalmente es del tipo pragmático, no necesariamente ausente de teoría, pero dependiente principalmente de las herramientas cognoscitivas y técnicas que ofrecen contextos adversos e hiper cambiantes, difíciles de asimilar con herramientas clásicas como el presupuesto incremental clásico, el presupuesto de base cero o el mismo presupuesto por programas e indicadores de gestión actualmente en uso por parte de la Oficina Nacional de Presupuesto del Estado venezolano, los encargados del ciclo presupuestario abandonan progresivamente, porque no tiene sentido ya seguirlos utilizando, reglas no escritas de presupuestación como el diez por ciento (10%) de aumento respecto al año anterior. Datos como estos, nos permiten ser optimistas respecto a la pregunta realizada por Allen Shick (2002) sobre si ¿La presupuestación tiene futuro? Pues, aún con contextos hiper complejos en que se deben abandonar por ineficaces los recursos clásicos que permitían realizar procesos de prospección y estimación presupuestaria con altos grados de efectividad, el personal técnico principalmente contable ha tenido la capacidad de construir mecanismos teóricos y matemáticos de estimación que le permitan alcanzar al menos dos o tres trimestres de cumplimiento óptimo de la ejecución presupuestaria, luego de vivir las experiencias nefastas de solicitar, en el propio segundo trimestre del ejercicio económico financiero presupuestado créditos adicionales, como lo fueron los años 2016 y 2018.

Ahora bien, siendo esta la realidad, es una muestra fundamentada de que la ciencia contable no debe rendirse: pensamos como Richard Mattessich (2002) y Norman Macintosh (2003), que existen problemas importantes en la representación contable que van desde los “vulgares” dilemas éticos hasta las “técnicas” deficiencias en clásicas y originarias herramientas como la partida doble, que no concibe el ámbito de los recursos intangibles devenidos en trascendentes para la estimación del valor de una organización en el siglo XXI. Son problemas propios de una sociedad hiper dinámica con economías cada vez más globales y con diferencias enormes entre países desarrollados, países en

vías al desarrollo y países subdesarrollados. Diferencias estas que configuran la distinción entre sus instituciones sociales, administrativas, económicas, políticas y culturales. En términos comparativos, durante años la ciencia contable se (pre) ocupó por representar la realidad contable de las organizaciones públicas y privadas a manera de un espejo (Machado y Marco, 2009, p.39), pero con el advenimiento de las dinámicas aceleradas de economías transversales que se manejan en parte a nivel tecnológico y en parte a nivel analógico, esto resulta ya una imposibilidad técnica. Pero fue un intento “urgente” de la ciencia contable para no romperse a sí misma o para no ocultar que no podemos llegar desde las herramientas actuales de la contabilidad a la visión especular clásica, de micrometría y exactitud matemática financiera. Cuestión que tiene especial connotación en los procesos de estimación presupuestaria donde, a decir de Allen Shick (2002, p.5) se decide “sobre la base de informaciones inadecuadas, sin conocer la forma en que los créditos anteriores fueron utilizados o lo que fue realizado, ni tampoco los resultados que podrían dar las nuevas asignaciones”.

Así, pues, parece recomendable desde la perspectiva de la teoría que “la representación contable deba abandonar las concepciones mecanicistas (fincadas en la actividad de registro de los contables) y especulares (concebir la representación como un reflejo mecánico del mundo de la mente” (Marchado y Marco, 2009, p.39), esto con el fin de abordar situaciones más complejas y estructurales con herramientas también más complejas, orientadas a representar la dinámica circulatoria real de las organizaciones, la que corresponde con los hechos y procesos que sí ocurren en las empresas e instituciones públicas, dejando atrás la ortodoxia y el afán de “meter a martillazos” la realidad en el marco de la teoría contable. En ese aprendizaje pragmático principalmente, el abandono del incrementalismo significó el triunfo más profundo y reconocible de la presupuestación en Venezuela. Si bien la técnica presupuestaria comienza a avanzar en la presupuestación venezolana en los sesenta, la publicación de la Ley Orgánica de Descentralización y transferencia de competencias a los Estados y Municipios de 1988, marcó un hito histórico en dicho avance porque impulsó la coordinación presupuestaria por niveles político territoriales de gobierno cuestión que

significó construir un mismo lenguaje técnico para “poder comunicarse” entre dichos niveles.

Si hablamos de un inicio del proceso de tecnificación de la presupuestación en Venezuela se afirmaría que está dividido en dos eventos de origen: el primero, los procesos de coordinación presupuestaria habida cuenta de la nueva Constitución democrática de 1961 y, el segundo, el proceso de descentralización político administrativa iniciado gracias a las consideraciones de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado en Venezuela de los años ochenta del siglo XX. Tras el recorrido de la presente investigación, asumimos que desde la segunda década del siglo XXI se inicia un tercer proceso en que las ciencias contables, económicas, jurídicas y administrativas intentan adaptarse a las exigencias de una Administración pública más compleja desde una perspectiva no especular y más cercana a la integración de procesos sociológicos que convergen en la presupuestación pública.

Este nuevo proceso, del que forma parte la presente investigación, parece enclavado en la consciencia de buena parte (por no caer en el error de la totalización) de los funcionarios que ocupan cargos en los Departamentos de presupuestación pública del Estado venezolano. Los sujetos de información, funcionarios activos y retirados que suman más de un siglo de experiencia en las áreas del ciclo presupuestario, tienen alto grado de convergencia en cuanto a la afirmación de una transformación importante el trabajo de presupuestación iniciado en el año 2012, razón por la cual la presente investigación se inicia allí. Este año marca un hito porque lanza a los procesos de presupuestación, principalmente a las etapas de estimación presupuestaria y de cumplimiento de los programas presupuestados contenidos en el plan operativo anual una serie de “externalidades” de carácter macroeconómico difíciles de comprender y descifrar desde el ajuar de herramientas técnicas con que cuentan las ciencias contables y administrativas principalmente.

Al respecto, el economista Jean-Jacques Laffont (2004) define una externalidad como un efecto indirecto de las actividades de consumo o producción sobre agentes distintos al

originador de tal actividad y que no funcionan a través de las mismas leyes del originador. Así, por ejemplo, es común encontrar en los discursos de economía neoliberal a la intervención del Estado en ciertos sectores de la producción como un tipo de externalidad de un sistema que no se maneja con las leyes de los precios y del mercado. Una cuestión interesante de la presente investigación es que, académicamente, existen pocos recursos que tratan sobre el tema de cómo intervienen las condiciones estructurales (macro) de la Economía nacional en las decisiones de la administración pública y, en este caso, de la presupuestación del Estado. Es una de las justificaciones principales de realizar este trabajo especial de grado.

Desde tal óptica, el enorme trabajo de Douglas North (1994) que le condujo al Premio Nobel de Economía, planteaba la interrogante ¿Cómo influyen las instituciones políticas y sus decisiones en el progreso de las naciones? Es una muestra de la dirección de los economistas y de la fuente neoinstitucionalista (que integra politología, matemáticas, elección racional y economía) sobre la relación entre Estado y Mercado. Pero la presente investigación se inicia en sentido contrario, su origen se remonta a doce años atrás de la culminación del este trabajo, cuando las condiciones adversas de la política y de la economía nacionales dieron paso a una escalada sin precedentes de hiper inflación de precios e hiper devaluación de la moneda nacional a lo que se sumaron las consecuencias nefastas de decisiones internacionales que afianzaron la dirección política aislacionista de la economía nacional. Funciona esto como una triada de elementos que confluyen de manera negativa en la corrosión de la totalidad de herramientas técnicas al uso de contadores, administradores y economistas encargados de los procesos de presupuestación en entes descentralizados de la administración estatal y municipal. Esa corrosión llevó, sin dudas, al tercer proceso de transformación de los procesos presupuestarios desde la década de los años sesenta y de los años ochenta del siglo pasado. De modo que, ante la pregunta de la economía neoliberal sobre cómo influyen las administraciones públicas y sus decisiones en el desarrollo económico, se antepone la interrogante, cómo influye el comportamiento económico nacional, sus estadísticas, sus

índices anuales acumulados, sus propias externalidades, sobre una acción meramente estatal como lo es la estimación y la ejecución del presupuesto público anual.

Se apertura un abanico amplio de líneas de investigación sobre la presupuestación, siendo las más importantes y referenciadas en el presente trabajo: la influencia de las estructuras y el comportamiento de la economía nacional sobre las instituciones públicas, en este caso la Administración descentralizada de nivel estatal y municipal y, dentro de esta, los procesos de presupuestación, por un lado y, por otro lado, la enorme distancia que existe entre la teoría de la presupuestación pública y la práctica presupuestaria en Venezuela la influencia de las estructuras y el comportamiento de la economía nacional sobre las instituciones públicas, en este caso la Administración descentralizada de nivel estatal y municipal y, dentro de esta, los procesos de presupuestación. Anverso y reverso de la misma moneda, ambas líneas de investigación confluyen en una misma inferencia: resulta posible comprobar, desde la corroboración experiencial de sujetos activos signados como fuente de información de primer orden (sin interpretación del investigador), que existen cambios importantes, un proceso de transformación, en la presupuestación en Venezuela, condición que adviene como resultado de la influencia de los indicadores de comportamiento macroeconómico inflación y devaluación acumulados anualmente, por una parte y, por la otra parte y con la misma intensidad, por las deficientes herramientas técnicas formales e informales con que cuenta el personal adscrito a los Departamentos que planifican, controlan y rinden el ciclo presupuestario de los entes descentralizados de la administración pública, partiendo de la experiencia en el IAANEM (estadal) y en el SERGIDESOL (municipal).

Se coloca como inferencia, es decir, como un “conjunto de proposiciones lógicamente interconectadas de los que pueden derivar uniformidades empíricas” (Merton, 1992, p.56), porque la idea inicial partía del supuesto de que, ante el increíble nivel de inconmensurabilidad prospectiva de los índices de inflación y de devaluación anual acumulados de la economía nacional venezolana, los profesionales de la presupuestación de entes públicos descentralizados de la administración del Estado venezolano, se hallaban huérfanos de instrumentos técnicos, contables, administrativos y estadísticos

para realizar cálculos matemáticos de prospección con grados de eficiencia aceptables. La investigación llevó a interrogar a una serie de sujetos de investigación cuyo volumen de información amplió en mucho la perspectiva de la investigación misma, encontrándose felizmente buena base teórica para cubrir de manera científica dicha ampliación.

Como idea inicial, la orfandad de los contables para realizar cálculos matemáticos de prospección que derivaran en totales presupuestarios suficientes para cubrir al menos tres trimestres de ejecución presupuestaria sin recurrir a los odiados créditos adicionales, se presentaba como una hipótesis sociológica de trabajo que debía someterse a prueba a través de la confirmación empírica, de allí la importancia de las entrevistas semi estructuradas y de los cuestionarios a los sujetos de información seleccionados. La idea inicial se convirtió así en fuente de dos ideas adicionales: 1) que las teorías de la presupuestación poseen importantes límites cuando se enfrentan los procesos de estimación presupuestaria pública a desordenes macroeconómicos y, 2) que existe un flujo continuo de influencia de estos desordenes en la transformación de los patrones de conducta de los profesionales encargados de la presupuestación en entes descentralizados de la administración pública.

Tal amplitud de ideas fundadoras de la investigación condujo a “aparejar” la comprobación de la hipótesis inicial, centrada en la insuficiencia de las herramientas técnicas para realizar una prospección matemática eficiente para determinar el quantum financiero del presupuesto público anual, con la corroboración de la distancia e incluso contradicción entre el ajuar teórico de la presupuestación y la influencia de externalidades macro económicas y con la confluencia de externalidades económicas como obstáculos al desarrollo de nuevas herramientas técnicas necesarias para cumplir los objetivos de la presupuestación, que no son otros que dotar de estructura financiera a la acción de las políticas públicas en la dotación de bienes y servicios para todos los ciudadanos a través de la “asignación autoritativa de valores” (Easton, 1979, p.43). La preferencia en la sincronización fue de primer momento, no obstante, resultaba imposible pues habría que analizar los datos proveídos por los sujetos de información

por separado, clasificarlos y establecer las principales tendencias de la experiencia presupuestal.

Sería este un punto delicado, pues desde el principio se intentó no influir en el sujeto de información sobre el curso de la temática. A ninguno se le comunicó la hipótesis inicial de investigación, porque tal vez a través de ello existiría un alto grado de sugestión para dotar de estructura a sus respuestas abiertas tras las entrevistas semiestructuradas. A medida que se profundizaba el tema de la experiencia en la presupuestación se descubrieron documentos de trabajo anteriores a la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado de los años sesenta del siglo XX, donde se describen importantes transformaciones del proceso presupuestario que lo alejaban del incrementalismo estratégico llevado a cabo principalmente por líderes militares anteriores a la época democrática de la Constitución de 1961. Transcritos a máquina estencil, ya hablaban de la reforma legal presupuestaria y de la importancia de publicar la Ley Orgánica del Régimen Presupuestario del Estado y la Ley de Hacienda Pública del Estado, las cuales vieron promulgación en los años 1972 y 1979 respectivamente, siendo reconocidas como las bases originarias democráticas de la presupuestación en el marco del Estado constitucional democrático de derecho venezolano, es decir, los antecedentes de las posteriores Leyes de Administración Financiera del Sector Público, de la fundación de la Oficina Nacional de Presupuesto y de la serie de publicaciones especiales de esta Oficina como guías del diseño, presentación, aprobación, ejecución y control del presupuesto público de órganos centralizados y descentralizados de la administración pública en Venezuela.

Para las décadas de los años ochenta y noventa del siglo pasado, contextualizaban problemas como el déficit fiscal, para lo cual la Coordinación de Planificación Nacional CORDIPLAN realizaba llamados a la racionalización del gasto. Otro problema era el aumento de la calidad y del volumen de producto interno bruto para pasar del rentismo directo a una modernización del sistema tributario para la mejora de la provisión de bienes y servicios públicos. El centralismo presupuestario y administrativo era un tema central y se veía como obstáculo a la planificación presupuestaria moderna, a lo que se

sumaba la amplísima burocracia y el hincapié en la presupuestación excesiva de las partidas 4.01 asignadas a la contratación de personal, en detrimento de partidas de inversión que quedaban importantemente reducidas (Brito García, 1968). Y esto resulta en una paradoja, porque hasta el año 2012, no se encontró en la web ni en las bibliotecas públicas o privadas consultadas hasta ahora ninguna referencia a los obstáculos a la eficiencia de la planificación presupuestaria a causa de externalidades del comportamiento de la economía nacional, esto aun cuando los índices de inflación y de devaluación de la segunda parte de la década de los años noventa contenía niveles de erraticidad semejantes a los desarrollados por la economía venezolana desde el año 2012 y 2013. Podría hablarse de la influencia del paradigma de la reforma del Estado sobre la investigación del presupuesto público nacional y del nuevo presupuesto público de entes estatales y municipales recientemente reconocidos, democratizados y con competencias administrativas efectivas.

Al menos tres de los sujetos de información consultados, aquellos que cuentan con alrededor de tres décadas de experiencia en Departamentos administrativos encargados de estos procesos, confirman ese paradigma. La orden primaria de los años noventa era no contratar más, no ampliar la nómina y, de ser posible, reducirla a su mínima expresión. Pero no se reconocía un avance en la distribución presupuestaria, puesto que a la reducción de las cantidades financieras de la partida 4.01 de gastos de personal se unía la reducción o el estancamiento del monto total de la estimación presupuestaria para el ejercicio económico financiero siguiente. Según los expertos consultados, la devaluación monetaria que trataba de ser controlada por el Banco Central de Venezuela a través de una política de bandas cambiarias flotantes que promediaban el valor cambiario de la divida dólar frente al bolívar y la inflación acumulada en esos años finales del siglo XX promediando 20% anual se “comía” el presupuesto, recurriendo a una larga historia de créditos adicionales y a su normalización como parte del esquema presupuestario, principalmente de su ejecución y de su rendición.

Resulta interesante esta inferencia, porque sintetiza el “momento” en que surge el crédito adicional como una herramienta normalizada del ciclo presupuestario en

Venezuela. Los créditos adicionales, según la teoría, son de carácter extraordinario y responden a dos lógicas: la deficiencia de la técnica presupuestaria y la ampliación del producto público nacional, lo que obliga a la distribución vía inyección de recursos financieros públicos a ciertas partidas, programas y proyectos contemplados en el plan operativo anual ya aprobado. Este proceso de normalización tuvo su cristalización en el año 2012 tras la reforma de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público en Venezuela:

En la Gaceta Oficial N° 39.893 del 28 de marzo de 2012 se publica el Decreto N° 8.865 con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, en la que se modifican los artículos 81, 83, 90 y el texto del artículo IV del Título III de la ley, este último, quedando redactado de la siguiente manera: —Capítulo IV‖ —De las prohibiciones, atribuciones y obligaciones en materia de crédito público‖. El encabezado del reformado artículo 81 difiere de su anterior redacción en varios aspectos; en su encabezado y un apartado que amplía las competencias del Ejecutivo Nacional en materia de endeudamiento. Respecto al primer punto en cuestión, el encabezado en su nueva redacción dispone: —Por encima del monto máximo a contratar por la ley de endeudamiento anual, conforme al artículo precedente, podrán celebrarse aquellas operaciones requeridas para hacer frente a gastos extraordinarios producto de calamidades o catástrofes públicas y aquellos gastos extraordinarios que no puedan ser ejecutados debido a una reducción de los ingresos previstos para el ejercicio fiscal...‖; nótese que ahora se refiere a gastos extraordinarios y no a los ordinarios como estaba anteriormente (Andara, 2019, p.77).

Sin embargo, podría afirmarse que es una cristalización tardía que legaliza una norma procedimental no escrita pero vinculante de los procesos administrativos de presupuestación en Venezuela desde los años noventa en que los proyectos de reforma del Estado, denominada segunda generación de reformas estructurales, y las nuevas condiciones macroeconómicas en nada comparables a las bonanzas de los años sesenta y setenta del siglo XX, intervinieron directamente para hacer del “crédito adicional” la norma del ciclo presupuestario tanto nacional como regional y municipal. Todo crédito adicional tiene un carácter excepcional y aunque se mantengan crecimientos del producto nacional público, como los experimentados entre los años 2005 y 2011 en

Venezuela gracias al alza de los precios del petróleo, cuya estimación presupuestaria era de 60\$ por barril de petróleo comercializado efectivamente y que en la realidad sobrepasaba los 100\$ por barril, no podría perder ese carácter de extraordinario. Según estimaciones del Banco Mundial, entre 2005 y 2012 el promedio de ingreso anual por comercialización de hidrocarburos de Venezuela fue de 56.500 millones de dólares, representando el promedio presupuestado aprobado de alrededor de 20.000 millones de dólares. Los demás ingresos, más del 50% de las estimaciones anuales presupuestarias, se ejecutaban como ingresos adicionales, créditos adicionales, a lo que se suman 54.327 millones de dólares en bonos de la República, cuyos efectos de pago se estima ser completados en el año 2027, lo que ascendería a la cifra total de 92.750 millones de dólares para pago de intereses y capital. (Banco Mundial, 2014, p.778).

Esa transformación del crédito adicional en soporte “normalizado” de la financiación del presupuesto público vía aumento del gasto, pero no de la inversión, representa uno de los problemas principales del ciclo presupuestario en Venezuela y responde principalmente a la lógica del decisionismo ajeno a la técnica presupuestaria. La teoría de la presupuestación y de la Hacienda Pública establece que los ingresos adicionales deben distribuirse de manera tripartita entre reservas internacionales, fondos de equilibramiento macroeconómico (o fondos de financiación de déficits y crisis) y expansión de proyectos y programas estimados para el año de la producción de dichos ingresos adicionales. Al respecto, en 1999 se creó el Fondo de Inversiones para la estabilización macroeconómica (FIEM) en Venezuela, con la idea de proteger a la economía venezolana de los altibajos característicos de los ingresos petrolero y actuar como una institución financiera enfocada en el plan de ahorro a largo plazo (Capote, 2021, sp).

El Fondo de inversiones para la estabilización macroeconómica tuvo un crecimiento considerable en sus primeros dos años de funcionamiento. Llegó a tener en activos unos 7.111 millones de dólares, pero tal cantidad fue disminuyendo hasta tener apenas tres millones de dólares desde 2011. Infortunadamente, los administradores del fondo no utilizaron el auge de precios del petróleo que se experimentó en Venezuela en el periodo 2004 – 2014, cuando

paso de un mínimo de precios por barril de 13,82 dólares en 2002 hasta un tope de 130,00 dólares por barril en el año 2008. En las curvas ascendentes de los precios de la cesta petrolera venezolana se debió ahorrar en el FIEM, para luego utilizar ese ahorro en las curvas descendentes. De tal manera se hubiesen suavizado las crisis de ingresos y mantenido un equilibrio presupuestario nacional. Teóricamente, el Fondo debería instaurar una disciplina fiscal en el presupuesto del gobierno: en buenas condiciones económicas se gasta menos de X por ciento del fondo y en malas condiciones económicas se gasta más del X por ciento para compensar el ciclo. Tener un compromiso a largo plazo con esa regla impide al gobierno gastar en exceso (Capote, 2021, sp).

La referencia a este acontecimiento demuestra el pésimo manejo (i) racional de esquema de ingresos públicos que impacta directamente a la presupuestación como técnica de estimación y ejecución y al propio ciclo presupuestario, plagado de créditos adicionales al punto de normalizarlo abiertamente e, incluso, legalmente tras la reforma de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público ocurrida en el año 2012 en que se amplían en los artículos 81, 82 y 83 las potestades del Poder Ejecutivo para el manejo de créditos adicionales y el endeudamiento público. La situación de las reservas internacionales, que es la otra esfera de la triada teórica sobre la definición de créditos adicionales no es diferente a la FIEM. En el año 2020 los expertos del Fondo Monetario Internacional y del Banco Interamericano de Desarrollo expresaban la preocupación porque las reservas internacionales de Venezuela se habían desplomado a niveles jamás vistos desde 1974 dejando al país en minusvalía para encarar sus compromisos internacionales y para estabilizar su propia economía. Para el año 2019 la preocupación ya se cernía sobre el país con unas reservas internacionales en 7.465 millones de dólares, pero para el 20 de enero de 2020 las reservas cayeron aún más a 6.721 millones de dólares. Esto es comparable con 43.127 millones de dólares en reservas internacionales en el año 2008, los cuales vinieron a menos, pero no en tan nivel como el actual, en el año 2013 cuando bajaron a 21.481 millones de dólares. La realidad es que es una estrepitosa caída, simplemente incontrolada.

Con ingresos excedentes realmente producidos, con estimaciones de presupuestos públicos que albergaban expectativas de 20 a 60 dólares por barril efectivamente

comercializado de petróleo cuando el promedio por una década marcaba 87\$ por barril, sin un fondo de estabilización eficientemente manejado y con una merma de 50% entre 2008 y 2013 de las reservas internacionales y de 70% hasta el año 2020, el concepto, la técnica, la norma jurídica y la práctica del crédito adicional se revirtió en un proceso de normalización inevitable. En este punto, se cita a Douglas North (1994, p.59) cuando este autor afirma que: “las limitaciones a los procesos racionales y eficientes evolucionan tanto de normas formales como de reglas informales, pero tienen especial impacto cuando lo son de las formales, porque acaban por establecerse como limitaciones institucionales reconocidas a pesar que, en épocas anteriores, eran proscritas del sistema formal de normas y prácticas de las instituciones”. Estas limitaciones adquieren fuerza cuando todos los miembros de la comunidad vinculados a ellas las siguen, “a cada individuo le interesa que todas aquellas personas con quienes trata se apeguen a la norma, siempre y cuando el individuo se apegue también. Según Sugden, lo que termina dándose es una “moralidad de la cooperación” (North, 1994, p.62).

Www.bdigital.ula.ve

Desde esta óptica, se asume que este proceso de normalización del crédito adicional, en que aumenta la capacidad integrativa de la moralidad de la cooperación de la comunidad de individuos y grupos asociados a la Hacienda Pública y a los procesos administración y de presupuestación, es la fuente de origen, para bien o para mal, de la tercera transformación de la presupuestación en Venezuela iniciada alrededor del año 2012. Esa normalización tuvo, y se asume que aún tiene, un peso específico propio en los procesos presupuestarios públicos porque generó una especie de vía de oxigenación para la medición del rendimiento de los hacedores del presupuesto público anual. El uso de créditos adicionales en sistemas de presupuestación en que convergen esquemas arcaicos como el caso de reglas informales de costumbre administrativa (como la regla del 10% adicional respecto al presupuesto del año anterior como meta estimada financiera anual, por ejemplo) y normas formales de presupuestación por programas anuales que deben ejecutarse según indicadores de gestión que comparativamente han de mejorar a lo largo del mandato democrático, representa una herramienta común y consensuada: sin

importar el desfase de la estimación presupuestaria, la realidad es que en algún punto más alto o más bajo del ejercicio económico fiscal planificado se utilizarán créditos adicionales sin más.

Ese peso específico de la normalización de los créditos adicionales, devenida de los ingentes recursos financieros obtenidos por la nación entre los años 2004 y 2014 gracias al extraordinario precio del barril de petróleo y el diferencial entre un presupuesto que estimaba dicho barril en 60\$ y este alcanzaba en el mercado internacional energético cifras superiores a los 100\$, terminó por desequilibrar la balanza hacia la merma de la evaluación del desempeño de los profesionales encargados de la presupuestación en el país, incluyendo los encargados de diseñar, aprobar, ejecutar y rendir los presupuestos públicos de los entes descentralizados de nivel estatal y municipal como el IAANEM y el SERGIDESOL.

¿Qué evaluación sería posible hacer si el núcleo de la presupuestación se traslada hacia la cantidad de créditos adicionales que se obtendrán en el mercado, siendo que los costos de la eficiencia administrativa y técnica de una estimación presupuestaria anual tienden a dispersarse y a pasar a un segundo plano ante un mercado plagado de ofertas de créditos adicionales que se vuelve cada vez más normales y que aparecen ya fundamentados con amplios márgenes de maniobrabilidad política y administrativa por la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público – principalmente desde el año 2012? En este sentido, los requerimientos de instrumentos técnicos como la operacionalización racional de los fondos de estabilización macroeconómica, la relacionalización administrativa de los fondos públicos adicionales a los presupuestados y la búsqueda de mayores garantías para las reservas internacionales se convirtieron en un mercado de segunda, frente al nuevo mercado de recursos por disputar políticamente como créditos adicionales por parte de Ministros, Gobernadores y Alcaldes.

Nuevamente, acontecimientos y situaciones desarrolladas en el sistema económico nacional como lo son la producción de excedentes financieros a causa de las condiciones del mercado global de recursos energéticos fija las condiciones de la presupuestación. A

tal punto las fija que aquella moralidad de la cooperación entre individuos involucrados en los procesos de presupuestación pública se convierte en cultura: una serie de valores, normas referenciales, costumbres y reglas que fijan la conducta social de individuos sobre la base de la disyuntiva aceptado/prohibido, bueno/malo, positivo/negativo, funcional/disfuncional, correcto/erróneo. Esa cultura se formó a lo largo de la primera década del siglo XXI y tiene su antecedente histórico en la segunda mitad de la década de los años setenta cuando los ingresos petroleros llevaron a la nacionalización de la industria energética nacional y al establecimiento de una enorme burocracia. Hechos estos que tuvieron enormes repercusiones en las dos décadas siguientes como lo fueron las condiciones de inestabilidad política y económica que condujeron a los sistemas de control cambiario, a la crisis bancaria nacional y a la hiper inflación de los años noventa. Convertida en cultura, pero en un contexto de recursos suficientes y excedentarios, la evaluación del personal adscrito a los Departamentos de presupuestación se trasladó a la eficiencia respecto a disminuir los costos y alcanzar las ganancias de un mercado colmado de recursos financieros adicionales: el personal era bien calificado si contribuiría en la obtención de créditos adicionales, sin importar las condiciones técnicas de la planificación presupuestaria. Al final, como refirió uno de los sujetos de información (S1) se convirtieron en mercaderes de los créditos adicionales y justificadores de recursos financieros extras a los estimados.

En ese contexto de un mercado ampliado de recursos adicionales a los presupuestados, siquiera pudiera imaginarse la construcción de herramientas técnicas para la mejora del diseño presupuestario, de la estimación matemática de recursos o de la actualización de conocimientos científicos en la materia vía programas de capacitación continuada. Esto generó una condición de estancamiento de la evolución del conocimiento técnico sobre los procesos de presupuestación: bien vale en este punto recordar la bíblica metáfora de los sueños del faraón y las vacas flacas que engullían a las vacas gordas y sanas. Cambiado el contexto de los ingresos adicionales desde el año 2012, principalmente a causa de los cambios políticos tras la muerte del Presidente Hugo Chávez Frías, el nuevo mandato Ejecutivo no contó con las capacidades necesarias para conservar el precio del

petróleo a través de la Organización de Países Exportadores de Petróleo OPEP. Para mediados del año 2014 los precios comienzan a desplomarse sin que haya existido recuperación alguna hasta la presente fecha del año 2024. Junto a esto, los analistas internacionales de recursos energéticos comienzan a criticar la pauperización de los procesos de producción de petróleo ligero, extra ligero y de refinación en Venezuela, a lo que sumarían condiciones adversas de propiedad y dirección de empresas como la Refinería PDVSA de Curazao, la empresa CITGO PDVSA en Estados Unidos y Polímeros Nacionales Pequiven en Colombia.

Esos dos escenarios, presentados como externalidades económicas que influyen en el proceso de presupuestación marcan el fin del ciclo de mercados políticos y financieros colmados de excedentes financieros. Pues debe entenderse que durante este ciclo los costos de la presupuestación se trasladan desde la capacidad técnica para el diseño, aprobación, ejecución y rendición del presupuesto público hacia la capacidad de obtener de manera justificada recursos financieros adicionales para inyectar a las partidas, planes, programas y objetivos del presupuesto público anual de entes nacionales, estatales y municipales. Sin embargo, terminado el ciclo excedentario el requerimiento de una administración presupuestaria y financiera más racional vuelve a ser parte de los canales y contenidos de comunicación del sistema de la administración pública, presentándose el problema de desmontar una cultura que logró trasladar de hecho los costos de la presupuestación hacia las capacidades de búsqueda de recursos financieros extraordinarios. Hoy en día la sombra de esa cultura continúa marcando pauta en el escenario de la presupuestación de entes descentralizados estatales y municipales: los que dependen de asignación de recursos vía situado constitucional como el IANEM y los que constituyen fondos financieros aparte y cuentan como fuente de financiamiento de su plan operativo anual recursos propios provenientes de recaudación de tasas, tributos e impuestos.

El tema es que la evaluación de las capacidades técnicas ya no podría ser la misma en este contexto adverso de merma exagerada de recursos financieros para ser presupuestados. Tal vez el tiempo de las vacas flacas, al llegar, sí contribuye a frenar el

manejo irracional del presupuesto público re trasladando algunos (no todos) los costos de la presupuestación hacia los requerimientos técnicos de una eficiente presupuestación en vista de que el mercado de recursos financieros adicionales se ha convertido en un “valle de lágrimas” altamente costoso en términos políticos y administrativos. Desde el año 2012 en adelante, de manera progresiva pero lenta, se ha venido planteando la necesidad de acelerar la tercera etapa de transformación de la presupuestación por programas, añadiendo nuevas técnicas e instrumentos como los indicadores de gestión, que son comparativos entre ejercicios fiscales y que evalúan costos y beneficios de la ejecución y rendición del presupuesto público, por ejemplo, entre ciudadanos favorecidos por la producción y distribución de bienes y servicios públicos. Aun en el plano teórico, la inclusión de los indicadores de gestión centra la mirada en evaluaciones más racionales de la presupuestación, porque necesariamente se dirigen a la optimización del manejo de las fuentes de financiamiento de los entes descentralizados de la administración pública. Incluso políticamente es común escuchar al Jefe de Estado en Venezuela instruir a Gobernadores y Alcaldes la tarea de “hacer más con menos recursos financieros”.

Al redirigir parte de los costos y de los esquemas de evaluación desde las capacidades para la obtención de recursos financieros adicionales hacia la optimización del gasto, se crea en los niveles de dirección, bien sea de líderes políticos electos por votación popular (gobernadores y alcaldes) o bien sea por directores nombrados por estos líderes, un nuevo esquema de evaluación centrado en la capacidad técnica de estimación, aprobación, ejecución y rendición de cuentas del presupuesto público anual, es decir, se vuelve al cauce “normal” de la evaluación del personal vinculado a los procesos de presupuestación. Pero no es un proceso puro que marca un antes y un después, porque debe recordarse que existe una “normalización” vigente cuyo contenido refiere a la conversión de los créditos adicionales en norma de uso cotidiano, de modo que existe una disputa entre una nueva (vieja) normalidad y una normalidad vigente, lo que representa el escenario actual de la presupuestación pública en Venezuela. Un escenario, claro está, que intenta justificar al crédito adicional, cuyas potestades de manejo son

amplísimas desde la reforma de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público del año 2012 y del año 2015, de manera diferente: ya no se trata de la existencia de un mercado colmado de excedentes financieros no estimados que demandan capacidades de justificación y de logro político, se trata de que, sin las herramientas técnicas adecuadas para la estimación presupuestaria, el crédito adicional aparece en su nueva fase de normalización como una ingente necesidad.

Dada la enorme reducción de los ingresos del Estado, la administración pública inicia desde el año 2012 una especie de re-racionalización interna del manejo presupuestario. Acabado el ciclo de superávit financiero presupuestario generado por el comportamiento del mercado energético mundial y los precios de los hidrocarburos en que se especializa la economía nacional venezolana, el peso específico se traslada hacia normas de uso racional de los cada vez menores recursos financieros. A esto se le denomina en teoría de la organización “necesidad de optimización de recursos financieros”. Esa optimización funciona en dos sentidos, por un lado, disminuir los costos para generar mayor cantidad de bienes y servicios públicos y, por otro lado, aumentar por vías alternas las fuentes y las cantidades de financiamiento. En esa pretensión de aumento pervive la sombra de la normalización de los créditos adicionales. Y aquí se presenta un dilema importante para el liderazgo político y los cuadros de directores de entes descentralizados de la administración pública, porque como se advirtió en los ensayos que anteceden a estos resultados, existe de hecho una marcada reducción del total de recursos financieros a presupuestar en los niveles estatal y municipal de gobierno que debe ser compensada con créditos adicionales.

Con el aumento de los costos de obtención de recursos adicionales en un mercado nacional de ingresos escasos, simplemente no buscar este tipo de recursos adicionales podría ser una opción factible, pero debe recordarse que precisamente el término del ciclo de recursos extraordinarios condujo al traslado de la evaluación de la gestión hacia la optimización del manejo presupuestario de recursos financieros. De modo que, en la inoperancia respecto a la obtención de recursos adicionales, el costo de la evaluación de rendimiento en la ejecución y rendición presupuestaria sobrepasaría los límites de

tensión respecto a la legitimidad y eficiencia solicitados a las administraciones estatales y municipales y a sus propios entes descentralizados por parte de ciudadanos y del propio Jefe de Estado venezolano.

En este punto, se abren dos líneas de acción para el liderazgo político electo estatal y municipal y para los cuadros directivos de entes descentralizados de la administración pública: el primero, se presenta en la negociación, en sede de la Vice Presidencia del Área Económica, del Ministerio de Planificación y de la Oficina Nacional de Presupuesto Público, del monto total de presupuesto público anual según las estimaciones y requerimientos realizados por los técnicos adscritos a los Departamentos de Presupuesto y control de gestión; el segundo, se presenta en la negociación, más compleja y costosa política y administrativamente, de créditos adicionales para cumplir los programas, objetivos y proyectos establecidos en el respectivo plan operativo anual. Ambas negociaciones integran nuevos contenidos a los procesos de evaluación de los técnicos encargados de la estimación y de la ejecución presupuestaria porque de su capacidad de acierto en el “quantum” total financiero exigible a los órganos del Poder Central dependerán los costos reales, políticos y administrativos, de ambas negociaciones.

De allí que, pueda expresarse con alto grado de certeza, que el nuevo esquema de evaluación de los profesionales técnicos vinculados a la presupuestación aparece integrado, desde el año 2012, por dos contenidos principales: la eficiencia en la estimación financiera presupuestaria y la optimización del gasto de funcionamiento e inversión. Esto porque de ambos elementos dependerán los costos de negociación para la próxima aprobación presupuestaria y, además, para las solicitudes de créditos adicionales. De allí que al liderazgo electo y a los cuadros de directores se les presente el dilema porque, de manera obligatoria, deberán negociar ingresos adicionales cuyos costos disminuyen si se muestran indicadores óptimos de gestión. Se presenta así una especie de fuerza de empuje de los niveles de gestión, en tanto las mejores gestiones con procesos de optimización acertados tendrán mejores condiciones para la negociación tanto del total financiero presupuestario estimado como para la negociación de créditos

adicionales. El mejor ejemplo de esta afirmación lo representa el Servicio Desconcentrado de Gestión Integral de los Desechos Sólidos SERGIDESOL de la Alcaldía del Municipio Libertador del estado Bolivariano de Mérida.

El SERGIDESOL fue creado por Decreto Ejecutivo Municipal N° DA10-2018 de fecha 23 de noviembre de 2018, desde su reglamento orgánico de creación cuenta con un fondo financiero aparte, con capacidad y autonomía administrativa y financiera, con potestades operativas y administrativas tributarias. Esto le permite ser un ente descentralizado con sustentabilidad financiera autónoma a causa del cobro de las tasas asociadas a la prestación del servicio de aseo urbano en la jurisdicción del municipio Libertador del estado Bolivariano de Mérida. Para el año 2019, luego de una década de discontinuidades en la prestación del servicio, lo que llevó a la ciudad de Mérida a ser caracterizada bajo una crisis sanitaria pública a causa de la basura y de las epidemias vinculadas a la mala gestión de los desechos sólidos, el SERGIDESOL inicia sus actividades con un presupuesto sumamente reducido, alrededor de 120.000 dólares. Para una ciudad que produce cerca de 200 toneladas diarias, este presupuesto aparece como una subestimación financiera, pero debía entenderse que la deficiente gestión del servicio de aseo urbano conducía a la inoperancia de las políticas de recaudación, pues buena parte de los ciudadanos no estaría dispuesta a pagar por un servicio no prestado.

Tras dos años de gestión comienza a posicionarse entre los cuatro mejores servicios de aseo urbano a nivel nacional, medido por el Observatorio Venezolano de Servicios Públicos OVSP. Tras el cambio de gestión, seis meses después, Mérida fue reconocida como la ciudad con el más eficiente y de mayor cobertura servicio de aseo urbano de Venezuela, y esto permitiría dos cosas: reducir las tensiones en torno a la rendición de la ejecución presupuestaria, lo cual es un enorme alivio para los funcionarios vinculados al proceso presupuestario, por un lado y, por el otro, gozar de plena autonomía para sus procesos de planificación presupuestaria, en el sentido de que el proyecto de presupuesto del SERGIDESOL era integrado al presupuesto anual de la Alcaldía del municipio Libertador de Mérida sin enmiendas ni tachaduras.

Es una demostración de que la lógica de la eficiencia de gestión representa una herramienta técnica que contribuye en positivo al proceso de negociación política y administrativa sobre la presupuestación frente a órganos del Poder Central incluyendo a la ONAPRE como al Poder Ejecutivo liderado por el Alcalde del Municipio, en el caso del SERGIDESOL. El servicio de aseo urbano municipal del Libertador es de los pocos con un Manual de Procedimientos para la elaboración, aprobación, ejecución y rendición del presupuesto público anual y del plan operativo anual, además que, descrito por los órganos contralores estatales y municipales, se encuentra en el selecto número de entes descentralizados que cuenta con una base matemática para el cálculo estimado de ingresos por conceptos de recaudación, esto allende su eficiencia frente a las externalidades que presenta el comportamiento de la economía nacional venezolana. Más importante, en términos presupuestarios, el SERGIDESOL no cuenta con altos costos de negociación para la aprobación de su presupuesto público de gastos e ingresos en ninguno de los niveles que la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público establece para entes descentralizados (artículo 6) de la administración pública. Y esta es una demostración de ese encaminamiento de los esquemas de evaluación del proceso presupuestario desde la capacidad de obtención de créditos adicionales normalizados hacia la capacidad de gestión sobre la base de la instrucción presidencial “hacer más con menos recursos”.

No obstante, el SERGIDESOL al igual que el Instituto Autónomo de Alimentación y Nutrición del Estado Mérida IAANEM no se encuentran exentos de esquemas de evaluación que denotan bajos grados de eficiencia en cuanto a la estimación presupuestaria, así como no escapan a la sombra de los créditos adicionales normalizados. Si bien, gracias a los niveles de gestión eficiente los costos de negociación de recursos financieros para establecer el quantum total del presupuesto público anual disminuyen de forma general, así como se flexibilizan los esquemas de evaluación del personal adscrito al Departamento de Gestión Administrativa encargado de la planificación, justificación para la aprobación, ejecución y rendición de cuentas del presupuesto público anual, puede observarse una serie de deficiencias en cuanto a los

instrumentos, suscritos en el manual de procedimientos debidamente publicado en Gaceta oficial municipal, de elaboración del presupuesto y del POA del SERGIDESOL.

El proceso de estimación cuenta con una fórmula establecida sobre base matemática exacta: para la estimación de la recaudación del monto total de cobro anual de la tasa por contraprestación del servicio de aseo urbano y domiciliario comercial y residencial en el municipio Libertador del estado Bolivariano de Mérida, se multiplica el número total de usuarios residenciales por la tasa media mensual residencial, este resultado se suma a la multiplicación del número total de usuarios comerciales por la tasa media mensual comercial, este resultado sumado será el referente para construir el total estimado de recaudación del próximo ejercicio económico fiscal. A este resultado se adiciona la estimación de los recargos por conceptos de mora, los servicios especiales de recolección, la tasa de multa por mala disposición de desechos y la tasa por inspección. La sumatoria de todos estos factores estimados establecerá el quantum total de presupuesto estimado.

Aquí, en este punto, converge un problema de estimación que también resulta compartido por el IAANEM a pesar de la diferencia entre la estimación de un presupuesto con asignación de situado constitucional y un presupuesto cuya fuente es la recaudación de recursos financieros propios: la estimación de tasas de inspección, de tasas por multas, de recargos por morosidad y de servicios especiales se sustenta sobre la base histórica estadística, esto es, tiene una referencia en la ejecución presupuestaria del año fiscal en curso (debe recordarse que esta estimación se inicia en el mes de julio de cada año) y en la evolución experimentada en años anteriores. De modo que, esa referencia a los años anteriores resulta vinculada a los niveles de eficiencia de la planificación presupuestaria de tales años: se presente así un dilema en el planificador del presupuesto, pues tiene en su haber la potestad de dar continuidad a la referencia de años anteriores, suscrita también en el manual de elaboración del presupuesto, o de recurrir a nuevas técnicas científicas y matemáticas. La decisión hasta ahora ha sido respetar los procedimientos contenidos en el manual de elaboración de presupuesto y POA SERGIDESOL, de modo similar ocurre en el IAANEM, y tal decisión ha

conducido a reforzar los patrones de conducta que desde el año 2012 han generado bajísimos grados de eficiencia respecto a la estimación del total financiero del presupuesto público y han convertido en un “calvario” el desarrollo del ciclo presupuestario.

Ese dilema, disuelto en la decisión conservadora de no introducir nuevas herramientas técnicas, matemáticas, contables, estadísticas y administrativas para realizar la estimación presupuestaria financiera del próximo ejercicio fiscal anual, ha conducido hasta ahora a arrastrar año tras año una condición de inexactitud numérica expresa que es evaluada simplemente como alto grado de ineficiencia de los funcionarios encargados y vinculados a la planificación presupuestaria, con la alegoría popular de los líderes políticos electos y de los directores de ente descentralizado “ni cerca estuvieron con la estimación del presupuesto”. Esa evaluación negativa ocurre incluso en el SERGIDESOL quien tiene un amplio margen de maniobrabilidad en el marco de la evaluación presupuestaria. Sin embargo, en el año 2022 la Dirección del SERGIDESOL, cuenta el propio Director, fue llamada al Concejo Municipal del Libertador Mérida para explicar por qué la estimación presupuestaria generó excedentes de recaudación en el mes de mayo del año 2021. La razón principal de este llamado a ser evaluados en la Cámara municipal era, precisamente, el bajo nivel de eficiencia que habrían mostrado los funcionarios, de la gestión electa anterior, para la estimación del total de recaudación del ejercicio económico financiero del año siguiente. Las razones explicativas estuvieron centradas en las externalidades económicas: la variación del precio del dólar, los índices de inflación acumulada y, especialmente, la variación del Petro como criptoactivo al cual, desde el Acuerdo Municipal de Armonización Tributaria aprobado por el TSJ y la Vicepresidencia del Área Económica del Poder Central, se encontraba anclada la tasa media mensual residencia y comercial base del cálculo para la tasa por contraprestación del servicio de aseo urbano en el municipio Libertador de Mérida y de las demás tasas asociadas al servicio.

Sería este un llamado de atención sobre los procesos de evaluación de los planificadores presupuestarios porque nuevamente la sombra de los créditos adicionales normalizados

se cierne sobre la ejecución del presupuesto público. Más de ciento setenta y ocho (178) resoluciones de excedentes generados y distribuidos en el presupuesto público del SERGIDESOL fueron realizadas, remitidas al Concejo Municipal, discutidas en Cámara y aprobadas por esta. Esto no sólo sobrecarga el trabajo de los concejales del municipio, sino que comienza a dirigir las miradas y los conflictos políticos y administrativos hacia los funcionarios vinculados al SERGIDESOL y a la gestión municipal, allende el éxito obtenido en el mes de mayo de ese año 2022 cuando sería reconocido como el mejor servicio de Venezuela en cuanto la prestación del aseo urbano. A ninguna institución le conviene estar en el ojo del huracán de las discusiones y disputas políticas porque se asume, desde la teoría de las organizaciones, que son presiones extraordinarias que afectan el desenvolvimiento pleno de las capacidades y operaciones propias. No obstante, las deficiencias de la estimación ocurridas en el año 2021 realizaron un llamado de atención a la nueva gestión iniciada el 2 de diciembre de 2021, luego de ser aprobado el proyecto de presupuesto público anual, para colocar correctivos en los procedimientos de elaboración del POA y del presupuesto del SERGIDESOL. Correctivos que se han venido realizando en los últimos dos años con bajos niveles de eficiencia pues en el año 2023 se realizaron ciento treinta y seis (136) resoluciones de excedentes que debieron ser aprobadas en Cámara municipal. Una consecuencia de decidir por la opción conservadora de no integrar en el ajuar de herramientas técnicas nuevos instrumentos de estimación, incluyendo instrumentos de inteligencia artificial y búsqueda de convergencias y dispersiones de las estadísticas de evolución de los índices macroeconómicos de la economía nacional.

Sea como fuere, incluso con ventajas comparativas el SERGIDESOL entra en la lógica de las negociaciones de créditos adicionales y mantiene un pie dentro de la comunidad de pensamiento que toma a este tipo de créditos como normales cuando su connotación es, simplemente, extraordinaria. No se utilizan fondos de estabilización o ahorro para los excedentes financieros, una durísima crítica por parte de los Concejales de la oposición y dichos excedentes son utilizados y distribuidos en partidas de funcionamiento y no de inversión. Es una muestra de las continuidades de la ejecución presupuestaria que se

desarrolló en el país entre los años 2004 y 2012 cuando los excedentes financieros causados por los ingresos extraordinarios petroleros debían engrosar el Fondo de Inversiones para la Estabilización macroeconómica y las reservas internacionales, según el acuerdo teórico de las economía neoclásica y neoliberal actuales. Vale decir que en la ejecución presupuestaria, a pesar de los ingentes recursos financieros signados como excedentes de recaudación conceptuados como ingresos posteriores al cumplimiento de la meta financiera estimada de recaudación de las tasas asociadas a la contraprestación del servicio de aseo urbano en la jurisdicción del municipio Libertador, durante la presente gestión municipal se ha estancado la distribución presupuestaria de inversión, principalmente en la partida 4.04, esto allende el requerimiento de un municipio que produce entre 200 y 250 toneladas métricas diarias de desechos sólidos de veinticinco (25) camiones compactadores de capacidad de carga superior a nueve toneladas para cumplir a cabalidad el servicio en un sistema de rotación, descanso y mantenimiento preventivo de vehículos.

Todas estas condiciones adversas, que fueron presentadas no sin razón en la Cámara municipal del Libertador Mérida, tienen causa principal en los márgenes “demasiado” amplios de diferencia entre el quantum total estimado de ingresos financieros por concepto de tasas asociadas al servicio y el quantum recaudado realmente en el ejercicio económico financiero ejecutado. En este sentido, la planificación presupuestaria queda vinculada a los “males” eternos de una administración pública con reducida capacidad de racionalización técnica, clientelar, con nepotismo y relacionada con una especie de incrementalismo “vulgar” como lo denomina Charles Lindblom (1997) fundado en la alegoría “conforme avanzamos iremos decidiendo”. Ciertamente, concertamos con Ulrich Beck (1998) que vivimos en una sociedad de riesgo en que las planificaciones “duras” resultan en un espejismo representacional del pasado dado que el riesgo tiene la capacidad de desestabilizar lo que aparentemente permanece estable, incluyendo los avatares de la vida cotidiana, pero hasta ahora esta versión ideológica y teórica no es suficiente justificación para que los funcionarios encargados de la planificación

presupuestaria se aboquen a prácticas arcaicas cuyo desplazamiento ha sido iniciado desde los años sesenta y setenta, hace ya medio siglo.

En el SERGIDESOL estas prácticas se presentan principalmente en cuanto a las tasas asociadas a los servicios especiales de recolección e inspección y a las tasas por multas de mala disposición de desechos y recargos por morosidad (dado que la ordenanza de gestión de desechos establece el pago de la tasa los primeros cinco días hábiles de cada mes o, caso contrario, será aplicada una tasa adicional administrativa de 10% sobre el monto adeudado). Una recomendación de inicio, en la transición entre la anterior gestión municipal electa y la actual iniciada el 2 de diciembre, fue mantener la regla informal de planificación del 10% adicional respecto a la planificación del año anterior, como instrumento de estimación del monto total por percibir en el próximo ejercicio económico financiero. Dado el cambio de dirección del SERGIDESOL que permitió su reconocimiento nacional, se comenzó a implementar una política “dura” de sanciones contra los usuarios comerciales que incurrían en “mala disposición de desechos” como contravención a las disposiciones de la Ordenanza sobre la gestión integral del servicio de aseo urbano en el Municipio Libertador de Mérida. Este hecho generó las condiciones para multiplicar por un factor de veinticinco mil (25.000) los ingresos por concepto de multas y recargos, aparte de la inscripción de doce mil (12.000) nuevos usuarios cuya simple integración al sistema de recaudación generaba una tasa de morosidad de 10% por más de treinta y seis meses en tanto el sistema inicia el cobro de la tasa de aseo en el mes de enero de 2019 de manera automática.

Estas condiciones, muy específicas del funcionamiento del SERGIDESOL, han permitido “mejorar” la estimación presupuestaria del SERGIDESOL en el año 2023 y en lo va del año 2024 aún no se han producido resoluciones de aprobación y distribución de excedentes financieros posteriores al cumplimiento de la meta de recaudación. No obstante, no ha sido resultado, y esto debe afirmarse con base en las entrevistas abiertas realizadas a los funcionarios vinculados al ciclo presupuestario, esto ha sido más resultado de la eficientización interna de los procesos de recaudación que del acierto en cuanto al uso de instrumentos técnicos para la estimación del presupuesto público anual,

en tanto, la meta de recaudación se convierte en un objetivo más del plan operativo anual y, por esa vinculación, en un objetivo del funcionamiento del SERGIDESOL. Ha sido una compensación necesaria que ha multiplicado hasta ahora por un factor de tres el requerimiento de personal del Departamento de Recaudación del SERGIDESOL en aras del cumplimiento de las metas de recaudación establecidas por los planificadores del presupuesto anual.

Con esto podría concluirse que, los procesos de planificación presupuestaria en el Servicio Desconcentrado de Gestión Integral de los Desechos Sólidos SERGIDESOL de la Alcaldía del Municipio Libertador del estado Bolivariano de Mérida han evolucionado de un incrementalismo “vulgar” hacia un incrementalismo con visos de manejo racional de recursos presupuestarios, con la limitante de eficiencia en la distribución presupuestaria en el gasto operativo y no en la inversión, en cuanto a los excedentes financieros se refiere. En términos de la teoría de Charles Lindblom, se pasa de un sistema de decisiones e instrumentos de planificación de un incrementalismo vulgar, basado en contextos y situaciones cambiantes, al establecimiento de algunas limitaciones a contextos y situaciones que delimitan las opciones de decisión, conociéndose este tipo de base racional de decisión como incrementalismo articulado. Una base de decisión aún muy alejada de las exigencias del modelo de planificación que exige la teoría de la presupuestación por programas.

Si bien, el caso del SERGIDESOL tiene la ventaja de los bajos y medianos costos de la negociación por recursos financieros extraordinarios, no es el caso del IANEM, donde la “mala” planificación presupuestaria, principalmente la deficiente estimación del monto total de lo presupuestado para un ejercicio fiscal anual, resulta en aumentos significativos de los costos de negociación política pues esta institución no ha sido reconocida como una de las mejores gestiones del país ni cuenta en su haber administrativo con instrumentos eficientes para la planificación del presupuesto público anual. Como ente descentralizado de la administración estatal del estado Mérida, el IANEM cuenta con un fondo financiero propio devenido de su condición de instituto autónomo estatal cuya fuente de financiamiento es una distribución de segundo orden

ejecutable luego de la distribución (de primer orden) realizada por el Ministerio del poder popular para la planificación y las finanzas y la ONAPRE como parte del Poder Ejecutivo Central hacia la Gobernación del estado Mérida.

Esa característica de fuente de financiamiento de segundo orden conduce al IAANEM a conservar altos costos de negociación por recursos financieros a lo largo de todo el ejercicio económico financiero anual: en primer lugar, el mercado de recursos financieros asignables presupuestariamente cuenta con cincuenta y siete entes descentralizados incluyendo institutos autónomos estatales, corporaciones de servicios y secretarías sectoriales; en segundo lugar, en la distribución de primer orden, la administración descentralizada estatal concurre en un mercado de recursos financieros escasos con veintitrés gobernaciones, una gobernación del distrito capital, el conjunto de dependencias federales y los territorios federales de administración especial. Este número de actores participantes en mercado de recursos escasos ha resultado importante para iniciar el análisis de los costos de negociación del quantum de recursos financieros totales a estimar del presupuesto público del IAANEM Mérida.

La caracterización de un mercado de recursos financieros escasos se fundamenta en algunos resultados realizados por el Observatorio de Gasto Público del CEDICE Venezuela, en el año 2024. Este Observatorio vincula las condiciones generales de los contextos y fuentes de financiamiento del presupuesto público anual venezolano con los resultados de la estimación presupuestaria al momento de remitir el proyecto de presupuesto a la Asamblea Legislativa para su aprobación. Para los académicos del Observatorio, “la desaceleración de los precios ha sido el principal objetivo en la última media década del Ejecutivo y del Banco Central de Venezuela. Sin embargo, el costo de oportunidad de mantener una relativa estabilidad de precios, se ve reflejado en las restricciones monetarias... y en las limitaciones a la acumulación de reservas internacionales” (CEDICE, 2024, sp). A esto debe agregarse las condiciones de la producción petrolera, ampliamente influenciada por las políticas de sanciones internacionales que si bien es distendible afecta en mucho la estabilidad de la producción de los precios del petróleo en el mercado energético mundial, a lo que se suma la caída

de la cesta petrolera venezolana continuada desde el año 2022 hasta finales del año 2023. Tal como muestran los gráficos del Informe del Observatorio de Gasto Público del CEDICE presentados a continuación, la comparación con contextos anteriores al año 2014 resulta en enormes diferencias, tanto en la producción petrolera como en la capacidad de generar ingresos financieros reales que puedan presupuestarse oficialmente.

Gráfico 4. Producción petrolera venezolana en millones de barriles de petróleo

Fuente. OGP CEDICE Venezuela (2024, sp)

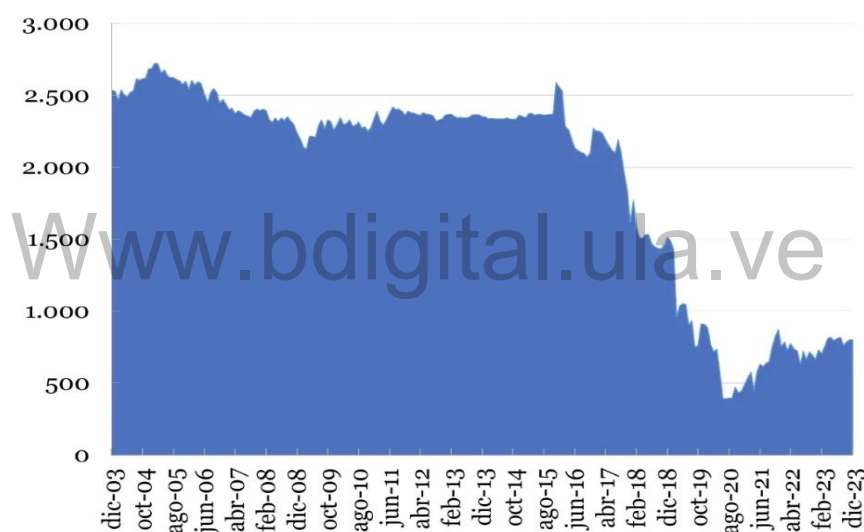


Gráfico 5. Comportamiento del ingreso por comercialización de la cesta petrolera venezolana en el mercado energético mundial. Fuente: CEDICE Venezuela (2024, sp)

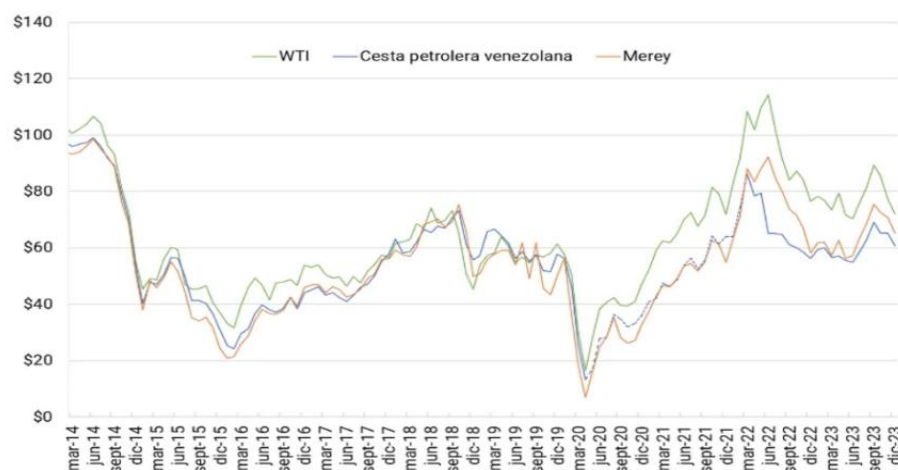


Gráfico 6. Histórico comparativo de producción de barriles de petróleo en Venezuela.

Fuente: OGP CEDICE (2004, sp)

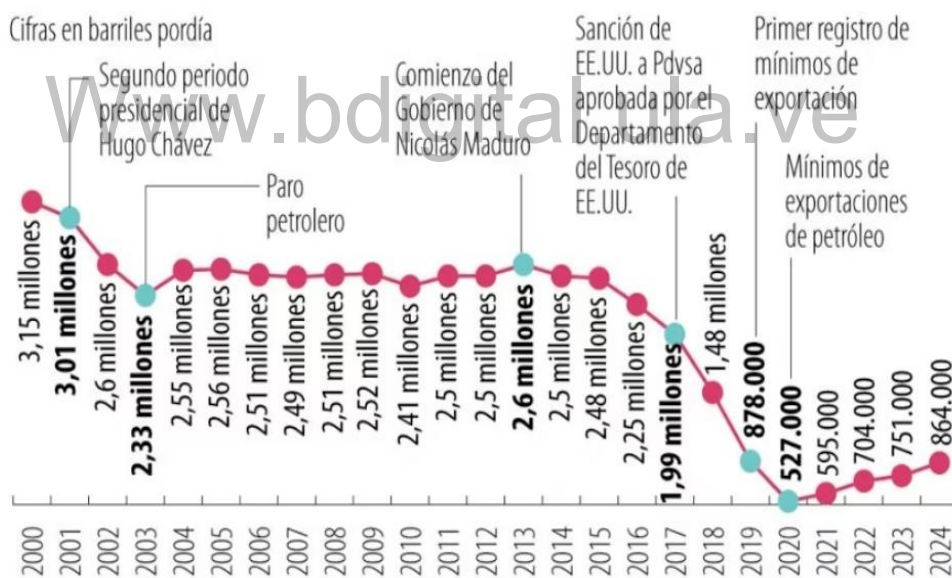


Gráfico 7. Histórico comparativo de evolución del Producto Interno Bruto PIB –

Venezuela. Fuente: OGP CEDICE (2024, sp)



Visto así, las fuentes primarias de financiamiento del presupuesto público en Venezuela presentan una considerable reducción financiera en cifras reales: el PIB per cápita ha caído a cifras comparativas del año 1985 y la producción de barriles de petróleo principal fuente de divisas y financiamiento del gasto público cayó a 25% en el año 2023 respecto a la producción del año 2000, a esas condiciones adversas se suman la baja de los precios del petróleo y las políticas macro económicas destinadas a reducir el increíble índice de inflación anual acumulado que alcanzó en el año 2018 la cifra record de 130.000% a lo largo de 12 meses. Esta condición puede ser solapada gracias a los montos en moneda bolívar que ocultan la realidad presupuestaria sobre la base de los también increíbles índices de devaluación monetaria experimentados desde el año 2012.

La Oficina nacional de presupuesto ONAPRE debería realizar talleres de capacitación para que los técnicos del presupuesto de los entes descentralizados, principalmente de aquellos cuyas fuentes derivan del situado constitucional, reconozcan las condiciones sobre las cuales desarrollarán sus estimaciones presupuestarias anuales. No obstante, a pesar de su importancia, esta información queda fuera del ajuar de conocimientos con que cuentan los funcionarios vinculados al presupuesto público de entes

descentralizados como el IAANEM y sólo forman parte del conocimiento de dichos expertos gracias a este tipo de trabajos académicos y al sentido común cuyo epígrafe es la generalización de la crisis económica nacional “vivida en experiencia propia”.

Mas allá de la falta de información distribuida por la ONAPRE como órgano central de coordinación presupuestaria del Estado venezolano, puede comprobarse la existencia de un mercado de reducida oferta con un número importante de competidores. La búsqueda de recursos financieros suficientes para el desarrollo de los planes operativos anuales destinados a la producción de bienes y servicios públicos, se convierte en una competencia de alto costo político y administrativo del tipo retroalimentado, esto es, costos que dependen tanto a la disponibilidad de recursos del mercado como de la posición de los jefes de gobierno de los estados y los distritos metropolitanos y federales en la evaluación de desempeño y gestión tras su ejecución del presupuesto público.

Esos costos asignables a las operaciones de los jefes de gobierno estatal son trasladados directamente a los directores de entes autónomos descentralizados como el IAANEM: entrados en la época del diseño, estimación y presentación del anteproyecto de presupuesto en el mes de julio de cada ejercicio financiero económico, las conversaciones se convierten en disputas externas en hacia otros directores e internas hacia los funcionarios vinculados a los departamentos que administran el ciclo presupuestario. Se presenta en esta época el dilema sobre la fuente correcta de información, la cual se podría ubicar de manera disputada entre los miembros de “mi personal” técnico de presupuestación y los “expertos” del ciudadano gobernador en materia presupuestaria. Aquí ocurrió un giro interesante en la investigación porque, tal vez en la resolución de este dilema puede observarse la brecha más amplia entre teoría y práctica del presupuesto público en Venezuela.

En el sentido antes presentado, mientras la teoría de las organizaciones públicas, desde la burocracia de Max Weber y hasta los nuevos institucionalismos de Douglas North y compañía, asume jerarquías y procesos vinculados a la presupuestación vertidos en marcos estrictos de normas y procedimientos técnicos, el ciclo presupuestario está

plagado de normas no escritas, leyes que se transmiten de generación en generación, lealtades políticas que privan e incluso contravienen el conocimiento y las recomendaciones de los técnicos contables y administrativos encargados de la planificación presupuestaria, decisiones clientelares, relaciones de poder, sobrecargas temporales de trabajo agotador para los técnicos contables, etc. Elementos estos que difícilmente aparecen en los textos académicos sobre presupuesto público.

“Otros elementos” constitutivos de las funciones y procesos administrativos de las instituciones públicas que permiten ser observados en las disputas por el monto total del presupuesto estimado por técnicos en economía, contabilidad, administración y estadística. Ante el director de ente descentralizado, principal responsable y cuentadante del Presupuesto anual, se presenta de continuo el dilema sobre a qué partido de expertos dar respuesta asertiva: a los externos o a los internos, al tiempo que se presente el dilema sobre la defensa de su equipo de funcionarios encargados del presupuesto y la lealtad al jefe Gobernador de quien depende su propio puesto calificado como cargo 99, de confianza, de libre nombramiento y remoción. Estos dilemas se convierten en recurrentes cuando se inician las negociaciones por créditos adicionales, generalmente a partir del segundo y tercer trimestre del ejercicio financiero económico vigente. La recurrencia tiene dos orígenes: de un lado, los fallos en las negociaciones sobre el monto total financiero del presupuesto público, fallos que resultan en la asignación autoritativa de dicho monto por parte del ciudadano Gobernador y su equipo de expertos presupuestarios y que sólo en casos excepcionales se acerca al monto estimado por los funcionarios de planificación del ente descentralización IAANEM y; de otro lado, los fallos en el uso de las herramientas técnicas para la estimación del presupuesto público anual del ente desconcentrado en sí mismo, cuestión que incluye la justificación del monto y la capacitación técnica del Director para enfrentar la negociación de alto costo en un mercado saturado de competidores por recursos escasos financieros para ser asignados en el presupuesto anual del año siguiente.

El dilema de la defensa del equipo de planificación presupuestaria frente al discurso del jefe de gobierno estatal tiene como base la lealtad política debida al cargo de Dirección

que depende de manera exclusiva del esquema de evaluación del tipo hierocrático antes que de los indicadores de gestión que pueda producir el instituto autónomo bajo tal dirección, esta lealtad se confronta con la recurrencia de asistir a negociaciones por créditos adicionales, siendo que uno de los discursos justificativos de la negativa a proveer recursos financieros suficientes para cumplir los objetivos, programas y proyectos del plan operativo anual se concentra en la evaluación negativa del equipo de planificación del presupuesto bajo el contenido de que “los planificadores no estimaron bien el presupuesto y ahora debemos resolver por vía de créditos adicionales”. Esto obvia una dura realidad a la que se enfrentan los procesos de planificación presupuestaria cada año: la prioridad de las decisiones políticas sobre los requerimientos técnicos.

En apartados anteriores buena parte de los sujetos de información adscritos al IAANEM y que han pertenecido a equipos de planificación presupuestaria cuya fuente de financiación es la asignación de situado constitucional, tienen algo grado de convergencia en cuanto a la presión que ejercen los jefes políticos sobre la infra asignación de recursos financieros presupuestarios anuales. Es una lucha sempiterna de los funcionarios adscritos a los Departamentos de presupuesto para que el monto aprobado no sea demasiado corto para cumplir en los dos primeros trimestres del ejercicio económico fiscal los objetivos contenidos en el plan operativo anual y generalmente causa distancias y conflictos en las relaciones entre estos funcionarios y la Dirección del ente descentralizado.

Se producen sobrecargas de funciones, tensiones en las relaciones laborales, cortos circuitos en los canales de comunicación entre funcionarios y directores que, en algunos casos, suman costos a las relaciones mediadas por la lealtad entre el Director y el Jefe del Ejecutivo estatal. Esta es una parte sociológica del ciclo presupuestario que no se lee en los textos especializados sobre análisis presupuestarios pero que influyen de manera directa y principalmente negativa en los procesos de planificación, aprobación, ejecución y rendición del presupuesto público de entes descentralizados como el IAANEM de la Gobernación de Mérida. En este sentido, los instrumentos al uso del

personal técnico encargado del ciclo presupuestario se observan amenazados, tensionados y aplastados por cuatro elementos principales: desde arriba, las decisiones del Jefe del Ejecutivo correspondiente a la unidad político territorial a la que pertenece el ente descentralizado, Gobernador o Alcalde; desde abajo, los bajos niveles de eficiencia en el uso y transformación de los propios instrumentos del ciclo presupuestario, principalmente de las herramientas técnicas y contables para la estimación y la justificación de la estimación del monto total financiero del presupuesto público anual; de un lado, las externalidades macro económicas constituidas por estadísticas e índices erráticos imposibles de estimar con los actuales instrumentos de la ciencia económica y representados por la inflación acumulada anualmente y por la devaluación de la moneda nacional; de otro lado, una serie de (otros) elementos de tipo informal como la prioridad de la lealtad política sobre los requerimientos técnicos financieros y contables para el desarrollo de los planes operativos anuales, la existencia de normas informales de conducta y negociación, los altísimos costos de negociación para la distribución primaria a las Gobernaciones de recursos financieros para el establecimiento del monto total del presupuesto público del ente político territorial descentralizado, los altos costos de negociación en contextos de recursos financieros escasos por estimados presupuestarios que no sean disminuidos sobre la base de discursos de ineficiencia de los planificadores, falta de recursos financieros reales o prioridad de algunos objetivos políticos y administrativos sobre otros.

Esas cuatro tensiones, presiones y amenazas representan, en palabras del epistemólogo Imre Lakatos (1984), “el núcleo duro” de la presente investigación. Desde un principio, podía reconocerse al trasluz de las primeras entrevistas y de las referencias documentales que existía un problema en el ciclo presupuestario que iba más allá de los fallos en la estimación del monto total del presupuesto público anual, el cual en su ejecución acusaba recibo de incompletitud e insuficiencia de recursos financieros reales para el desarrollo de los producto – meta contenidos en el plan operativo anual en el caso de los entes descentralizados con asignación del situado constitucional y de ser la estimación presupuestaria demasiado corta para comenzar la senda de las justificaciones

de excedentes en el caso de entes descentralizados con fuente de financiamiento en recursos propios. Pero ese problema significa, ya en estos resultados, un solo planeta de todo un sistema solar autónomo y con gravedad propia. No es sólo la estimación, es la permanencia de elementos informaciones que se creía, en teoría, superados desde los años setenta del siglo XX, es la pervivencia del fantasma de la normalización del crédito adicional en la ejecución presupuestaria anual, es la presencia de altos costos de negociación necesaria para acercar el quantum del presupuesto financiero a los requerimientos del presupuesto por programas legalmente aprobado; todo lo que puede sintetizarse como una enorme tensión, que presiona hacia la desvinculación, entre la teoría y la práctica del presupuesto público en entes descentralizados del nivel estatal y municipal con fuentes de financiamiento por situado constitucional y por ingresos propios sea el caso.

Y es allí, precisamente, en esas pervivencia de “elementos otros” donde comienza el itinerario de la separación observada y demostrable entre teoría y práctica de la presupuestación pública en Venezuela, puesto que, si en una administración “ideal” ya de por sí es difícil la estimación del presupuesto anual o bienal, como lo confirma la corta vida histórico temporal del modelo de presupuesto cero en las administraciones públicas de América Latina y América del Norte, debido a los altos grados de complejidad de las interacciones institucionales y organizacionales en un mundo globalizado, sólo podríamos imaginar los obstáculos a la racionalidad técnica que imponen administraciones públicas que, como afirma Luis Méndez (2001, p.15) están conformadas sobre “la personalización de hombres fuertes que favoreció la tendencia a cuidar los intereses del grupo primario a través de clientelas más que a regirse por cualquier concepto abstracto o apegarse a las reglas del juego del bien común”. A estos niveles de complejidad de las relaciones internas de las administraciones públicas latinoamericanas, donde se cruzan amplísimas legislaciones presupuestarias, contables y administrativas con clientelas, lealtades internas y decisiones hierocráticas (a decir de Max Weber -1999- decisiones políticas que provienen más de la legitimidad del liderazgo que de procesos permitidos o de esquemas de bienestar social ampliado para

los ciudadanos), se agrega la extrema “erraticidad” si se permite la palabra o, en términos de econometría, la extrema dispersión de los índices de inflación y devaluación de la moneda nacional acumulados anualmente.

Parece que todo apunta en nuestra contra, es decir, que toda una realidad constituida de procedimientos, técnicas, herramientas y formas de pensar matemática, lógica y racionalmente desde la contabilidad parece avasallada por una marisma de complejidades a las que, simplemente, no damos alcance como técnicos contables. Podría tomarse esto como una especie de rendición de la ciencia ante las insuficiencias internas, tal como los físicos de finales del siglo XIX se rindieron ante las insuficiencias de la física mecánica newtoniana para explicar los cambios de perspectiva y los nuevos retos de la carrera energética mundial. Pero podría tomarse, en el sentido utilizado por K. R. Popper (1999) como la comprensión de que las ciencias deben ser humildes, de que por más poderosa que sea una teoría o un paradigma según el concepto de Thomas Kuhn (1996), tal sistema normativo está dispuesto a ser superado por una teoría o sistema de teorías más compleja, más asertiva, más adecuada a los retos que la técnica aplicada requiere de ella, encontrándose con una revolución necesaria que conduce a la conformación de nuevos paradigmas que a su vez estarán destinados a ser superados en tiempo, espacio y profundidad epistemológica.

Las teorías clásicas y los modelos modernos de la ciencia contable están soportados, con fundamentos técnicos bien diseñados, en propuestas que datan del entre siglos XV y XVI, cuando Luca Pacioli escribe y publica la *summa di arithmetica, geometra, proporzionada y proporzionalita* en 1494, perfeccionándose el método veneciano de Pacioli en el siglo XVIII en los albores de la ilustración y de la revolución industrial que requerían una ciencia matemática financiera de tipo racional. De nuevo con Macintosh y Mattessich, debemos abocarnos a agrandar el ajuar de herramientas con que cuenta la ciencia contable para mejorar su intervención como técnica en apoyo de la gestión organizacional, sumando a la clásica partida doble, la contabilidad integral o causal (Gomberg), la contabilidad matricial (Mattessich), la contabilidad sagital, la contabilidad con base en *net work*, la contabilidad vectorial, la contabilidad multidimensional, la

contabilidad funcional y la contabilidad basada en el análisis circulatorio. Mirar hacia el futuro de la práctica contable en la planificación presupuestaria para por intentar estos modelos para mejorar los esquemas de prospección y estimación presupuestaria y sus fundamentos, en la caza de índices macroeconómicos volátiles, erráticos y de alta dispersión matemática. Una cuestión que no hemos intentado, al menos no desde la experiencia aquí estudiada y presentada a lo largo de las líneas que anteceden este último ensayo, en los procesos de presupuestación de entes descentralizados de la administración pública del estado Bolivariano de Mérida Venezuela en la última década.

Desde este enfoque de distanciamiento entre ciencia (técnica) y presupuestación (práctica), vale recordar la interrogante de Allen Shick (2002), ¿la presupuestación tiene algún futuro? Desde las ciencias contables, la respuesta es positiva, pero habrá de ser a fuer de importantes transformaciones tanto en la estructura organizacional del Estado y su Administración, como en la estructura de representaciones culturales (formas de pensar, como establece Cornelius Castoriadis, 1994) de quienes toman las decisiones sobre los destinos de los recursos públicos. Una de las prácticas más comunes y que aparecen especialmente arraigadas en instituciones descentralizadas que manejan fondos propios por ingresos de recaudación tributaria, es el establecimiento de objetivos presupuestarios sobre la base del ejercicio económico financiero anterior (que realmente es el corriente en el momento de la estimación presupuestaria). Esto es, realizar la estimación presupuestaria sobre la base del presupuesto corriente de ingresos y gastos del año anterior. Esto conduce a la presencia de normas no escritas como la regla del 10% del año anterior, a la apresurada norma de “cuánto fue el índice de devaluación” del año anterior y realizar la estimación presupuestaria sobre ese índice inflacionario o, simplemente, dolarizar la presupuestación, allende las posibilidades de ser más o menos eficientes en cuanto a la generación de recursos propios o a la optimización de recursos para gastos, servicios e inversión.

De seguir fundamentándose la estimación presupuestaria en este tipo de modelos de planificación, la presupuestación no tendrá futuro alguno. Las tensiones entre procedimientos técnicos que buscan implementar modelos contables de planificación y

normas no escritas, por decirlo de alguna manera, están volviendo añicos en el presente temporal a la planificación misma, a su concepto y especialmente a su práctica. Con esto, quedan desplazados los soportes racionales, técnicos y científicos que un día convirtieron a la ciencia contable en fuente de seguridad y de disminución de riesgos para la planificación de los gastos y los ingresos del Estado y su administración pública. Entre las lealtades políticas ineludibles y los “errores de estimación” para el venidero ejercicio económico financiero de los entes descentralización de la administración pública estatal y municipal, los contadores no cuentan con “solvencia” técnica suficiente para fundamentar sus propios procedimientos de presupuestación: la política vence, no con pocas razones, a la técnica y las organizaciones públicas se van decantando por las decisiones del liderazgo político electo antes que por las apreciaciones, consejos y referencias de los miembros de los Departamentos de planificación, administración, contabilidad y presupuesto público. Ahora callad y obedeced, no han logrado ningún acierto, pues en los tres primeros meses agotaron lo que estimaron para un año fiscal completo, por esto, en adelante se manejarán según los cursos que la política os marque: la política parlamentaria municipal y regional, la política nacional y la eficiencia tributaria, todo en la búsqueda incansable de recursos “extras” vía créditos adicionales. La nueva economía política de la administración comienza a gestarse y, al parecer, poca o ninguna relación guarda con las técnicas de presupuestación ejecutadas por contadores, administradores, abogados, economistas, estadísticos y expertos empíricos.

## Recomendaciones

### Recomendaciones institucionales

#### 1.1. Creación de unidades técnicas especializadas en planificación presupuestaria

Se recomienda que entes como IAANEM y SERGIDESOL consoliden unidades técnicas permanentes con autonomía relativa para el análisis prospectivo, formulación presupuestaria y seguimiento de ejecución. Esto garantizaría continuidad técnica, incluso ante cambios administrativos o políticos.

#### 1.2. Coordinación interinstitucional con entes rectores nacionales e internacionales

Dado el vacío de datos oficiales, se sugiere institucionalizar convenios con universidades, centros de investigación económica y organismos multilaterales (FMI, BID, CEPAL) que suministren insumos macroeconómicos confiables para la estimación presupuestaria.

### 2. Recomendaciones metodológicas

#### 2.1. Adopción de modelos prospectivos mixtos

Frente a la imposibilidad de aplicar el presupuesto base cero de forma estricta, se recomienda la adopción de modelos híbridos, como el presupuesto por escenarios, que contemple distintas proyecciones inflacionarias, devaluatorias y salariales (optimista, base, pesimista), lo cual facilitaría reprogramaciones dinámicas.

#### 2.2. Incorporación de indicadores de gestión e impacto

Se propone utilizar un enfoque de presupuesto por resultados, que relacione asignación financiera con metas medibles (productos/meta-productos). Esto requiere establecer indicadores clave de desempeño (KPI) desde la fase de formulación.

### 3. Recomendaciones técnico-contables

#### 3.1. Desarrollo de herramientas propias de estimación

Ante la carencia de datos oficiales, se sugiere el diseño de matrices contables de proyección con base en series estadísticas internas, costos históricos ajustados por IPC estimado, y análisis comparativo interanual del gasto y la recaudación.

#### 3.2. Creación de repositorios internos de datos presupuestarios

Las instituciones deben generar y mantener bases de datos internas con registros trimestrales de ejecución presupuestaria, inflación proyectada, reprogramaciones y créditos adicionales. Esto permitiría calcular coeficientes de desviación y aumentar la racionalidad en la planificación.

#### 4. Recomendaciones normativas

##### 4.1. Reforma de ordenanzas presupuestarias locales

Se recomienda revisar y actualizar las ordenanzas municipales y resoluciones internas para permitir la flexibilidad en la formulación presupuestaria en contextos de alta inflación y volatilidad, incorporando cláusulas de revisión trimestral automática del presupuesto.

##### 4.2. Incorporación de criterios técnicos en la aprobación presupuestaria

Es fundamental que los órganos deliberantes (consejos municipales o estatales) integren criterios técnicos-financieros como requisitos previos a la aprobación del presupuesto, minimizando el sesgo político.

#### 5. Recomendaciones en formación y desarrollo de capacidades

##### 5.1. Formación continua del personal contable y administrativo

Los planificadores presupuestarios deben capacitarse en áreas como:

- Econometría básica
- Presupuesto por programas
- Planeación estratégica en contextos de crisis
- Sistemas de información contable gubernamental

##### 5.2. Diseño de programas de mentoría institucional

Dado que la experiencia acumulada es un activo crítico en la planificación presupuestaria, se sugiere crear programas de mentoría donde expertos transmitan conocimiento a las nuevas generaciones de funcionarios públicos.

##### Recomendación transversal

Construcción de una agenda nacional para la reforma de la planificación presupuestaria descentralizada

A partir de los hallazgos de esta investigación, se propone impulsar un espacio de articulación entre entes descentralizados, ONAPRE, universidades y gremios profesionales para el rediseño estructural del sistema presupuestario, especialmente adaptado a realidades de economías con alta volatilidad.

[Www.bdigital.ula.ve](http://Www.bdigital.ula.ve)

## Referencias bibliográficas

- Aguado, Sebastián (2008). La economía de los Estados Unidos. El retorno de los déficits. *Revista de Economía Mundial*, Madrid, número 19, pp.199-220.
- Álvarez, Héctor (2022). *Administración: un enfoque interdisciplinario y competitivo*. Córdoba-Argentina, editorial Córdoba Académica.
- Álvarez, Juan y Jurgenson, Gayou (2003). *¿Cómo hacer investigación cualitativa? Fundamentos y metodología*. Barcelona-España, Paidós editorial.
- Andara, Lenin (2019). El presupuesto público venezolano. Mérida – Venezuela, Talleres de Publicación Universidad de Los Andes.
- Andara, Lenin y Peña, Angello (2020). *Presupuesto público y Derechos sociales. Perspectiva general sobre el cumplimiento de los derechos*. Mérida-Venezuela, Universidad de Los Andes, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Grupo de Investigación Robert Von Mohl de la Universidad de Los Andes.
- Arrow, John (1997). *La obra de Kenneth Arrow, una selección*. Madrid, Instituto de Estudios Fiscales de España.
- Asociación Venezolana de Presupuesto Público (1991). *El presupuesto público en Venezuela a finales del siglo XX*. Caracas, Ediciones de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado. Archivo General de Venezuela.
- Atchabahian, Adolfo (1995). *Régimen jurídico de la gestión y del control de la Hacienda pública*. Buenos Aires, editorial La Ley.
- Banco Mundial (2014). *Informe sobre el desarrollo económico mundial. Capítulo América Latina*. Chile, Comisión Económica para América Latina CEPAL.
- Barnola, José (2020). *Venezuela. Impuesto a las grandes transacciones financieras*. Consulta 23 de agosto 2024, disponible en versión digital: <https://taxlatam.com/noticias/venezuela-impuesto-a-las-grandes-transacciones-financieras/>
- Barnola, José (2022). Venezuela: impuesto a las grandes transacciones financieras. Citado en fecha 29 de agosto de 2024, disponible en versión digital: <https://taxlatam.com/noticias/venezuela-impuesto-a-las-grandes-transacciones-financieras/>
- Barzelay, Michael (2008). *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*. México Df. Fondo de Cultura Económica.

- Beck, Ulrich (1998). *La sociedad del riesgo*. Barcelona-España, Paidós Editorial.
- Bejarano Velásquez, Enrique (2016): Informe N° 016-SUNAT/2E0000, relacionado al Impuesto de las Transacciones Financieras. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Biondi, Mario (2011). *Bases teóricas para la medición del patrimonio corporativo en moneda corriente recuperable*. Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires.
- Bobbio, Norberto (1999). *Teoría general del Derecho*. Bogotá, Editorial Temis.
- Bolívar, Miguel (2012). *Finanzas públicas y control*. Buenos Aires, Editorial Buyatti.
- Bonari, Damián (2014). *La vinculación entre la planificación y el presupuesto. Recomendaciones para su implementación*. México Df. Centro de Investigaciones de Políticas Públicas. Programa para la Gestión Pública. Documento de Trabajo N°119.
- Brewer-Carias, Allan (1994). *Fundamentos de la administración pública*. Caracas, Editorial Jurídica Venezolana.
- Briceño, C. Durán, Y. Montilla, A. (2021). Incidencia del impuesto a las grandes transacciones financieras de la empresa privada venezolana. *Revista economía y administración 2 (1)*, pp.17-31.
- Britto-García, Luis (1976). *El Presupuesto del Estado*. Caracas, Contraloría General de la República.
- Camacho, Ivana (2023). Las grandes transacciones financieras (IGTF) de la empresa Doble H.G. C.A. *Revista digital comunicación y gerencia 2 (3)*, pp.118-126.
- Capote, Marcos (2021). Los fondos de estabilización de Noruega y Venezuela. Dos universos opuestos. Recuperado de la red 18/11/2024, disponible en versión digital: <https://debateiesa.com/los-fondos-de-estabilizacion-de-noruega-y-venezuela-dos-universos-opuestos/>
- Carbonell, Elisa; Romero, Sandra; Tomás, Eva (2021). El reto de evaluar los presupuestos participativos: revisión de modelos y planteamiento de una propuesta sintética. *Revista CLAD Reforma y Democracia*, número 80, Julio, pp.41-72.
- Castoriadis, Cornelius (1994). *Figuras de lo pensable*. México Df. Fondo de Cultura Económica.
- CEDICE Gasto Público (2024). Venezuela en cifras I Noviembre 2024. Recuperado de la red 07/12/2024, disponible en versión digital: <https://cedice.org.ve/ogp/reporte/venezuela-en-cifras-noviembre-2024/>

- De Venanzi, Augusto (1996): Gasto público, gasto social y tributación en Argentina. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* 1 (1), pp. 85-103.
- Delgado, José (2008). *Reflexiones sobre la descentralización en Venezuela. Ideas para su profundización*. Caracas, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales.
- Delgado, Adrian (2022). *Impuesto a transacciones financieras internacionales: Tasa Tobin e impuesto Robin Hood*. México Df. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Dewey, John (1974). *Naturaleza humana y conducta*. México Df. Fondo de Cultura Económica.
- Duverger, Maurice (1980). *Hacienda Pública*. Barcelona-España, editorial Bosh.
- Easton, David (1979). *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires, Amorrortu Editores.
- Eheberg, Karl (1999). *Compendio de Hacienda Pública*. México Df. Editorial América.
- Etkin, Jorge y Schvarstein, Leonardo (2000). *Identidad de las organizaciones. Invarianza y cambio*. Barcelona-España, Paidós Editorial.
- Etzioni, Amitai (1997). *Organizaciones modernas*. México Df. Editorial Limusa.
- Faust, Andreas; Vera, Leonardo; Vivancos, Francisco; Echeverría, Pedro (2001). *El impuesto al débito bancario. El caso venezolano*. Caracas, Universidad Central de Venezuela – Facultad de Economía.
- Fondo Monetario Internacional (2021). Informe. Índices de desarrollo económico mundial. Ciudad de Panamá, International Monetary Fund.
- Fowler Newton, Ernesto (1991). *Contabilidad básica*. Buenos Aires, Editorial La Ley.
- Gaebler, Ted y Osborne, David (1994). *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Barcelona-España, Paidós Editorial.
- García, José (2024). *Los tributos en Venezuela 2023*. Caracas, Cámara Venezolano-Americana de Comercio e Industria.
- García-Pelayo, Manuel (1994). *Las transformaciones del estado contemporáneo*. Madrid, Alianza editorial.
- Garnier, Leonardo (2000). *La función de coordinación de planes y políticas públicas*. Buenos Aires, Siglo XXI editores.

- González, Camila; Puerta, Verónica; Chamorro, Candy (2021). Principales retos de la profesión contable desde la perspectiva económica, digital y científica. *Revista Visión Contable*, número 24, Bogotá, pp.31-57.
- Grumberg, Dana (2019). *El Presupuesto del Estado. Gestión de recursos financieros*. Buenos Aires, Universidad Nacional de San Martín.
- Habermas, Jürgen (1999). *La inclusión del otro. Ensayos de teoría política*. Barcelona-España, Paidós Editorial.
- Hirschmann, Albert (1989). *El comportamiento de los proyectos de desarrollo*. México Df. Siglo XXI editores.
- Jarach, David (1985). *Finanzas públicas y derecho tributario*. Buenos Aires, editorial Gangallo.
- Jiménez, Luis; Jiménez, Rodolfo (2008). *El proceso de planificación y el Presupuesto gubernamental*. México Df. Universidad Metropolitana de México.
- Kacking, Ian (2009). *La domesticación del azar. La erosión del determinismo y el nacimiento de las ciencias del caos*. Barcelona-España, Gedisa editorial.
- Korody, Juan y Carbonell, Ricardo (2022). Si usted incrementa la carga impositiva eso se va a convertir en gasto. Consultado 25 de julio de 2024, disponible en versión digital: <https://www.venamcham.org/break-empresarial-impuesto-a-las-grandes-transacciones-financieras-igtff/>
- Laband, Paul (1999). *El derecho presupuestario*. Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- Laffont, Jean-Jacques (2004). *Incentivos y economía política. Lecturas Clarendon en Economía*. New York – Estados Unidos, Princeton University Press.
- Lakatos, Imre (1984). *La metodología de los programas de investigación científica*. Madrid, Alianza Editorial.
- Lindblom, Charles (1997). *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Lindblom, Charles (1999). *Democracia y sistema de mercado*. México Df. Fondo de Cultura Económica.
- Lobo, Juan (2023). Incidencia del impuesto a las grandes transacciones financieras en la liquidez de la empresa Ferre Express C.A. durante el año 2022. Valera – Trujillo, Universidad Valle del Momboy – Facultad de Ciencias Económicas, Administrativas y Gerenciales.

- López, Margot y Trapani, Lourdes (2013). Proceso de devaluación en Venezuela y sus efectos en América Latina. Conferencia en el XIX Congreso Brasileño de Costos. Sao Paulo, Brasil.
- Loring, Jaime (2011). Estado de la cuestión de la Tasa Tobin sobre las transacciones financieras. *Revista de Fomento Social 1 (1)*, pp.781-786.
- Lozano, Luis; Ramos, Jorge (2000): Análisis sobre la incidencia del impuesto del 2'1000 a las transacciones financieras. *Banco de la República de Colombia 143*, pp. 1-21.
- Luhmann, Niklas (2008). *El sistema social. Lineamientos para una teoría de los sistemas sociales*. Barcelona – España, Editorial Anthropos.
- Machado, Roberto y Marco, Antonio (2009). Contabilidad y realidad: Una relación crítica bajo el enfoque de la representación. *Revista Actualidad Contable FACES*, N° 19, Universidad de Los Andes Mérida. Venezuela, pp.38-55.
- Malinowsky, Bronislaw (1975). *Los argonautas del Pacífico Occidental*. Barcelona-España, Editorial Península.
- Macintosh, Norman (2003). Contabilidad y verdad en los informes de ganancias. Consideraciones filosóficas. Documento recuperado de la red 13/10/2024, disponible en versión digital: <http://ssrn.com/abstract=1155184>
- Martner, Gonzalo (1976). *Planificación y Presupuesto por programas*. Buenos Aires, Siglo XXI editores.
- Martner, Ricardo (2008). *Planificar y presupuestar en América Latina*. Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social ILPES.
- Mattessich, Richard (2002). *La representación contable y el modelo de capas-cebolla de la realidad. Una comparación con las órdenes de simulacro de Baudrillard y su hiperrealidad*. Madrid, Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas.
- Mayntz, Renate (1980). *Sociología de la organización*. Madrid, Alianza Editorial.
- Méndez, José (2001). *La política de la burocracia en América Latina, estudio introductorio a la Obra de Guy Peters: La política de la burocracia*. México Df. Fondo de Cultura Económica.
- Millano, Eduardo (2021). Historia y actualidad del régimen legal del sistema presupuestario público venezolano. *Revista Cuestiones Políticas*, volumen 39, número 68, enero-junio 2021, pp.491-504.

- Moreno, María (2022). La reforma del Impuesto a las Grandes Transacciones Financieras ¿inicio de la desdolarización en Venezuela? *Notas sobre la Economía Venezolana* 15, IIES-UCAB.
- Moreno, María (2024). Impuesto a las operaciones en divisas y dolarización de la economía: El caso de Venezuela. *Temas de coyuntura* 88, pp.44-67.
- Mostajo, Rossana (2022). *El sistema presupuestario*. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina.
- Moya, Eduardo (2006). *Derecho tributario municipal*. Caracas, editorial Mobilibros.
- Nava, Norbert (2008). *La planificación operativa y las técnicas del presupuesto por programas y por proyectos. Análisis comparativo*. Mérida-Venezuela, Universidad de Los Andes, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Inédito.
- North, Douglas (1994). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México, Df. Fondo de Cultura Económica editorial.
- Noya, Nestor y otros (2006). Finanzas públicas. Temas de Cátedra. Neuquén, editorial Educo.
- Núñez, Chess; Durán, Yosmary; Montilla, Alen (2021). Incidencia del impuesto a las grandes transacciones financieras de la empresa privada venezolana. *Revista economía y administración* 12 (1), pp.87-103.
- Offe, Claus (1994). *Contradicciones en el Estado del bienestar*. Madrid, Alianza editorial.
- Oliveros, Luis (2022). No esperen que deroguen ni cambien la alícuota. Consultado 25 de julio de 2024, disponible en versión digital: <https://www.venamcham.org/break-empresarial-impuesto-a-las-grandes-transacciones-financieras-igtf/>
- Olson, Mancur (1992). Teoría de juegos y de las coaliciones políticas. Barcelona España, Ariel editorial.
- Oria, Saenz (1992). *Finanzas Vol. III*. Buenos Aires, Editorial Guillermo Kraft Ltda.
- Ortíz, José (2018). La crisis de la representación contable ¿problemas de la ciencia social o de la política del Poder? *Revista Criterio Libre*, N°29, Bogotá, pp.35-66.
- Otálora, Carlos. (2009). *Economía fiscal*. La Paz – Bolivia, Plural editores.
- Parsons, Talcott (1979). *El sistema de las sociedades modernas*. México Df. Editorial Trillas.

- Paccioli, Luca (2003). *De las cuentas y las escrituras, seguido de Summa de Arithmetica, geometria, proporcioni et proporcionalita*. Madrid, editada por AECA Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas.
- Palma, Pedro (2016). La inflación en Venezuela, sus causas y sus consecuencias. *Revista Debates IESA*, volumen XXI, número 01, enero-marzo, pp.4-8.
- Paredes, Fabricio (2011). *Presupuesto público. Aspectos teóricos y prácticos*. Mérida-Venezuela, Editorial de la Universidad de Los Andes.
- Pareto, Vilfredo (1991). *Tratado de sociología general*. México Df. Editorial Edicol S.A.
- Peña, José (1995). *Manual de Derecho Administrativo Vol. I*. Caracas, Editorial Jurídica Venezolana.
- Pérez, Jorge; Álvarez, Luis; Terreno, Ramón (2008). *El impacto económico financiero en la prospección de escenarios futuros. Una perspectiva sistémica a través de la información contable. Un programa de investigación*. Córdoba-Argentina, Universidad Católica de Córdoba.
- Pinillos, Jesús (2017). Origen y evolución del gravamen a los movimientos financieros. *Revista Gestión y Desarrollo Libre 2 (3)*, pp. 138-148.
- Polimeni, Ralph (1998). *Contabilidad de costos*. México Df. McGraw Hill editores.
- Popper, Karl (1999). *Un mundo de propensiones*. Madrid, Tecnos Editorial.
- Popper, Karl (2002). *La lógica de la investigación científica*. Madrid, Tecnos Editorial.
- Prada, Lizardy (2010). La participación ciudadana en la elaboración del presupuesto público en el municipio Libertador del estado Mérida. Mérida-Venezuela, Universidad de Los Andes, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Inédito.
- Kuhn, Thomas (1996). *La estructura de las revoluciones científicas*. México Df. Fondo de Cultura Económica.
- Rachadell, Manuel (1993). *Lecciones Sobre el presupuesto Público*. Caracas, Editorial Jurídica venezolana.
- Ricalde, María (2021). *El impuesto sobre las transacciones financieras*. Almería – España, Universidad de Almería – Facultad de ciencias económicas y empresariales.
- Ricoeur, Paul (2002). *La memoria, el tiempo y el olvido*. Madrid, Trotta Editorial.
- Rimassa, Luis (2019): *Impuesto a las Transacciones Financieras en Bolivia*. Lima, Universidad de Lima.

- Rodríguez, et. al. (1996). *Metodología de la investigación cualitativa*. Málaga-España, Ediciones Aljibe.
- Rojas-Suárez, Luis (2012). *La experiencia del Impuesto a las Transacciones Financieras en América Latina: Temas y lecciones*. Caracas, Center for Global Development.
- Rojas-Suárez, Luis (2012). *La Experiencia del Impuesto a las Transacciones Financieras en América Latina: Temas y Lecciones*. Santiago de Chile, Centro para el Desarrollo global. Documentos de Trabajo 203.
- Romero, Angélica (2023). Impuestos a las grandes transacciones financieras en la Universidad de Aragua. *Revista digital comunicación y gerencia* 3 (2), pp.108-117.
- Russell, Bertrand (1995). *La perspectiva científica*. México Df. Editorial Koothrapali.
- Rorty, Richard (2009). *El pragmatismo. Una versión*. Barcelona-España, Ariel Editorial.
- Sainz, Fernando (1993). *Lecciones de derecho financiero*. Madrid, Universidad Complutense.
- Sainz-Bujanda, Fernando (1994). *Hacienda Pública y derecho*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Samuelson, Paul (2006). *Microeconomía*. Madrid, McGraw-Hill/Interamericana.
- Sánchez, Enrique (2015). La nueva reforma de la Ley orgánica de la administración financiera del sector público o el abandono total del intento de establecer la disciplina fiscal en nuestro país. *Revista de Derecho Público*, N°143/144, Universidad Central de Venezuela, pp. 215-222.
- Sanjurjo, Ainocha (2014). *La Tasa Tobin: un impuesto sobre las transacciones financieras*. La Coruña – España, Universidad de la Coruña.
- Schumpeter, Joseph (1997). *Teoría del desenvolvimiento económico*. México Df. Fondo de Cultura Económica.
- Schmitter, Phillip (1996). *¿Continúa el siglo del corporatismo?* México Df. Universidad Metropolitana de México.
- Senneth, Richard (2000). *La corrosión del carácter. Las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo*. Barcelona-España, Anagrama Editorial.
- Segura, Antonio (2018). *El efecto de los impuestos a las transacciones bancarias sobre la bancarización en una economía: un análisis entre países*. Mérida – Venezuela, Universidad de los Andes - Facultad de Ciencias Económicas y Sociales.

Shick, Allen (2002). *¿La presupuestación tiene algún futuro?* Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

Silva Hernández; Trujillo Osorio, María Carolina (2013): Implicaciones jurídicas y efectos económicos del gravamen a las transacciones financieras en Colombia y su análisis comparativo con otros países. Tesis Doctoral de la Pontificia Universidad Javeriana de Colombia.

Suárez, Jesús; Moreno, Nelson (2019). *La contabilidad en la sociedad del riesgo*. México Df. Universidad Nacional Autónoma de México.

Tejera, River (2021). *El nuevo impuesto a las grandes transacciones financieras en Venezuela*. Caracas, Ediciones del Banco Central de Venezuela.

Tobin, J. (1978). A Proposal for International Monetary Reform. *Eastern Economic Journal* 4 (3-4), pp. 153-159.

Turner, Stephen (1984). *La explicación sociológica como traducción*. México Df. Fondo de Cultura Económica Editorial.

Von Wrigth, G. H. (1979). *Explicación y comprensión*. Madrid, Alianza editorial.

Weber, Max (2008). *Sociología del trabajo industrial*. Madrid, Trotta editorial.

Weber, Max (1999). *Sociología del derecho*. Granada – España, Editorial Comares.

Zprazi, Aldo (1966). *La variabilidad de los costos de producción*. Madrid, Montecorvo.

### **Legislaciones, normativas e instructivos presupuestarios**

Asamblea Nacional (2000). Reglamento N°1 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público sobre el sistema presupuestario. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N°37.348 del 18 de diciembre de 2000.

Asamblea Nacional (2002). Ley del Estatuto de la Función Pública (LEFP). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.522, Extraordinaria, de fecha 06 de septiembre de 2002.

Asamblea Nacional (2005). Reglamento N° 1 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, sobre el sistema presupuestario. Gaceta Oficial N° 5.781 Extraordinario del 12 de agosto de 2005.

Asamblea Nacional (2005). Reglamento N° 4 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, sobre el sistema de contabilidad pública. Gaceta Oficial N° 38.318 del 21 de noviembre de 2005.

Asamblea Nacional (2009). Enmienda N°1 a la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial N° 5.908 extraordinario, de fecha 19 de febrero de 2009.

Asamblea Nacional (2009). Ley Orgánica de los Consejos Comunales (LOCC). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 39.335, Ordinaria, de fecha 28 de diciembre de 2009.

Asamblea Nacional (2009). Reglamento de la Ley de Contrataciones Públicas. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 39.181, Ordinaria, de fecha 19 de mayo de 2009. Artículos 2 y 3.

Asamblea Nacional (2010). Ley Orgánica de Contraloría Social (LOCS). Gaceta Oficial N° 6.011, Extraordinaria de fecha 21 de diciembre de 2010.

Asamblea Nacional (2010). Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema de Control Fiscal. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.013, Extraordinaria, de fecha 23 de diciembre de 2010.

Asamblea Nacional (2010). Ley Orgánica de las Comunas (LOC). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.011, Extraordinaria de fecha 21 de diciembre de 2010.

Asamblea Nacional (2010). Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno (LOCFG). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.963, con extensión N°. 39.371 ordinaria, de fecha 22 de febrero de 2010.

Asamblea Nacional (2010). Ley Orgánica del Poder Popular (LOPP). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.011, Extraordinaria, de fecha 21 de diciembre de 2010.

Asamblea Nacional (2010). Ley Orgánica del Poder Público Municipal. Gaceta Oficial de la República N°6.015 del 28 de diciembre.

Asamblea Nacional (2011). Reforma parcial de Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público sobre el sistema presupuestario. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N°38.648 del 23 de agosto de 2011.

Asamblea Nacional (2012). Reglamento de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 39.924, de fecha 17 de mayo de 2012.

Asamblea Nacional (2015). Ley de Reforma Parcial de la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública (LCLPP). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.184, Extraordinaria de fecha 03 de junio de 2015.

Asamblea Nacional Constituyente (2000). Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial de la República N°5.453 de 24 de marzo.

Asamblea Nacional. Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal (LOSEC). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.011, Extraordinaria de fecha 21 de diciembre de 2010.

Concejo Municipal Libertador Mérida Venezuela (2018). Reglamento Orgánico de Creación del Servicio Desconcentrado de Gestión Integral de los Desechos Sólidos SERGIDESOL de la Alcaldía del Municipio Libertador del estado Bolivariano de Mérida. Gaceta Oficial Municipal Extraordinaria N°39 año I de fecha 23 de noviembre de 2028.

Congreso de la República (1988). Ley Orgánica para la Descentralización y Transferencia de Competencias del Poder Público. Gaceta Oficial de la República N°4.153 de fecha 28 de diciembre de 1989.

Congreso de la República de Venezuela (1976). Ley Orgánica del Régimen Presupuestario. Gaceta Oficial de la República N°2.712 del 30 de diciembre de 1976.

Consejo Legislativo del estado Mérida (2001). Ley del Instituto Autónomo de Alimentación y Nutrición del estado Mérida IAAANEM. Gaceta Oficial del Estado Mérida N°211 de fecha 08 de junio de 2001.

Oficina Nacional de Presupuesto (2017). *Instructivo N°4 formulación del presupuesto de los entes descentralizados funcionalmente sin fines empresariales, financieros y no financieros*. Caracas, ministerio del poder popular para la Economía y Finanzas. De fecha junio 2016.

Oficina Nacional de Presupuesto (2021). Clasificador Presupuestario de Recursos y Egresos 2021. De fecha enero 2021.

Oficina Nacional de Presupuesto (2022). *Clasificador de partidas presupuestarias 2022*. Caracas, Ministerio del poder popular de Planificación y Finanzas.

Oficina Nacional de Presupuesto (2023). Instructivo N°21 Formulación de la Ordenanza de Presupuesto anual de ingresos y gastos de los municipios. De fecha agosto 2023.

Presidencia de la República (2001). Reglamento de la ley Orgánica de la Contraloría General De la República y Sistema Nacional De control Fiscal (2001, marzo 27) Decreto No. 1263. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela. No. 37. 4.169 marzo 29, 2001.

Presidencia de la República (2005). Decreto N° 3.776 de fecha 18-07- 2005 mediante el cual se dicta el Reglamento N° 1 de la Ley Orgánica de la Administración

Financiera del Sector Público Sobre el Sistema Presupuestario. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.781, Extraordinaria, de fecha 12 de agosto de 2005.

Presidencia de la República (2005). Decreto N° 4.099 de fecha 21-11- 2005 mediante el cual se dicta el Reglamento N° 4 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público Sobre el Sistema de Contabilidad Pública. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 38.333, de fecha 12 de diciembre de 2005.

Presidencia de la República (2006). Decreto N° 4.464 de fecha 08-05- 2006 mediante el cual se dicta el Reglamento N° 3 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público Sobre el Sistema de Tesorería. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 38.433, de fecha 10 de mayo de 2006.

Presidencia de la República (2014). Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública. Gaceta Oficial de la República N°6.147 del 17 de noviembre.

Presidencia de la república (2014). Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N°6.147, de fecha 17 de diciembre de 2014.

Presidencia de la República (2014). Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Reforma de la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular (LOPPP). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.148, Extraordinaria, de fecha 18 de noviembre de 2014.

Presidencia de la República (2014). Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Contra la Corrupción (LCC). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.155, Extraordinaria, de fecha 19 de noviembre de 2014.

Presidencia de la República (2014). Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Contrataciones Públicas. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.154, Extraordinaria de fecha 13 de noviembre de 2014.

Presidencia de la República (2014). Ley de Impuesto Sobre la Renta. (Decreto No 1.435). (2014, noviembre 17). Gaceta oficial de la República Bolivariana de Venezuela, 6.152 (Extraordinaria).

Presidencia de la República (2015). Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público. Gaceta Oficial de la República N°6.210 extraordinario de fecha 30 de diciembre.

Presidencia de la República (2015). Ley de Impuesto a las Grandes Transacciones Financieras. (Decreto No 2.169). (2015, diciembre 30). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, 6.210 (Extraordinaria).

Presidencia de la República (2019). Decreto N° 3.736 de fecha 11-01- 2019, mediante el cual se declara el Estado de Excepción y de Emergencia Económica. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.424 Extraordinario, de fecha 11 de enero de 2019. En todo su contenido.

Presidencia de la República (2019). Proyecto Nacional Simón Bolívar, Tercer Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2019- 2025. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.442 Extraordinario, de fecha 03 de abril de 2019.

Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria (2023). Instructivo de usuario Impuesto a las Grandes Transacciones Financieras. Declaración Quincenal (IGTF). Versión 2.0. Caracas, SENIAT – Vice Presidencia de Economía y Finanzas.

Servicio Nacional Integrado de Administración Financiera y Tributaria (2011). Providencia Administrativa N° SNAT/2011/0071. Gaceta Oficial N° 39.795. 08 de noviembre de 2011

Servicio Nacional Integrado de Administración Financiera y Tributaria (2017). Providencia administrativa N° SNAT-INTI-GRTI-RCNT-DCE-2017-573. 14 de agosto de 2017.

## **ANEXOS**

### **Notas sobre las entrevistas y algunos resultados estadísticos**

La presente investigación surgió de una interrogante básica: ¿Por qué no contamos con las herramientas técnicas contables, administrativas, matemáticas, estadísticas, históricas, jurídicas, en cualquier caso, de base científica, para diseñar, calcular y generar proyectos de presupuesto público eficientes en cuanto a su estimación, su ejecución y su rendición de cuentas? En el desarrollo de las entrevistas de tipo semi estructuradas, con respuestas abiertas a temas y referentes sobre el presupuesto público de entes descentralizados en el estado Mérida Venezuela, desde un principio existió un altísimo grado de convergencia, por parte de los entrevistados, en cuanto a un punto nodal: precisamente, esas herramientas de base científica con que cuentan las ciencias administrativas y contables para obtener grados “suficientes” de efectividad en la programación y ejecución del presupuesto público en Venezuela, no están a la mano de los encargados de esta función institucional. Desde hace una década, aproximadamente, cuando se intensifica la crisis socioeconómica en Venezuela, estas herramientas y otros instrumentos “tradicionales” han dejado de funcionar al interior del proceso de presupuestación.

En este sentido, los altos grados de convergencia en las respuestas de los siete principales sujetos de información, todos vinculados a dos instituciones enmarcadas en los niveles estatal y municipal de la administración pública del estado Mérida, confluyen con la experiencia ganada por más de media década en el Instituto Autónomo de Alimentación y Nutrición del estado Mérida IAANEM ente descentralizado a la Gobernación del estado. Esa misma experiencia había generado altas expectativas sobre los problemas que se enfrentaban frente a cada demanda de un proyecto de presupuesto anual en los entes descentralizados de la administración pública. Progresivamente, de la proyección presupuestaria anual se amplió la referencia a la ejecución y a la rendición de cuentas donde los mismos problemas parecían profundizarse.

Para entonces, comienzan las discusiones preliminares, los encuentros en algún café, los almuerzos en restaurantes con menú ejecutivo, con varios conocidos profesionales que

en el trayecto de su experiencia pueden desarrollar una perspectiva comparativa y evolutiva de los procesos de presupuestación en la administración pública venezolana, a distintos niveles de gobierno. Entre los resultados destacados se presentan:

- 57% de los sujetos de información seleccionados cuentan con la experiencia suficiente para reconocer a profundidad ciertas diferencias entre la presupuestación anterior al comienzo de la crisis socioeconómica venezolana y los retos posteriores al año 2012.
- 100% de los entrevistados ofrecen certeza de la enorme afectación que la desestabilidad macroeconómica sobre los instrumentos al uso de los encargados del presupuesto público en entes descentralizados.
- 100% de los sujetos de información convergen en la respuesta de que, en el marco de tal desestabilización macroeconómica, los elementos de mayor influencia negativa vienen representados por los erráticos índices de inflación y de devaluación de la moneda nacional venezolana.
- 85% de los siete sujetos de información generó convergencia en cuanto a la existencia de cierta especie de separación entre las demandas de la Oficina Nacional de Presupuesto ONAPRE, constituidas en los instructivos para la elaboración de presupuestos de ingresos y gastos anuales, por un lado y, por otro, la experiencia real del proceso presupuestario.
- 100% de los entrevistados tienen convergencia en asumir altísimos costos de la presupuestación, principalmente costos normativos basados en crisis de ambientes laborales, sobrecarga de trabajo, desafección de las responsabilidades administrativas, conflictos entre responsables del presupuesto y directores de entes descentralizados, aparte de los dilemas que se presentan entre la lealtad política de los directores al liderazgo político electo (gobernadores y alcaldes) y los requerimientos financieros para el cumplimiento eficiente del plan operativo anual y sus indicadores de gestión.
- 100% de los sujetos de información afirman que existe un exceso o una fuerte tendencia jurídica en la interpretación de los procesos presupuestarios de la

administración pública, especialmente en entes descentralizados del estado Mérida.

A continuación, se presentan como anexo algunas de las principales respuestas transcritas a las entrevistas semiestructuradas realizadas a los siete sujetos de información.

### **Transcripción de entrevistas**

#### **Sujeto número uno (S1) de información**

##### **Síntesis Curricular**

Licenciatura en Contabilidad por la Universidad Central de Venezuela 1992

- 5 años de experiencia en la Coordinación Central de Planificación CORDIPLAN
- 18 años de experiencia en el Ministerio de Interior, Justicia y Paz
- 1 año de experiencia Junta de Intervención Policía Metropolitana
- 5 años de experiencia en la Gobernación del estado Bolivariano de Mérida
- 1 año en la Alcaldía del Municipio Campo Elías estado Mérida

Ente de adscripción: Gobernación del estado Mérida, Alcaldía del Municipio Campo Elías

- Entrevistador (E): Buenas tardes, gracias por asistir a este café entrevista, que más que entrevista tratará de ser una conversación grabada entre un experto y alguien que busca aprender más de su oficio...
- Sujeto de información uno (I). Buenas tardes, un placer servir a tus propósitos de tesis
- E: en eso si le agradezco, porque de entrada los trabajos sobre presupuesto público no hablan de los problemas comunes que se enfrentan a diario cuando nos toca diseñar un presupuesto o armar las entregas de cuenta.
- S1: es una realidad. Aquí en Venezuela la literatura, y lo sé por cursos realizados en la Escuela de Hacienda Pública, habla mucho de teoría y desde una visión de abogados, pero poco de lo que vivimos los encargados de hacer el presupuesto, de las presiones, de las devoluciones de proyectos enteros, de las correcciones y de los recortes, del difícil trámite de los créditos adicionales. Parece que hablan del presupuesto de otros países y no de Venezuela a pesar de los autores son venezolanos.
- E: por eso, precisamente, he recurrido a esta serie de entrevistas abiertas, de conversaciones, sobre todo con expertos como usted mi licenciada, que cuentan con tres décadas de experiencia. Me podría contar sobre sus inicios en la administración pública y en las funciones de presupuesto público.
- S1: si, podría, ja, ja, ja... en el año 2024, ya con dos años de graduada de la Universidad Central de Venezuela, me llamaron a suplir a un asistente administrativo en la Coordinación Central de Planificación, desde allí he estado en el

sector de planificación de presupuesto público de la nación, antes a nivel nacional y luego a nivel estatal y municipal, siempre como asesor de proyectos presupuestarios y de entrega de cuentas del presupuesto público.

- E: siempre, y disculpe que sea tan directa, han existido problemas en la estimación de los presupuestos públicos en Venezuela, especialmente, de los entes descentralizados.
- S1: la verdad, habíamos gozado de buena fama quienes estuvimos encargados del proceso de presupuesto. Las herramientas que aprendimos, principalmente en la experiencia más que en la teoría, que por cierto es bastante deficiente en la formación académica y en la investigación científica, parecían suficientes, teníamos la estática del presupuesto por ejemplo, donde la estimación no era necesaria y otras reglas no escritas que parecían acertar en cuanto a la relación recursos financieros – cumplimiento de las metas del plan operativo anual, porque siempre el presupuesto ha estado vinculado, al menos desde los años noventa, a un plan operativo anual, cuyos productos más que sus objetivos, deben cumplirse y rendirse. Eso lo vigila mucho Contraloría.
- E: habla de reglas no escritas, como pueden existir reglas no escritas, cuando tenemos instructivos de la ONAPRE que parecen regular todo, una Ley orgánica de administración financiera del sector público que ha sido reformada cuatro veces en menos de una década...
- S1: pues, como te dije anteriormente, el aprendizaje sobre cómo hacer, ejecutar y rendir presupuesto público es más de experiencia, aprendemos de los que hacen el presupuesto y con el tiempo los vamos sustituyendo en los cargos de responsabilidad... la lógica, si se le puede llamar tal, es que aprendemos de ellos formas y principios que no están contenidas en las normas jurídicas presupuestarias, a eso me refiero con reglas no escritas...
- E: de esas reglas, cuál podrías decirme que ha sido la más fuerte, la que debes seguir sí o sí, a menos que tengas mejores formas de hacer las cosas...
- S1: cuando se liquidó el Instituto Policía Metropolitana de Caracas, había un dato en la auditoría del presupuesto que nos pareció extraño, hasta que comenzamos a indagar más profundamente. El presupuesto del Instituto crecía entre 10% y 15% anualmente, allende la cantidad de nuevos funcionarios, los planes operativos o la situación estadística de seguridad que se presentaba en la Gran Caracas. Al preguntar al cuerpo de administradores, cuyos cargos fueron intervenidos, estos respondieron que era una regla aprendida para hacer presupuesto. Con esto quedó claro que era una regla no escrita, esto es, una forma aprendida por la experiencia, pasada de generación en generación de encargados del presupuesto público. Luego, comprendí ya fuera de Cordiplan que era una regla muy seguida por los encargados de estos Departamentos.
- E: entonces, esta regla puede ser un instrumento de estimación presupuestaria, pero cómo justificarla.
- S1: lógica y legalmente no puede fundamentarse, sólo se aplica... y sí, fue un instrumento eficiente para la estimación presupuestaria en la administración pública venezolana.
- E: hablas en pasado... fue un instrumento eficiente, es que acaso ya no lo es...

- S1: si te soy sincera, desde el año 2012 todo ha cambiado en la materia del presupuesto público, ya estas reglas no sirven...
- E: tienes conocimiento de alguna causa en específico, sabes por qué ya no funciona.
- S1: es que tienes que vivirlo. Tu experiencia es reciente y no viste el cambio, pero la mía es un poco más amplia. No es que no se use, aún sirve para aquellas Alcaldías que no cuentan con personal especializado y capacitado en la materia, por ejemplo, las Alcaldías del Páramo Andino. En el municipio Rangel la usan continuamente... pero no sirve para entes descentralizados, especialmente de los municipios urbanos centrales de Mérida, Campo Elías, Libertador, Alberto Adriani... los planes operativos en estos municipios son exigentes y algunos factores externos atentan contra su realización.
- E: he vivido ese escenario en el IAANEM, como encargada del Departamento de Presupuesto del Instituto descentralizado, diez por ciento es insuficiente. Algunas veces nos han aprobado hasta 500% y ya a mediados de año fiscal estamos en cero en cuanto fuentes de ingresos.
- S1: es común que el presupuesto estimado no alcance, es una deficiencia que urge corregir, pero ni la escuela de contabilidad ni la escuela de administración han hecho nada para hacerlo. Apenas dos o tres materias y lo demás se lo encargan a cursos, maestrías y postgrados. Pero factores como la inflación y la devaluación resultan vitales. Presupuestamos en bolívares, en parte de la Ley de administración financiera del sector público, pero la realidad económica ha llevado a dos reformas legales del valor de la moneda conocidas como reconversión monetaria. Un bolívar hoy es equivalente a diez mil millones hace una década, puedes ver la enorme devaluación que ha habido.
- E: entonces, estamos de acuerdo con que los factores macroeconómicos afectan el proceso de presupuestación.
- S1: En tanto están amarrados los presupuestos al cumplimiento de metas fijas, por supuesto que lo afectan, porque la realidad es que los bolívares se desvanecen en una economía casi dolarizada.
- E: enterados de su enorme experiencia e inteligencia, que me ha instruido enormemente y guiado en mi investigación, cómo evaluaría los procesos y actividades en torno al presupuesto público en los últimos 10 años de gestión municipal, dada su experiencia en este nivel gubernamental.
- S1: entre los años 2001 y 2012, la regla del aumento progresivo del diez por ciento (10%) del estimado financiero presupuestario anual marcó la pauta no escrita pero obligatoria de la presupuestación en el sector público venezolano. Era una idea muy simple, cada nivel administrativo descentralizado territorialmente (Gobernaciones, Alcaldías) y cada ente descentralizado funcionalmente de la Gobernación y de la Alcaldía, aumentaba sus partidas presupuestarias genéricas y específicas alrededor del diez por ciento respecto al presupuesto anual anterior, al igual que sus metas de recaudación anual. Como resultado los presupuestos mantenían una especie fuerza de auto-limitación: se limitaba a los “jefes” políticos electos o no y a sus directores a evitar la sobre

presupuestación hacia arriba y la infra presupuestación hacia abajo. Pero esto creaba una especie de inercia de las instituciones que evitaba la presencia de nuevos productos en los planes operativos anuales. Era una suerte de asesinato de las posibilidades de innovación en las políticas públicas. Esto perduró en los tiempos de bonanza de las rentas petroleras hasta el año 2011 o 2012, luego todo se estancó y comenzaron a parecer importantes las discusiones, que ya se venían dando desde el año 2005 desde la ONAPRE, pero sin significado alguno, sobre el presupuesto por programas, el presupuesto por proyectos y los indicadores de gestión...

- E: esto es extraordinario, debería escribir un libro llamado memorias de una encargada del presupuesto en Venezuela.
- S1: no, nunca he sido buena para enseñar, aunque el trabajo obliga, tuve que enseñar a más de uno, algunas veces sin resultados eficientes, para que me sustituyera, pero siempre dejamos alguna huella en las instituciones.
- E: ha sido una grata conversación, de verdad he aprendido enormemente de su sabiduría, para concluir, podría sintetizarme treinta años de experiencia, en un cuento corto que le venga a la memoria.
- S1: una historia para aprender, bueno, es una historia técnica, siempre he tratado de no dejar de ser una licenciada encargada del presupuesto público. Esa es mi identidad. A ver: a principios de los años noventa, llegados al Ministerio para las Relaciones Interiores, el presupuesto anual era enorme, no había partidas disponibles que no estuvieran en ese presupuesto porque incluso obras civiles se realizaban a grandes escalas, lo que contrastaba con acciones educativas, jornadas de concienciación, material bélico y de seguridad para los cuerpos policiales, dotaciones de uniformes y alimentos para las prisiones y comandos policiales, etc. Incluso había partidas para materiales de ornato y decoración... a mi entrada como novata en esa área, la primera enseñanza sería no tocar los objetivos de los programas presupuestarios. Esto era algo inamovible sobre lo cual no tendríamos acceso. Cuando teníamos un argumento de mucho peso, a lo sumo podíamos influir para que el Departamento de Presupuesto y Gestión de Cuentas discutiera los productos-meta de programas que eran, como se dijo, inamovibles. Con tiempo, determinación y coraje, valores y recursos escasos en la Administración pública venezolana de los años noventa, podríamos mejorar un poco el tema de la planificación presupuestaria a partir del cambio de productos-meta, de indicadores de gestión y de formas de presentación de las cuentas semestrales primero y, desde mediados de los años noventa, trimestrales. La planificación presupuestaria plurianual, que era una nueva corriente de pensamiento que siempre nos señalaban en los cursos de capacitación de la Asociación Venezolana de Presupuesto Público, siempre fue inexistente. Año a

año repetíamos los mismos objetivos, como en el caso de la gestión de presiones, recuerdo el objetivo “planificar, coordinar, ejecutar y valorar los procesos de reinserción social de los privados de libertad con medida de libertad plena o régimen parcial de libertad”. Durante dos décadas este objetivo nunca cambió, a pesar del desmoronamiento de la cuarta república, de una nueva Constitución, incluso de la fusión ministerial que llevó a la conformación del Ministerio del Poder Popular de Interior, Justicia y Paz. Es una ironía que, con la refundación de la República y la Constitución de 1999, esa inercia no haya desaparecido, aunque sí se lograron integrar nuevos objetivos a la programación presupuestaria a medida que había más recursos financieros asignados y más amplitud de competencias. Pero los objetivos históricamente concebidos en los años ochenta y noventa del Ministerio simplemente eran “intocables”. De esta experiencia aprendí que existe bastante diferencia entre lo que dicen los textos académicos, generalmente hechos por abogados, y la realidad de la elaboración de presupuestos públicos. Por ejemplo, las discusiones previas son, aparte de escasas, una instrucción inicial destinado a romperse en el proceso de presupuestación. Te dan una directiva: presupuesten multiplicando el total del presupuesto del año anterior por un 10%, 20%, 100%, 400% etc. Ya el Gobernador se habría reunido con los encargados del Ministerio de Economía y Finanzas y los expertos de la ONAPRE y también a él le habrían informado que posiblemente se le asignaría al estado Mérida cierta cantidad de recursos para el próximo ejercicio económico fiscal. El Jefe del gobierno estatal reproduce la reunión con sus directores. Estos a su vez la distribuyen entre sus equipos de planificación presupuestaria. Todos con buenas expectativas porque por fin el presupuesto alcanzará para todos los gastos, los corrientes y los programas, inician el proceso de diseño del plan operativo anual en el mes de julio, cuestión que se extiende hasta el mes de agosto. En septiembre comienzan las fechas topes, para entregar el proyecto de presupuesto público del ente al que se pertenece. Las buenas expectativas seden ante las sombrías realidades, hay que disminuir el total presupuestario, tenemos esta cantidad para personal, es una cantidad cortita muchachos, tenemos esta otra cantidad para los programas, arreglaos como podáis, pero de ese monto no podemos excedernos. Vaya cambio de señas... para culminar, un día tuve que decirle a mi jefe que debía entender que: los planificadores presupuestarios están conscientes de que el total presupuestado, truncado en alto porcentaje, no alcanzará para cubrir las expectativas de programas y proyectos en un marco de trepidante inflación y devaluación acumulada. La preocupación se traslada a la lucha política rápidamente, comenzando una batalla interna por controlar los gastos del director

que a su vez resultan de instrucciones del gobernador: “hermano vamos despacio que el presupuesto se nos agota rápidamente”.

## **Sujeto número dos (S2) de información**

### **Síntesis Curricular**

- Licenciada en Administración de Empresas de la Universidad de Los Andes
- Maestría en Presupuesto Público de la Escuela Nacional de Hacienda Pública
- Especialista en Contrataciones Públicas Escuela Nacional de Hacienda Pública
- 8 años de experiencia en la Dirección de Presupuesto y Planificación DIPREPLAN de la Gobernación del estado Bolivariano de Mérida
- Actual Jefe del Departamento de Presupuesto y Control de Gestión de la Gobernación del estado Miranda

Ente de adscripción: Gobernación del estado Miranda

- Entrevistador (E): Buenas tardes, gracias por recibirme en su hogar, bueno en su estudio u oficina de casa...
- Sujeto de información dos (S2). Bienvenida, no te preocupes, mi casa es tu casa, me alegró que me contactaras, el licenciado que te recomendó trabajó años conmigo, abandonó la academia nacional, pero sin dudas es una de las personas más peculiarmente inteligentes que he conocido, ojalá vuelva a dar clases...
- E: sí, el profe me ha ayudado en esto, quería terminar el postgrado en ciencias contables de la ULA, estudiando un tema que me ayudara en mis prácticas diarias de presupuesto de un ente descentralizado de la administración pública, porque hay muchos obstáculos para ser eficientes...
- S2: enormes obstáculos, te podría decir que uno de los departamentos más difíciles de llevar en el tiempo presente en la administración pública es el tema presupuestario. Se han observado influjos determinantes de índices como la inflación y la devaluación sobre la elaboración de los presupuestos. Presupuestas cien bolívares para el año y en menos de tres meses, cuando debes hacer la primera rendición de presupuesto y de plan operativo anual, ya te gastaste lo estimado. En adelante, todo es un calvario, una dificultad tras otra para conseguir créditos adicionales, que ya no sólo dependen del poder ejecutivo regional, sino también del poder legislativo difícilmente constituido de una sola tolda política. Como le dije anteriormente, es un calvario.
- E: eso no se encuentra en los textos académicos. Existe una especie de repetitividad de observar al presupuesto como una serie de pasos exactos, procedimientos que si los cumples ya eres experto en presupuesto público. Mi tesis adversa esta perspectiva, me podrías hablar más profundamente sobre esas dificultades a la hora de presupuestar.

- S2: si claro. Lo primero, nos califican como funcionarios poco eficientes cuando comenzamos a decirles a nuestros jefes, generalmente directores nombrados por algún líder político electo de manera democrática. Seguidamente, intentan colocar a otros encargados en nuestra posición, como si fuera posible encontrar a alguien capaz de sortear las influencias de la inflación y la devaluación. Seguidamente, nos reivindicamos porque recuerdan que les habíamos dicho que el presupuesto así montado no sería suficiente para todo el año. Comienza el juego de quien es el culpable y todo se pone tenso en la oficina.
- E: quiere decir que sí tenemos alguna carga de responsabilidad y culpa en ser malos estimadores de presupuesto.
- S2: no cabe duda de esto. Nosotros somos responsables del presupuesto y hacer un presupuesto significa una batalla ardua para que sigan nuestras recomendaciones. Lo que debemos entender es que no es solo una batalla y que los directores tienen una especie de lealtad primaria con los líderes políticos electos. No podemos dejarlos solos en estas discusiones sobre el quantum total financiero del presupuesto anual. Debe ser una carga compartida, al final los que sabemos somos nosotros, tenemos el conocimiento técnico.
- E: y esto, tal vez con un poco de ironía, si acepto su versión de que tenemos el conocimiento suficiente para fundamentar nuestros cálculos presupuestarios, por qué nos equivocamos tanto y por qué la distancia de la equivocación es tan enorme.
- S2: es duro afirmar estas palabras, pero como administradores no contamos con bases para realizar estimaciones presupuestarias óptimas anualmente. Imagínate que nuestros presupuestos fuesen plurianuales, como sí lo son algunos de las carteras ministeriales y los de Petróleos de Venezuela, allí se multiplicarían los obstáculos y las deficiencias.
- E: cuando habla de bases, en específico, a qué se refiere...
- S2: pues somos licenciados de una Universidad, se supone que la carrera universitaria, que tanto nos cuesta culminar, debería formarnos y prepararnos técnicamente para enfrentar los retos del campo laboral, pero en asuntos de presupuesto público somos neófitos, andamos a ciegas. Una, dos, tres materias semestrales no son suficientes y menos con el contenido actual.
- E: no eres la primera persona en mencionarlo, pero siempre podemos formarnos fuera de la academia, estudiar como demanda nuestra carrera de administración.
- S2: claro, claro, pero en temas presupuestarios esa formación tiene muchas limitaciones, por esa especie de forma aparte de hacer las cosas en los departamentos encargados del tema presupuestario.
- E: dijiste forma aparte, a qué te refieres con eso.
- S2: realmente tienes que experimentarlo, pero cuando entras al departamento de presupuesto el encargado lo hace casi todo y vas aprendiendo de él. Los libros académicos están hechos generalmente por abogados, no por administradores ni contadores, es más, no hay carrera universitaria de experto en presupuesto público ni licenciatura en administración de instituciones del Estado, en un país donde el Estado y su administración abarcan más del 50% de la población económicamente activa. Vaya contradicción. Esto me recuerda una clase de postgrado en que un autor conocido como David Easton, afirmaba que la administración pública era una caja negra, porque hacía sus procedimientos de manera particular según la idiosincrasia,

ideología y aprendizaje que habían recibido los funcionarios encargados, en el presupuesto esto ocurre, me pareció una reflexión acertada.

- E: hablas entonces de que en temas presupuestarios padecemos, para seguir el epitafio de José Saramago, una culpable ciega.
- S2: pues la sobrevivencia hace cosas maravillosas. Tenemos abogados encargados de los temas presupuestarios y algunos fantasmas que de vez en cuando, con algunas traducciones difíciles nos advierten sobre los peligros de presupuestar mal. Pero guías académicas, no tenemos ninguna, y allí vienen los problemas, porque cuando nos enfrentamos a una devaluación que se come el presupuesto estimado en el primer trimestre nos quedamos sin herramientas para enfrentar las auditorías internas y los exámenes de cuenta de Contraloría. Qué le podemos decir, mire, es que somos malos planificadores, mire es que no nos enseñaron en la universidad a hacer buenos presupuestos sobre la base científica. Ah, o mejor, es que la crisis económica se nos comió el presupuesto. Esas no son respuestas a los auditores. Allí fallamos todos.
- E: hablas de inflación que se come el presupuesto, nos podrías profundizar en el tema.
- S2: Desde el año 2015 veníamos en franco aumento de la inflación, así que colocábamos el presupuesto público del ente en 200% de la cifra anterior, lo que luego de las discusiones entre directores, gerentes, líderes políticos, expertos asesores del ciudadano Gobernador del Estado Mérida nos permitía llegar a un aumento de 100% de la presupuestación del año anterior. Entre 2015 y 2017, el promedio de inflación se había calculado en 200%, nos lo bajaban a 100% y de allí utilizábamos la maximización de recursos para, con recursos financieros menguados e insuficientes, ejecutar el plan operativo anual por proyectos. Pero lo sucedido en el año 2018 no tiene precedentes, nuevamente nos bajaron la meta presupuestaria a 100%, y ese año sólo pudimos ejecutar 12% del plan operativo anual, porque la inflación se “comió” todo el presupuesto de doce meses en sólo mes y medio de acción institucional. Además, los productos meta y los objetivos del presupuesto están estrictamente apegados a las competencias de la gaceta de creación, como si fuese una interpretación muy literal de la planificación presupuestaria de los elementos jurídicos y administrativos del ente autónomo, podemos hacer poco para cambiar las formas de hacer las cosas dentro del departamento de presupuesto al que pertenecemos.

### **Sujeto número tres (S3) de información**

#### **Síntesis Curricular**

- Licenciatura en Contabilidad y Administración de Empresas por la Universidad de Los Andes Mérida Venezuela
- Especialista en Presupuesto Público por la Universidad Central de Venezuela
- Maestría en Contabilidad Pública por la Universidad del Zulia
- 4 años de experiencia en la Alcaldía del Municipio Campo Elías del estado Bolivariano de Mérida

- 10 Años de experiencia en la Alcaldía del Municipio Libertador del estado Mérida, Gerencia de Presupuesto y Control de Gestión
- 3 Años de experiencia en el Servicio Desconcentrado de Gestión Integral de los Desechos Sólidos SERGIDESOL de la Alcaldía del Municipio Libertador del estado Bolivariano de Mérida

Ente de adscripción: SERGIDESOL – Alcaldía del municipio Libertador estado Bolivariano de Mérida

Entrevistador (E): Buenos días, gracias por recibirme en su oficina

Sujeto de información número tres (S3): buenos días, estamos en oficina prestada (risas), pero te puedo invitar un café de oficina

- E: muchas gracias
- S3: de nada. Bueno estas aquí, en que puedo apoyarte en tu investigación. Me habías hablado vía telefónica de una tesis sobre presupuesto público. Qué tema has elegido, muy difícil en estos tiempos.
- E: por eso he recurrido a las entrevistas a expertos, porque los textos académicos no hablan de estos problemas. Si lees a cualquier texto dirán que sigas las leyes e instructivos y todo estará arreglado, pero no es así, todos los entes descentralizados que he analizado a nivel de la gobernación de Mérida tienen muchos problemas porque sus presupuestos no alcanzan para cumplir sus POA.
- S3: no me gusta hablar mucho del tema presupuestario, menos a nosotros que nos manejamos bajo el esquema de un ente descentralizado, que nadie entiende, pero que nos ha llevado a ser los primeros en cuanto a servicio de aseo urbano en todo el país según el Observatorio Venezolano de Servicios Públicos, y que nos manejamos con recursos propios provenientes de la recaudación de las tasas asociadas con el servicio de aseo urbano en la jurisdicción del municipio Libertador del estado Bolivariano de Mérida.
- E: precisamente, esto es lo que me hizo venir a SERGIDESOL, porque son un ente autofinanciado que no recibe dozavos de parte de la administración municipal ni nacional. Esto quiere decir, entre otros que manejan bien el tema de la gestión financiera y el presupuesto.
- S3: no nos halagues mucho, te digo que no me gusta mucho hablar del tema presupuestario porque ha sido una carga difícil que llevar en los últimos años. SERGIDESOL fue creado por instrucción del Alcalde de turno el 23 de noviembre de 2018. Comenzó con una intervención al Instituto Autónomo Municipal para el Manejo Integral de los Residuos y Desechos Sólidos por parte de la Contraloría por denuncias de corrupción. Ese mismo año, apenas nos aprobaron desde la gerencia de administración de la Alcaldía una suma mínima y que nos arregláramos con la recaudación. Pero veníamos de pasar 15 años de mal servicio de aseo urbano y era una paradoja, pues no podíamos cobrar un servicio que no se prestaba eficientemente pero tampoco podía funcionar si no se cobraba. Al final, fue una cuestión de suerte y de gerencia, de préstamos y de

créditos con la empresa privada lo que nos permitió acceder a un servicio más o menos eficiente y tener una base para cobrarle a la gente, entendiendo que teníamos incluso que reconstruir la data de usuarios residenciales y comerciales que se había perdido.

- E: tiempos difíciles, pero han trabajado bien.
- S3: en materia de gerencia de recursos ha sido una dura batalla en la que hemos superado muchos retos hasta posicionarnos como los mejores del país. En materia presupuestaria hemos enfrentado algunos encontranazos con Contraloría porque ellos no saben cómo funciona un ente desconcentrado y porque el presupuesto se nos agota antes del segundo trimestre en cuanto a estimación presupuestaria se refiere. Esto es, la meta de recaudación que nos podemos la cumplimos rápidamente.
- E: esto quiere decir, que hay fallos en la estimación presupuestaria
- S3: para tu conocimiento, siempre hay fallos en todo sistema. Incluso el cuerpo humano que es una maquinaria perfecta falla, hay virus y otras enfermedades, los órganos se desgastan y mueren. Lo mismo pasa en las instituciones públicas, hay fallos. En el tema presupuestario es imposible, con la situación económica actual que no existan fallos. Presupuestamos sobre la base de una cantidad de usuarios residenciales y de usuarios comerciales con una tasa mensual residencial y comercial multiplicada por doce meses. A esto le agregamos un algoritmo de evolución de la inflación y de la devaluación de 10%, 20%, 30% etc. pero, y te pregunto a ti como parte de un departamento de presupuesto de un ente hermano de la gobernación de Mérida, cómo osaríamos en asignar a ese algoritmo un múltiplo de 260%, que fue la devaluación del año 2020, nos dirían que estamos locos, que un año recaudamos un millón de bolívares y al año siguiente presupuestamos ocho millones. No, no, eso no funciona así, el proyecto de presupuesto, a pesar de estar en lo cierto en términos de cálculo económico presupuestario, sería devuelto y la gerencia de presupuesto y control de gestión nos diría que estamos locos y que se encargarían ellos de asignar una meta de recaudación que, al final, representa la estimación presupuestaria del año siguiente. Que inconveniente. Por esto puede narrarte algunas experiencias que te servirán para tu tesis.
- E: por favor, sería muy apreciado para mí, además, hablas como una docente de la Universidad.
- S3: tengo alguna experiencia en la docencia universitaria, pero con su crisis la universidad no es atractiva. Te cuento las experiencias... La primera, para el año 2022 en el SERGIDESOL y en toda la Alcaldía quedamos muy cortos de perspectivas en cuanto a la estimación presupuestaria de recursos propios: ya en el mes de abril, en sus primeros días, aunque quintuplicamos (500%) la meta de recaudación del presupuesto público del año 2021 que nos dejó la administración saliente en el año 2021, se cumplió la meta de recaudación. En adelante, se

modificarían todas las metas del plan operativo anual, era imposible mantener los mismos estimados del POA cuando proyectábamos recaudar 400% del presupuesto de ingresos propios establecido. Y no era una cuestión de ser buenos recaudadores solamente, es que la inflación, la devaluación y el ajuste al Petro demandado por el acuerdo nacional de armonización tributaria municipal de agosto de 2021, hicieron añicos las estimaciones de ingresos propios. Ahora tocada justificar recoger más desechos sólidos, hacer más campañas ecológicas, recuperar más espacios públicos utilizados como vertederos, porque había más recursos y un POA acotado se las vería directamente con Contraloría Municipal. La segunda, Cuando uno es contratado para el área de presupuesto sabe que se somete a estrictas normas de planificación, de trabajo y de otras reglas no escritas, pero de obligatorio cumplimiento. Es la conclusión a la que llega cuando se produce la inducción: hay momentos en que el horario no importa, en que todos los demás trabajos no importan, en que todos debemos colaborar. Para el presupuesto de un ente descentralizado del tipo desconcentrado como el Servicio de Gestión Integral de los Desechos Sólidos de la Alcaldía del municipio Libertador del estado Bolivariano de Mérida, el ciclo presupuestario parece eterno: comienza por leer el manual de elaboración del presupuesto anual del SERGIDESOL, allí debes aprender matemática financiera, contabilidad, estadística y aritmética, porque consta de tres fórmulas de cálculo para la estimación presupuestaria que incluye el número de usuarios residenciales del servicio de aseo urbano, el número de usuarios comerciales, la fórmula de la Ordenanza de gestión de desechos que se va a autorizar para ese año fiscal, la devaluación acumulada en el caso de ingresos, la inflación acumulada en el caso de gastos más la estimación presupuestaria para el personal a fin de “montar” la estimación de gastos de personal que es una fuente proveniente de recursos asignados, todo lo demás deberá estimarse sobre la base de recursos propios de funcionamiento en tanto SERGIDESOL en su gaceta de creación establece que posee autonomía financiera y creará un fondo propio para su funcionamiento. En el mes de julio, todos los demás trabajos pasan a ser parte de roles subsidiarios y, luego de la rendición de cuentas trimestrales (segundo trimestre del año fiscal) comienza la estimación inicial de presupuesto. Esta es una verdadera batalla campal, en que parece que todos pueden opinar y cada quien asigna un monto de ingresos diferente. El ganador será quien se apegue más a las fórmulas de estimación del Manual de elaboración de presupuesto y quien pueda demostrarlo con índices de recaudación acumulada anualmente. Para el final del tercer trimestre, se suma el presupuesto de gastos de personal, el cual no tiene ninguna importancia real porque el Departamento de presupuesto y control de gestión adscrito a la Gerencia de Administración de la Alcaldía es quien asigna dicho presupuesto que será asignado, no hay discusión sobre eso. En paralelo se estructura la rendición de cuentas del tercer trimestre y se prepara la presentación

al Concejo Municipal sobre la estimación presupuestaria para el siguiente año fiscal. Tras la discusión y quedar convencidos los concejales, el proyecto de presupuesto se unifica al proyecto de Ordenanza del presupuesto público del municipio Libertador. Y cuando ya se ha creído que todo se encuentra saldado, el Departamento de administración del SERGIDESOL solicita como es costumbre los días de pago a proveedores, la disponibilidad presupuestaria por partidas genéricas 4.02 (compras), 4.03 (servicios), 4.04 inversión, a fin de cumplir lo dispuesto en la Ley orgánica de la administración financiera del sector público y en la Ley de contrataciones públicas vigente. Así que es un trabajo interminable, más en esta administración que maneja por constitución recursos propios y está destinada a ser financieramente autosustentable.

#### **Sujeto número cuatro (S4) de información**

##### **Síntesis Curricular**

- Licenciado en Administración de Empresas de la Universidad de Los Andes Mérida Venezuela
- Especialista en Derecho Mercantil de la Universidad de Los Andes Mérida Venezuela
- Maestría en Ciencias de la Contabilidad FACES Universidad de Los Andes
- 9 años de experiencia en la Dirección de Presupuesto y Planificación DIPREPLAN de la Gobernación del estado Mérida

Ente de adscripción: Gobernación del estado Mérida analista de entes descentralizados

- Entrevistador (E): buenas tardes, gracias por acceder a esta entrevista que realmente es más una conversación entre amigos
- Sujeto de información número cuatro (S4): buenas tardes, honrado de apoyarte en tu investigación. No es común una investigación así, estaba leyendo los preliminares.
- E: pues sí, te cuento, es que realmente, para ser te sincera, de cansé de los libros que dicen que todo está bien. No los acuso de mentirosos, son profesores y profesionales reconocidos en el tema, expertos. Pero lo que vivimos haciendo un presupuesto público de un ente descentralizado de la administración del Estado es muy diferente.
- S4: no eres la primera persona que me dice eso. Es que quienes escriben esos libros son abogados que creen que porque una ley existe debe cumplirse obligatoriamente. Nada más lejano a la realidad. En el tema presupuestario, principalmente en esta etapa sin el Presidente Hugo Chávez, ha sido una locura hacer un presupuesto público, más en Mérida donde los recursos que llegan son demasiado cortos para la cantidad de necesidades que tiene el estado.
- E: exacto. Podía hacer una tesis describiendo los procedimientos en Venezuela para hacer un presupuesto público, pero esto no tiene sentido. Los

procedimientos son machacados una y otra y otra vez por los libros sin que existan problemas aparentes. Pero cuando llegas a un Departamento de presupuesto, desde la estimación anual hasta la ejecución y la rendición son problemáticas.

- S4: es que, precisamente, de eso se trata. Creo que quienes escriben esos libros nunca han diseñado un presupuesto público de ningún ente a ningún nivel de gobierno. Seguir las reglas. Cómo hacemos estimaciones de presupuesto público cuando no podemos calcular la inflación ni la devaluación. Seguir las reglas e indicaciones de DIPREPLAN de la gobernación, que a su vez sigue las reglas que impone el círculo cerrado del gobernador. De resto, las normas se sortean conforme a las necesidades. Hay una diferencia entre ser eficientes y seguir las normas. Pero de algo sí estoy seguro, ninguna norma te dice cómo estimar presupuestos en contextos en que la inflación supera los tres o cuatro dígitos, y ninguna ley te dice cómo enfrentar la enorme devaluación que en menos de diez años ha obligado a decretar tres reconversiones monetarias.
- E: es una locura verdad...
- S4: yo lo veo más como un reto a nuestra inteligencia. Es verdad, quisiéramos que el Banco Central de Venezuela o la ONAPRE nos apoyaran con estimaciones de la devaluación y de la inflación en el país. Pero durante seis años el mismo BCV se negó a ofrecer cifras oficiales sobre la devaluación y la inflación anuales acumuladas. No entendemos la razón de esto, sólo sabemos que estamos en una especie de economía de guerra de guerra con un enorme control por parte de las instituciones del Estado incluso en materia de distribución de la información oficial.
- E: esta es una de las cosas más difíciles, por ejemplo, para determinar el porcentaje de inflación acumulada en Venezuela en el año 2018, tuve que recurrir a información del Fondo Monetaria Internacional y del Banco Mundial, porque el Banco Central de Venezuela no tenía estadísticas al respecto. Es una de sus funciones, pero esto no se cumple.
- S4: las dificultades abundan, de repente un día sale una ley de guerra económica, luego un decreto especial para las contrataciones en el marco de economía de guerra, y al otro día un Decreto de emergencia en todo el territorio nacional por causa del Covid – 19, planificamos en un escenario de riesgo total y, por tanto, no puede pedírseles eficiencia.
- E: si, tienes algo de razón, pero si no estuviéramos en este contexto, podríamos ser buenos planificadores.
- S4: claro, en Venezuela siempre fuimos eficientes en términos de planificación presupuestaria, porque desde el año 2004 hasta el año 2011 el presupuesto de la nación, y por tanto el presupuesto de los entes descentralizados creció de manera avasallante. En un contexto de crecimiento de la estimación financiera guiada por la administración central, era sencillo cumplir el Plan Operativo Anual, que

estaba enmarcado en un ambiente conservador de no aumentar los productos meta ni los objetivos que debían cumplirse. En otras palabras, más recursos para los mismos objetivos, vaya bendición de la bonanza financiera del Estado. Pero esos días acabaron, y en la abundancia no aprendimos a construirnos nuestros instrumentos para ser más eficientes en cuanto a la estimación, ejecución y rendición de cuentas del presupuesto público de los entes a los que estamos adscritos. No aprovechamos los tiempos de las vacas gordas para vencer los obstáculos de los tiempos de las vacas flacas, valga la alegoría bíblica.

- E: entonces sí éramos eficientes, pero no por las razones correctas.
- S4: exactamente. Había reglas, normas, principios que sólo se aprenden de una especie de maestro de la planificación presupuestaria. Procedimientos que no están en los instructivos de la ONAPRE ni en la Ley de administración financiera del sector público. Estas cosas sólo se aprenden en el hacer haciendo, en el día a día. Y, precisamente, esas cosas son las que sirvieron para estimar y rendir de manera eficiente la parte presupuestaria en la gobernación de Mérida y en el IAANEM, tu misma eres parte de ese equipo. No son cuestiones técnicas en sí mismas, pero tienen su lógica, como planificar por encima del índice de devaluación acumulada anualmente, o estimar por encima del índice de devaluación. Luchar por más recursos financieros continuamente. Pedirle al jefe que vaya a la guerra con su jefe y los expertos presupuestarios de la gobernación para que nos incrementen el presupuesto del año anterior. De todas estas cosas está compuesto el sistema presupuestario, extrañamente sobre eso no escriben los “expertos” entre comillas.
- E: ¿Cómo evaluaría los procesos y actividades en torno al presupuesto público en los últimos 10 años de gestión municipal, dada su experiencia en este nivel gubernamental?
- S4: te responderé con una anécdota. Un día nos informaron, a todo el equipo de administración del IAANEM, que comunicáramos cuánto se había gastado realmente hasta el 30 de septiembre del año 2017, y que estimáramos cuánto gastaríamos para el cuarto trimestre del año 2017. Que esa sería la base de la planificación presupuestaria y financiera del año 2018. Sobre esa base, que debía “alcanzar” para cumplir las metas del plan operativo anual del año 2017, habría que sumar un diez por ciento (10%) y esa sería la estimación para el año 2018. No entendíamos que estaba pasando, por fin nos darían un presupuesto suficiente para no realizar el enorme trabajo de justificar, contabilizar y administrar créditos adicionales desde el segundo trimestre del año fiscal. La realidad, vista desde el plano actual era muy otra. En el año 2018, con una inflación de más de 180.000% el presupuesto se agotó al iniciar el segundo trimestre, como resultado este trimestre significó una invitación directa a realizar el trabajo de créditos adicionales. Los festejos se convirtieron en decepciones, el presupuesto que estimamos fue engullido por el increíble índice de inflación y sólo alcanzó para

cumplir el 25% de los productos meta del plan operativo anual 2018 del IANEM. Pasamos de una victoria administrativa a ser reconocidos, una vez más, como pésimos planificadores del presupuesto público y todo gracias al comportamiento errático de la economía venezolana. En realidad, para ser sincero, tras años de amistad, planificamos a ciegas, pues no contamos con las herramientas para comprender el comportamiento de la moneda nacional o de la inflación (inducida o no) en estos tiempos de sanciones internacionales. Al final, y valga esta reflexión para tu tesis, tras una década en la gobernación de Mérida: armar un presupuesto público tiene una complicación de entrada: los cambios no pueden ser de un día para otro y, más importante, debes armar un presupuesto que le guste a los jefes del área, que le guste al director o presidente del instituto, que guste a los jefes de DIPREPLAN, que guste a los asesores del Gobernador y que guste al Gobernador mismo. Y por si esto fuera poco, que le guste a la ONAPRE y a los revisores nacionales de presupuesto. Aquí gustar es sinónimo de cumplir los requerimientos técnicos y políticos para aprobar el proyecto de presupuesto. Esto causa enorme tensión sobre los miembros del área de presupuestación, porque algunas veces, bueno realmente las más de las veces, los directores parecen desconectados con sus jefes y confían en sus propios jefes de presupuesto bajo la excusa de que es un trabajo técnico “que ustedes saben más que yo” porque yo soy político y tengo un cargo de confianza del jefe gobernador. Pero esa delegación de facto genera mayor tensión en los miembros del área porque no reciben información estricta y apegada a los planes del gobierno central de la Gobernación por parte del director o presidente del instituto autónomo. Comienza el juego de la adivinación: dejamos el presupuesto como esta o nos convertimos en revolucionarios del área de presupuesto. Al final el conservadurismo gana la partida, pues re combinamos el presupuesto del año anterior y estimamos una cifra que, al no ser fundamentada de manera técnica por el director o presidente ante la DIPREPLAN, se nos devuelve troncada en partidas genéricas, pasamos 100,00 bs y se nos ordena bajarlo a 75,00 bs, estimamos 100.000.000,00 millones y nos dicen 250.000,00 bs es lo máximo a lo que pueden aspirar.

### **Sujeto número seis (S6) de información**

#### **Síntesis Curricular**

- Licenciada en Contaduría de la Universidad de Los Andes Mérida Venezuela
- Especialista en Tributos de la Universidad del Zulia Venezuela
- 22 años de experiencia en el área de presupuesto DIPREPLAN Gobernación del estado Mérida
- 8 años de experiencia Gerencia de Presupuesto y Control de Gestión Alcaldía del Municipio Libertador estado Mérida

Ente de adscripción: Jubilada de la Gobernación del estado Miranda

Entrevistador (E): buenos días, gracias por recibirnos en su casa, tiene un lindo estudio.

Sujeto de información número seis (S6): bienvenidos, aquí estamos a la orden.

- E: me recomendaron su enorme experiencia en el campo del presupuesto público, porque dejó enorme huella en quienes ejercen funciones de presupuesto tanto en la gobernación del estado Mérida como en la Alcaldía del municipio Libertador de este mismo estado.
- S6: espero que una huella positiva. Siempre traté a todos con respeto y enseñé a más de uno esos avatares de la función administrativa que difícilmente se aprenden en la Universidad como institución de formación.
- E: sabe, ha existido amplia convergencia en esa respuesta que acaba de darme. Parece que el pensum de la universidad va por un lado y las exigencias del presupuesto público van por otro lado. Me podría comentar más sobre esa perspectiva.
- S6: es que es verdad, la universidad ni otro trabajo que no sea hacer presupuesto te enseña a elaborar, ejecutar y rendir un presupuesto público.
- E: pero, entonces, esto es un problema general.
- S6: lo será si no estás dispuesto a hacer escuela en tu departamento. A ver, te explico: estuve dos décadas en la gobernación del estado Mérida, unas veces como Directora y otras como asistente, encargada de entes descentralizados o enlace con la ONAPRE. En todos los cargos intenté que cada pasante, cada nuevo graduado, cada licenciado recién graduado aprendiera el orden de las cosas, las fuentes de conocimiento, que comprendiera de donde sale cada estimación, cómo se puede ejecutar el presupuesto de manera equilibrada para que luego no viniera Contraloría a hacer añicos todo lo que con tanto esfuerzo se hace. A eso me refiero con hacer escuela. Si me explico.
- E: quiere decir, que buena parte del aprendizaje sobre procedimientos de presupuesto público se realiza de manera pragmática, en la misma elaboración del presupuesto.
- S6: en la práctica es así. Cuando arribé a la gobernación estaba recién graduada. Había tomado algunos trabajos en la administración privada, pero no sabía nada de presupuestos. Cuando mencionaban las palabras pensaba en proformas de cuál es el precio de x servicio o bien. Era un mundo tan fantástico como desconocido. Pero encontré tutores, maestros, grandes personas que me fueron enseñando el oficio. Tal vez no es que en la universidad no te enseñen nada, creo que te enseñan a pensar contablemente, administrativamente, jurídicamente, etc. pero no te enseñan los pormenores de los oficios a los que te abocan. Pero ya enseñarte a pensar de esa manera, aunque es una limitación en otros campos, te prepara en cierto sentido a acoger más fácilmente esas enseñanzas. El presupuesto se aprende presupuestando, no hay otra forma que yo conozca para este aprendizaje.

- E: es increíble tu visión. Te agradezco esta conversación, que podrías observar como inusual respecto a tu trabajo.
- S6: si, es raro para mí. Un poco extraño, nunca me consideré una experta en la materia. Sólo hacía mi trabajo.
- E: de ese trabajo, y te pregunto porque me llamó un poco la atención del tema de las reglas no escritas del presupuesto público, hay una en particular que quiero abordar dada tu experiencia: la regla del diez por ciento de estimación respecto al año pasado.
- S6: esa es una de las cosas difíciles de descifrar, aunque hoy está en franco desuso. Reglas como estas no se aprenden de un abogado, pues su visión jurídica diría que están fuera de los procedimientos e instructivos emanados de la ONAPRE. La contabilidad y la estimación sobre gasto cierto, que sí es una regla escrita, no permite este tipo de estimación. Pero por muchas razones, la regla del diez por ciento sirvió para apaciguar las batallas por la aprobación del total financiero del presupuesto para cumplir un plan operativo anual de manera eficiente. Si prepuestas 100 bs en el año 2010, en el año 2011, a mediados de junio y julio, ya deberías estar en la capacidad de realizar estimaciones preliminares, entonces, agregabas 10% al quantum del año pasado. Cuando se lo explicabas al director y este a quienes aprobaban el presupuesto de ente descentralizado, de manera inmediata había una respuesta afirmativa, como si diez por ciento interanual permitiría cumplir todas las expectativas administrativas, financieras y políticas para pasar por debajo la discusión sobre por qué aprobar este límite financiero o aquél otro. Especialmente servía a los entes nuevos, donde aún no se habían macerado los principios de los presupuestos y generalmente los administradores tienen corta perspectiva temporal de permanencia. Le asignábamos una cantidad financiera específica. Al año siguiente le sumábamos 10%. A ellos les parecía bien, a nosotros también, a los jefes también. Pero esto resultó bien hasta el año 2014, cuando la inflación galopante quedó enfrentada a esta regla no escrita. 10% era una locura ínfima, no alcanzaba para nada. Luego lo dolarizamos, sumando diez por ciento al monto en dólares del total presupuestado el año anterior, pero tampoco resultó. Lo dejamos de usar, principalmente ya en los años en que estuve en la Alcaldía del municipio Libertador. En adelante, nunca nos topamos con una regla tan eficiente como esa.
- E: con esa enorme experiencia, ¿Cómo evaluaría los procesos y actividades en torno al presupuesto público en los últimos 10 años de gestión municipal, dada su experiencia en este nivel gubernamental municipal?
- S6: te echo un cuento, en el mismo marco de cómo aprendemos a presupuestar: nada más preocupante para un recién graduado del área de la contabilidad y de la administración de empresas que llegar a una institución donde todos parecen saber qué tienen que hacer menos tú. Recuerdo que como pasante estuve en áreas compras y contrataciones donde hacía trabajo secretarial porque, según la jefa

del área de administración, las contrataciones son información clasificada, como si eso se pudiera decir del sector público. Con mi veto en el departamento de compras de una Alcaldía capital, fue poco lo que aprendí, no obstante, realicé mi informe y fue suficiente para cumplir los requisitos de grado. Ya en otra Alcaldía de los páramos merideños, ofrecí mis servicios y me dijeron que sólo había vacante como asistente administrativo en el área de presupuesto. Pero me invadieron las dudas, sólo había asistido a dos materias en toda la carrera de contabilidad en la Universidad que me prepararan teóricamente para este trabajo. La necesidad de ganar experiencia me llevó a aceptar la asignación en el área de planificación presupuestaria. Allí encontré a una experta del área cuyo título de administración había sido otorgado dos décadas atrás y siempre estuvo como jefa o supervisora o encargada de la planificación presupuestaria municipal. Todos los institutos autónomos rendían una especie de pleitesía a este personaje, incluso los funcionarios de compras solicitaban sus opiniones. Eran veinte años de experiencia, y a esos años aprendí lo que era un presupuesto público, como hacer las estimaciones presupuestarias, lo que podía hacer y lo que no. Sobre todo, aprendí las reglas básicas de la presupuestación, a explicarle a los jefes por qué una cifra específica y por qué no era como ellos decían. Esa era la parte más fuerte. Pero encontré una sabiduría que no estimé en la escolaridad universitaria, resolver problemas, responder ante la interpelación directa, hacer todo de hoy para mañana allende los grados de dificultad. Ya había alguien preparado, y luego de diez años que volví a Mérida y a pesar de que ya se cumplieron sus años de servicio, sigue siendo esa licenciada el pilar fundamental de la presupuestación en la Alcaldía del municipio Rangel del estado Mérida. Hoy, al trabajar en la Alcaldía del municipio Libertador, la historia se repite, la jefa del Departamento Presupuesto y Control de Gestión cuenta con 15 años de experiencia en el área, y ella es pupila de un gurú recientemente jubilado del Consejo Legislativo del Estado Bolivariano de Mérida.

### **Sujeto número siete (S7) de información**

#### **Síntesis Curricular**

Abogado, politólogo y licenciado en Administración de Empresas Universidad de Los Andes

- Magister en Hacienda Pública y Public Choice del Arkansas Tech Estados Unidos
- Magister en Comercio Internacional Universidad Carlos III de Madrid
- Doctor en Derecho Administrativo Universidad Carlos III de Madrid
- 4 años de experiencia Dirección Plan Bolívar 2000
- 6 años de experiencia Ministerio de Interior, Justicia y Paz
- 4 años de Experiencia Empresa Socialista de Alimentos S.A. Gobernación del estado Mérida

- 6 años de experiencia Alcaldía del Municipio Libertador del estado Mérida

Ente al que se encuentra adscrito: SERGIDESOL

- Entrevistador (E): buenos días licenciado, gracias por recibirme en su oficina.
- Sujeto de información número siete (S7): a su orden, como estas
- E: bien. Yo nuevamente, pero ahora con mayor formalidad, pido de ser posible que me contestes unas preguntas técnicas sobre el presupuesto para mi tesis.
- S7: estoy limitado en el tiempo, o puedo contestarte de manera extensiva.
- E: bueno, a lo que la capacidad del teléfono para grabar nos permita...
- S7: bueno, dime los temas y te daré algunas reflexiones sobre ese tema al trasluz de las experiencias en SERGIDESOL, principalmente, aunque seguramente te contaré de experiencias en otros entes de la administración del Estado.
- E: he tenido información de otros entrevistados, pero creo que a ti si puedo hacerte preguntas más francas y directas. Comienzo por esta, que era la última pregunta a los otros entrevistados: dame una reflexión sobre el presupuesto público en Venezuela y principalmente sobre el presupuesto en entes descentralizados.
- S7: que te podría decir, tantas cosas por decir, comencemos: se podría mencionar que el presupuesto público en Venezuela, especialmente en Gobernaciones y Alcaldías y en sus entes a lo interno siempre ha tendido a ser muy conservador. Recuerdo que cuando se fundó la Empresa Socialista de Alimentos S.A. de la Gobernación del estado Bolivariano de Mérida, el Presupuesto inicial era de sólo diez mil bolívares (Bs. 10.000,00), con eso sólo se podrían comprar treinta kilogramos (30 Kg) de harina de maíz precocida. Hubo que remar entre proveedores, préstamos de instituciones como MERCAL y PDVAL, los centrales azucareros y una empresa que nos proveía legumbres y cereales como Granos El Llano ubicada en el estado Guárico, para lograr unos ingresos que permitieran a la empresa socialista de alimentos C.A. cumplir sus funciones de distribución de alimentos básicos antes de la existencia de los CLAP conocidos todos por hoy, frente a una severa crisis de distribución de alimentos secos y proteínas animales en todo el territorio nacional. A pesar de lograr reinvertir ciento ochenta millones de veces esos diez mil bolívares iniciales, la Dirección de Presupuesto y Planificación de la Gobernación del estado Bolivariano de Mérida DIPREPLAN, exigió que el Presupuesto para el año próximo fuera de once mil bolívares (Bs. 11.000,00), que habría que depositar a la hacienda pública de la gobernación las extraordinarias ganancias de ciento ochenta punto cinco millones de bolívares (Bs. 180.000.000,00) logrados en el primer año de gestión, para que esto fuera direccionado en el Plan Semilla, una iniciativa que convertiría a la empresa socialista de alimentos en una productora directa de alimentos, especialmente cereales. Tras bregar por cuatro años con la misma situación del Presupuesto aumentado en 10% hasta los quince mil bolívares (Bs. 15.000,00) se remitió la

carta de renuncia al Despacho del ciudadano Gobernador para aquél entonces. La empresa dejó de funcionar de manera autónoma. Su Presupuesto nunca creció. Todo se manejaba a través de ingresos extraordinarios que terminaban sirviendo a planes y proyectos muy distintos a la empresa, pero en el marco de la legalidad. A la llegada de los CLAP, la empresa se desvaneció en términos de gestión, y el Presupuesto sigue aumentándose a la razón del porcentaje de devaluación más el 10%.

- E: en una entrevista reciente, una experta en el tema me afirmó que la regla del diez por ciento estaba en desuso, que ya no era eficiente a pesar de su tradición larga.
- S7: no me malinterpretes. Que se use no quiere decir que sea eficiente. Es más, pienso que buena parte de la pérdida de peso específico de la empresa socialista de alimentos de la gobernación, en un estado que mantiene treinta por ciento del mercado de frutas y verduras del país, se debe en buena medida al tema presupuestario, a que no son reales las estimaciones presupuestarias y a que la ejecución no tiene fundamento razonable. La empresa debería contribuir a la soberanía alimentaria que está inscrita en la Constitución de 1999 y 2009, no ser una distribuidora de CLAP. Así que, si me preguntas lo de la regla del diez por ciento, pienso que sólo viene a llenar un vacío que deja la falta de reflexión académica sobre el tema del presupuesto público. Ni hablar de las deficiencias en la formación de profesionales en el área de presupuesto público limitada a unas poquísimas materias y menos aún de las investigaciones sobre presupuesto que no hablan de sus problemas reales, de las luchas porque nos aprueben un presupuesto suficiente, de la justificación de la estimación presupuestaria sobre base cierta y matemáticamente calculada. Me asombra ver tesis consagradas con mención publicación que sólo repiten lo que dicen los demás libros, pero que no analizan la práctica y los dilemas a los que se enfrenta un funcionario sobrecargado de trabajo para justificar y enseñar a un director que el presupuesto eficiente debe ser multiplicado por un factor de once y no por un factor de dos, para que ese mismo director cuyo cargo depende del Alcalde o del Gobernador, le diga a este que necesita más recursos, cuando sabe que ese liderazgo ya ha comprometido noventa y nueve por ciento de su presupuesto en otros entes. De esto, ninguna tesis que he asesorado ha hablado, a pesar de mi insistencia de que esos son los temas que deberían tratarse. Te felicito por tocarlos y te agradecería me pasaras el resultado final.
- E: gracias. De verdad ese apoyo me fortalece, porque sé que mi tesis no es el común denominador en el área. Pero me canse de estudios donde todo parece perfecto cuando, siendo parte del equipo de presupuestación del IAANEM tengo conocimiento de lo difícil que es elaborar, aprobar y rendir un presupuesto anual. Sigamos con el tema. Eres abogado, entonces, me podrías hablar sobre la

existencia de esas normas no escritas que circundan el proceso de presupuestación.

- S7: presupuestación, no es un concepto común, creo se lo debemos a Allen Shick, el experto del Banco Mundial. Me agrada el concepto. Que podría decirte, como abogado observo que la diferencia enorme entre las normas escritas y al uso por parte de los abogados y los “expertos presupuestarios” y lo coloco entre comillas, es abismal. Todos hablan de leyes, pero ninguna se cumple realmente. Existe una serie de normas no escritas que parecen provenir de verdaderos gurús y sabios de la administración pública en el área del presupuesto anual. Si alguna norma no escrita hace impacto en la presupuestación es esa norma del diez por ciento: es una muestra de que, aún con una normación completa, especializada y suficiente en términos procedimentales, la presupuestación se maneja en ese doble halo de norma jurídica y administrativa, de un lado y, de otro, de norma no escrita proveniente de la costumbre. Al respecto de la regla del diez por ciento, se puede afirmar que la norma existió y aún persiste en el imaginario colectivo de quienes elaboramos el presupuesto de entes descentralizados de la Gobernación y de algunas Alcaldía del estado Mérida. Era funcional en otras latitudes como el Gobierno Central, en algunos Ministerios, en algunos institutos nacionales incluso de nuevo cuño como el caso de las instituciones encargadas de la Misión Alimentación a nivel nacional.
- E: entonces nos manejamos en el presupuesto público con normas no escritas, aprendidas en el transcurrir de los años al interior de las instituciones administrativas del Estado.
- S7: al contrario, existe una serie de instructivos, normas, legislaciones que son muy severas en su no cumplimiento. Por ejemplo, la Ley orgánica de la administración financiera del sector público, reformada en el año 2015, tiene un capítulo difícil de salvar sobre la inobservancia de las normas por ella suscritas. Hablo más de una pugna constante, entre obedecer las reglas escritas y obedecer las reglas aprendidas dentro de la institución cuya fuente son los expertos del presupuesto que se nos enseñan el oficio de presupuestar. En este campo del presupuesto, algunas veces parecemos más abogados que contadores y administradores. La Oficina Nacional de Presupuesto ONAPRE emite sus clasificadores presupuestarios. Los jefes y directores se reúnen en el mes de junio y julio para establecer los objetivos, aunque estas reuniones parecen más formales que sustanciales, porque cada año repetimos hasta el cansancio los mismos objetivos. Y parecemos más abogados porque los objetivos ya vienen establecidos en los estatutos de creación de nuestros institutos autónomos. En el IANEM los objetivos generales del presupuesto público coinciden de manera exacta con las funciones asignadas por la Ley del Instituto Autónomo de Alimentación y Nutrición del Estado Mérida (IANEM) aprobada por el Consejo Legislativo del Estado Mérida en sesión del 29 de mayo de 2001 y

publicada en Gaceta oficial estatal N°211 de fecha 08 de junio de 2021. Si hablamos de qué perspectiva domina en el área del presupuesto, es la de quienes ejercen el derecho, aunque seamos mayoritariamente economistas, contadores y administradores los que llevamos el presupuesto público.

- E: vaya visión, deberías ser profesor.
- S7: precisamente, por no serlo tengo esa visión...
- E: no seas irónico.
- S7: respeto a los profesores, pero la Universidad no es lo que solía ser, ellos son parte de la Universidad y como resultado, tampoco son lo que solían ser.
- E: volvamos a lo que nos interesa porque sé que te extenderás, podrías contarme alguna anécdota del trabajo presupuestario.
- S7: claro, la compartimos en el IAAANEM: en el año 2018 el presupuesto de gastos, incluyendo la partida 4.01 gastos de personal se había estimado alrededor de un millón de bolívares. Todo se realizó conforme a los programas y objetivos que habían demandado desde el Despacho del ciudadano Gobernador del Estado. Se siguieron algunas recomendaciones ofrecidas por la ONAPRE y por DIPREPLAN y se armó el presupuesto de ingresos y gastos, principalmente el presupuesto de gastos entendiendo que la fuente primigenia y exclusiva de fondos del IAAANEM es la asignación de recursos desde la administración central de la Gobernación de Mérida. También se siguieron las pautas de los técnicos con más experiencia en el área de planificación presupuestaria y las correspondientes consultas a otros técnicos fuera del instituto pero que presumiblemente “cuentan con mayor información que nosotros”. Tras el arduo trabajo, bastaron los cuatro primeros meses del año 2018 para demostrar que ni las recomendaciones, ni las normas de los instructivos o de la Ley de Administración Financiera del Sector Público, ni las reglas no escritas de la planificación presupuestaria, ni las consultas externas a mejores expertos y técnicos funcionaron para realizar una estimación eficiente. Iniciando el cuarto trimestre las partidas presupuestadas para doce meses se diluyeron ante la inflación de aquel año, comenzando así el valle de lágrimas de solicitar créditos adicionales hasta las para las partidas “pequeñas” como la 4.02.10.05.00 útiles de escritorio, oficina y materiales de instrucción. Literalmente ya no quedaba disponibilidad financiera o presupuestaria para comprar un lapicero. Y así comienza la batalla campal primero en DIPREPLAN, luego en el Consejo Legislativo del Estado Mérida, para la aprobación de los créditos adicionales.
- E: sí, recuerdo que era un martirio.
- S7: ahora te cuento una experiencia que si te excluye. en el año 2014 creamos la empresa socialista de alimentos S.A. ESASA por instrucciones del ciudadano gobernador para aquél mandato Alexis Ramírez, fue un cambio radical para la gestión estatal porque hasta ese entonces el tema de la distribución de los alimentos en el estado Mérida no había sido nunca un problema de atención prioritaria y porque, además, se contaba desde el año 2003 con el instituto autónomo para la alimentación y la nutrición del estado Mérida IAAANEM. Sin

embargo, entre las condiciones históricas de las conocidas “guarimbas”, la detención de la producción nacional, los problemas de distribución de alimentos, la fundación de la ESASA significó una modificación importante que logró concentrar alrededor del 95% de la planificación en este sector de la gobernación del estado Mérida. Dejando el restante de los productos meta, especialmente aquellas políticas sobre la nutrición adecuada, al IAANEM. Porque la ESASA quedó encargado del plan alimentario escolar PAE y de la distribución de alimentos a costos solidarios en medio de la crisis alimentaria decretada por el Ejecutivo Nacional. Si me hablas de un cambio real en el tema presupuestario y, especialmente, en los objetivos y productos meta del plan operativo anual de un ente descentralizado estatal o municipal, te diré: sólo la creación de un nuevo instituto autónomo o ente desconcentrado tiene la fuerza suficiente para ganar a la inercia del presupuesto por programas y proyectos, que es la base de la planificación que usamos. Nosotros nos guiamos generalmente por el trabajo de los planificadores que nos preceden y sólo construimos productos meta nuevos cuando pertenecemos al contexto de creación de un instituto nuevo.

- E: gracias por tus reflexiones, espero usarlas todas en la tesis.
- S7: éxitos en tu trabajo de grado.

[Www.bdigital.ula.ve](http://Www.bdigital.ula.ve)