

¿Hacia dónde va la política presupuestaria del Estado venezolano?

Jazmín Díaz-Barrios¹, Elvira Annicchiarico²

Nivel: Comunicado

Fecha de recepción: 20 de julio de 2011

Fecha de aprobación: 29 de septiembre de 2011

Resumen

El objetivo de este trabajo documental fue revisar la política presupuestaria del Estado venezolano. Hasta 1959 el presupuesto sólo fue herramienta de control de gasto público. De 1959 al 1976 se presenta un híbrido, dando pasos al proceso de planificación. En 1976 se oficializa el Presupuesto por Programa, Proyectos y Realizaciones (PPP) en el país, pero no se ejecuta realmente: al llegar al Congreso Nacional para su aprobación (ahora Asamblea) el análisis era hecho con un criterio tradicional (por partidas), aprobando los fondos por su concepto y no por su destino. La planificación perdió credibilidad e imperó el modelo tradicional. En 2005 se cambia abruptamente, sin formación a los usuarios, a una técnica reactiva, de corto plazo, más política que financiera.

Palabras clave: Estado venezolano, Políticas Públicas, Técnicas Presupuestarias.

Abstract

The objective of this documental paper was to review the budgetary policy of the Venezuelan State. Until 1959 the budget was only a spending public control tool. From 1959 to 1976 it shows a hybrid, taking steps into the planning process. In 1976 became official the Programme Budget (PPP) in the country, but does not run properly: on arriving at the National Congress for approval (now National Assembly), the analysis was done with a traditional approach, they approved funds for concepts, not for destinations. Planning lost credibility and the traditional model prevailed. In 2005, the technique changes abruptly, without training to a reactive, short-term technique, more political than financial.

Keywords: Venezuelan Government, Public Policy, Budgeting Techniques.

1 Licenciada en Ciencias Administrativas, Especialista en Ciencias Económicas, Doctora en Ciencias Gerenciales, Postdoctorado en Investigación en Gerencia. Docente-investigadora titular de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad del Zulia. jazdibar@gmail.com

2 Licenciada en Administración, Magíster en Gerencia Financiera, Doctora en Ciencias Gerenciales, Postdoctorado en Investigación en Gerencia. Docente-investigadora titular de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad del Zulia. elvira.rhh@gmail.com

Introducción

Desde que Venezuela inició su camino independiente en 1830, se comenzó a desarrollar la política presupuestaria venezolana. En los primeros tiempos, sólo un elemento de control de gastos con la utilización de una técnica incremental; ya en el siglo XX, se dieron pasos en la institucionalización de las finanzas públicas y su modernización y el consiguiente cambio de técnica presupuestaria. Esto último incluyó la planificación como parte de la gestión y base para la acción. Desafortunadamente, es bastante común la dicotomía entre la política y su ejecución, y la política presupuestaria venezolana no fue una excepción.

Este proceso de instalación del Presupuesto por Programa en el país, su fracaso, cambio de técnica y nueva Política, es el tema que se tratará en esta investigación. La nueva técnica (Presupuesto por Proyectos) tiene cinco años vigente, aun cuando no se ha generalizado en todo el país. La investigación es básicamente documental y utiliza como fuentes de información escritos oficiales, artículos de prensa, libros especializados publicados en la época relacionados con la Política presupuestaria en esas cuatro décadas, y se los analiza a través del análisis del discurso.

Metodología

Tomando en cuenta que a los hallazgos de esta investigación no se llega por medio de procedimientos estadísticos u otros de cuantificación, sino más bien, mediante el análisis de la interacción individual y organizacional referida a una determinada área. En este caso la presupuestaria se define de acuerdo a los planteamientos de Strauss y Corbin (2002) como de orientación cualitativa.

Se pretende estudiar integralmente la evolución del fenómeno presupuestario teniendo en cuenta los nexos y las relaciones que tiene con el todo nacional. En este sentido, se trata de identificar la naturaleza profunda de la realidad, su estructura, dinámi-

ca, aquello que motiva su comportamiento y la forma en la cual se manifiesta. Esto último, de acuerdo con Martínez (2004), le da un enfoque cualitativo a la investigación.

Ahora bien, de acuerdo con los objetivos de la investigación, se eligió el método hermenéutico, en tanto forma de conocer, y como técnicas: el círculo hermenéutico (proceso dialéctico entre el todo y las partes), el análisis de documentos, la entrevista a informante clave y la observación participativa.

Procedimentalmente, los dos centros fundamentales de la investigación son la recolección y la estructuración de la información. En este sentido, se detallan a continuación sendos procesos.

En cuanto a la recolección de información, diversas fueron las fuentes en las cuales se sustentó la investigación. La primera se basó en la hemeroteca de dos diarios nacionales de elevado prestigio: El Nacional y El Universal, y el diario regional (Maracaibo) de mayor circulación: Panorama. Se hizo una revisión general de estos diarios desde 1974 (información disponible) hasta 2003 (a partir de esta fecha pueden encontrarse en internet), y se imprimieron los artículos relacionados con declaraciones de miembros del Poder Legislativo sobre el presupuesto. Este material se revisó en repetidas ocasiones a fin de familiarizarse con el mismo y luego se categorizó de acuerdo al año y contenido.

La segunda se basó en las leyes y reglamentos emitidos por la República durante todo el período democrático. Este material se estudió a fin de construir la línea histórica de la evolución del presupuesto.

Una tercera fuente de información se refiere al caso de la Armada. En este apartado se estudiaron documentos y notas del período 1977-1987, relativos a la formulación, programación, ejecución y control físico-financiero de los presupuestos de dos Comandos Navales. Adicionalmente, se contrastó la información con entrevista a un informante clave.

Ahora bien, como plantea Martínez (2004:275): “La visión del todo da sentido a las partes y la comprensión de éstas mejora la del todo: conociendo el bosque se comprenden mejor los árboles y captando las particularidades de éstos, se mejora la comprensión del bosque”. En este sentido, la información recolectada se estructuró conceptualmente a través de una triangulación, de manera tal que se estableciera su interrelación y pudiera arribarse a una explicación plausible de los hechos.

El presupuesto público

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

Surge el Estado y con él, imperativos como son los de mantenimiento del orden jurídico que se encuentra establecido y la defensa de su soberanía. Adicional a estas necesidades absolutas que un Estado debe atender, se encuentran otras relativas, las cuales aumentan progresivamente. El Estado debe satisfacer ambas y para ello requiere bienes y desarrolla una actividad financiera.

En el principio de su existencia, el Estado fue visto habitualmente como un Estado policía, desprovisto de toda actividad económica pero, aun así, en sus primeros tiempos necesitó de recursos, lo cual se tradujo en cargas impositivas como medida de ingresos fiscales. Más tarde se le dio una visión distinta al Estado con el seguimiento de las distintas corrientes que la historia económica (Sanz, 2006) nos ha permitido conocer: Mercantilista, Cameralista, Fisiocrática y, posteriormente, con Adam Smith y los autores que continuaron bajo su égida, como fueron: Ricardo, Mill, Rau, Leroy-Beaulieu, entre otros, y luego Wagner y Keynes.

Viendo al Estado actuar más o menos directamente en la economía de un país, aquel siempre tiene que realizar una gestión en la cual cubre unas necesidades con una cantidad de recursos. Aho-

ra bien, la determinación de los recursos financieros para cubrir esas necesidades, la cuantificación de los ingresos en un período dado, la oportunidad de percepción y erogación, el balance entre ambos, son cuestiones a responder en el quehacer presupuestario.

Durante el período de las monarquías absolutas, como en cualquier otro, se elaboraron presupuestos, pero eran instrumentos de contabilidad para uso privado y exclusivo del monarca, quien se resistía a cualquier intento de darle publicidad o a que el pueblo tomara alguna ingerencia en el presupuesto.

Es en Inglaterra donde la Carta Magna de 1215, logró un compromiso entre el rey y los señores para imponerle a aquel ciertas garantías financieras, pero no es sino cinco siglos más tarde cuando en la Declaración de los Derechos del Hombre, se consagra el principio de soberanía que reside esencialmente en la Nación y el derecho de ésta de aprobar la necesidad de contribuciones públicas, recibirlas y fiscalizar su empleo. Es en este momento cuando se impone el principio de publicidad de las finanzas públicas y el presupuesto surge como un instrumento legal, por el cual el país determina las necesidades públicas que el Estado ha de satisfacer y los recursos que se acuerdan para ese fin.

Presupuesto público en Venezuela

Los primeros antecedentes coloniales que se tienen sobre las Finanzas Públicas en Venezuela, según Carrillo (1969), datan del siglo XVI. En efecto, entre los siglos XVI y XVII, el pensamiento y la práctica fiscal en España evolucionaron del mercantilismo al proteccionismo comercial e industrial, entendido este último como la conveniencia de utilizar la menor cantidad de productos y servicios extranjeros al imperio y cuando fuera necesario, pagarlo en especies, es decir con mercancías y servicios propios.

En estos tiempos se utilizaron impuestos al consumo, a la producción y a la renta para sufragar los gastos de la administración colonial, así como los ingresos provenientes de la produc-

ción y comercialización de algunos productos, como el cacao, que tenían aceptación internacional.

Al establecerse la primera República (1811) se mantuvo formalmente la legislación colonial, aun cuando la realidad obligó a introducir algunos cambios. A medida que se agotaban las fuentes de ingreso debido a la guerra, se introduce un papel moneda respaldado por las futuras rentas aduanales de la Confederación. Este recurso fue rechazado pero también se hizo insuficiente con los crecientes gastos de la guerra y tuvo que complementarse con expropiaciones y confiscaciones, entre otros.

De acuerdo con Carrillo (1968), ya a partir de 1830, separada Venezuela de la Gran Colombia, se inició un proceso de reorganización y se creó la primera Ley Orgánica de Hacienda. A partir de 1834, comienza a observarse un minucioso detalle en la descripción de los presupuestos y la prohibición de darle un uso distinto al asignado. Este modelo permanece por más de un siglo inalterado: el presupuesto persigue la probidad de la gestión, fundamentado en detalles de gastos.

Durante todo este tiempo la planificación y su relación con el presupuesto, no estaba en el ánimo de los gobernantes: se estaba construyendo la institucionalidad y el largo plazo no era una prioridad.

Entre los años 1936-1945, se sucede una modernización del ordenamiento fiscal: se crea el Banco Central de Venezuela, el impuesto sobre la renta y se modifican las leyes de Hidrocarburos y Crédito Público. En 1948 se crea la Dirección Nacional de Presupuesto pero sin suficiente respaldo legal para actuar a nivel de la Administración descentralizada de los estados y municipios. El presupuesto continúa midiendo y controlando el gasto público pero no la gestión como un todo.

Para 1959 se inaugura la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República (CORDIPLAN), y comienzan a incluirse en el presupuesto anexos con planes y pro-

gramas, como una necesidad sentida de darle direccionamiento al país y poseer un instrumento que lo uniera con los recursos necesarios para ejecutarlo.

En las décadas del 60 al 70, se observan anexos a las leyes de presupuesto con relaciones de metas y actividades que informen sobre el destino de los fondos y el costo de los programas. Pero no es sino hasta 1976 (30 de julio) cuando se promulga la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, donde se pone de manifiesto la importancia del presupuesto como factor de medición de la gestión gubernamental.

En esta ley se establece el Presupuesto por Programa (PPP) como la técnica de elaboración, en un intento de legislar y obligar a que el presupuesto sea la expresión, el brazo ejecutor, de la planificación. Una idea de las esperanzas cifradas en este nuevo instrumento jurídico se expresa en la exposición de motivos del Proyecto de Ley de Presupuesto para el ejercicio fiscal 1977:

Venezuela necesita hoy más que nunca una administración ágil y moderna, para poder administrar con eficacia los crecientes recursos que controla el sector público. Casi todo ha cambiado en Venezuela en los últimos treinta años, menos sus procedimientos administrativos, y el principal escollo para hacer realidad las aspiraciones y metas de que el gobierno es portavoz, es justamente, el divorcio que existe entre las tareas que surgen de las nuevas realidades y responsabilidades que hoy enfrenta el país en general y el sector público en particular, y las deficiencias de la administración para poder diferenciar sus recursos. Sólo un gran esfuerzo de modernización en toda la administración estatal, hará posible cumplir con lo que el país exige del gobierno y el gobierno aspira a realizar. La moderna concepción del sistema presupuestario obliga a una serie de modificaciones referentes no sólo a la formulación del presupuesto, sino también a su discusión legislativa, ejecución y control.

Al leer el fragmento se puede sentir la necesidad del Poder Ejecutivo de que todo el sistema presupuestario cambie: la forma de elaborar el presupuesto (formulación), la manera de asignar los fondos (discusión) y la forma de gastar esos fondos (ejecución y control). Se estaba consciente de que todo el aparato estatal debía modificar sus hábitos si quería cambiarse la orientación que el país traía. Ahora bien, una ley puede ser letra viva si se pone en práctica en todos los ámbitos o puede ser letra muerta si sólo se usa para legitimar socialmente al sistema. A continuación, se analiza lo que ocurrió con el presupuesto por programa.

Presupuesto por programas, proyectos y realizaciones (PPP)

Como se mencionó anteriormente, con el advenimiento de la democracia en 1959, se comienza a establecer la relación entre planificación del Estado y los presupuestos anuales, en 1971 el PPP pasa a formar parte de la ley anual de presupuesto y, para 1976, se hace oficial con la promulgación de una ley orgánica donde se contempla que la técnica presupuestaria será presupuesto por programas, proyectos y realizaciones.

Previo al PPP, la técnica presupuestaria utilizada en el presupuesto público venezolano era incremental o tradicional. Su objetivo era medir contablemente la gestión y su probidad se calculaba ajustando el periodo anterior de acuerdo a la inflación y las nuevas actividades que se incorporaran a lo público, pero las actividades recurrentes no eran revisadas, no se analizaba la pertinencia de los gastos. La planificación, visión de país o los logros alcanzados o por alcanzar, no juegan papel alguno en esta herramienta.

En los años 60, la mayoría de los países concebía el presupuesto en términos estrictamente financieros. A este respecto mencionaba la ONU (1966) que la necesidad de rendir cuentas al poder legislativo era la prioridad de todo el proceso presupuesta-

rio, y que la clasificación de los gastos presupuestarios según su objeto y según las dependencias participantes, no permitía identificar los programas ni los proyectos, además de que no guardaba relación con el costo de los insumos principales de las tareas realizadas.

En atención a todas las deficiencias mencionadas, aunado a la definitiva inmersión de Venezuela en un espacio democrático y participativo, se cambió la herramienta presupuestaria a una que conectara los planes de desarrollo con los recursos asignados a las instituciones para hacerlo, y que al mismo tiempo midiera el rendimiento (la eficiencia) de la administración, tanto en términos físicos como financieros. Esas esperanzas estaban contenidas en un presupuesto por programas y realizaciones, en el cual se presentan los propósitos y objetivos para los que se solicitan los fondos, los costos de los programas propuestos para alcanzar esos objetivos, y los datos cuantitativos que permitan medir las realizaciones y el trabajo conforme a cada programa.

El propósito de hacer algo y el costo de hacerlo, son consideraciones inseparables e indispensables para que un sistema de gestión funcione con eficacia. Una vez que los programas y los datos contables estén relacionados entre sí, la determinación de los datos de medición física y de los indicadores del rendimiento para cada programa y sus subdivisiones, ofrece un cuadro total que permite una administración presupuestaria eficaz.

En el proceso de ejecución del presupuesto el control de los gastos tiene un propósito, y la contabilización de las actividades operacionales adquiere un sentido más lógico. La elaboración de datos de costo unitario y de medidas de productividad permite establecer normas y patrones con fines de comparación en el tiempo. La utilización de esas normas o patrones en la gestión presupuestaria puede hacer a su vez que los gastos públicos adquieran racionalidad y eficiencia.

Lo anterior implica que, basado en macro-objetivos nacionales que producen un plan de largo plazo, se operacionalicen anual-

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

Saldaña (1977:460-463) menciona que se tiene un PPP cuando se encuentran elementos fundamentales en el sistema como:

- 1) Se precisan objetivos y metas cuantitativos para cada programa.
- 2) Las asignaciones presupuestarias se hacen en base a programas relacionados con las funciones de cada dependencia.
- 3) Se llevan a cabo análisis que apoyen la toma de decisiones para la asignación programática.
- 4) Se intenta instalar el sistema de información para controlar y evaluar los avances y logros de cada programa.

Ahora bien, ¿es éste el proceso que se llevó a cabo durante los 30 años de vigencia del Presupuesto por Programas en Venezuela? Los procesos de planificación, sanción y ejecución, desdibujan lo anterior. Las discusiones que generalmente se generaron anualmente en el Congreso Nacional y luego en la Asamblea Nacional, de los proyectos de ley de presupuesto anual, parecieran dar cuenta de que no ocurrió así.

La documentación revisada, los discursos de diputados en plenaria o las discusiones de la Comisión de Finanzas que trascendieron a la prensa, presentan una discusión por objeto del gasto y monto del gasto por unidad administrativa. Vale decir,

de acuerdo a los criterios que se utilizaban durante la vigencia del presupuesto tradicional o incremental.

Las discusiones de la Comisión de Finanzas son muy importantes porque, como plantea Paravisini (1998:4), el proceso de discusión que se realiza en el Congreso sobre el presupuesto es más parecido a una regla de votación cerrada: la Comisión de Finanzas de la Cámara de Diputados ejerce control sobre las modificaciones que se realizan al proyecto y el papel de la Cámara es sólo aprobar o rechazar esas modificaciones.

Las discusiones sugieren que se le está dando mucho o poco dinero a tal o cual dependencia o, peor aún, que se le está asignando mucho o poco por una partida determinada (objeto del gasto).

Ninguno de estos criterios tiene que ver con lo que se va a hacer con los recursos, no tiene que ver con las metas que la dependencia se ha fijado, con el costo por cada objeto de gasto (partida) que requiere realizar para llevar a cabo la meta. Las discusiones son recurrentes en los mismos tópicos y con contadas excepciones que tienen que ver con grandes obras que acometió el país durante ese periodo (el Metro de Caracas, El Gurí), en donde sí se discutieron los proyectos específicos, no las metas, el resto siguió el mismo patrón anterior. Pareciera que el Congreso que aprobó la ley de Régimen Presupuestario, no la aplicó.

Ahora bien, ¿qué pasó en el resto del aparato público?, ¿cómo asumió el sector público el Presupuesto por Programas? Para efectos de esta investigación, se tomó un ministerio (Ministerio de la Defensa) y dentro del él, una de las Fuerzas (Armada).

El Ministerio de la Defensa (MinDefensa) y las unidades adscritas a él, tradicionalmente son las primeras dependencias gubernamentales que asumen las decisiones administrativas del gobierno central. Cualquier modificación que se lleve a cabo es inmediatamente puesta en marcha en estas unidades. Por tanto, el PPP no fue una excepción.

Al inicio del proceso hubo grandes expectativas, tanto en las unidades estratégicas como en las operativas. De acuerdo a las charlas que el personal de la Armada a distintos niveles recibió por parte de funcionarios de la Oficina Central de Presupuesto (OCEPRE³) y del MinDefensa, parecía que se comenzaba una nueva etapa.

Las prácticas de abultar las cifras del presupuesto para que con el recorte quedara en el monto que se necesitaba, o comprar equipos nuevos y facturarlos como reparados porque en esa partida era donde habían asignado dinero y no para equipos y, luego, incluirlos en los bienes nacionales como donaciones, había llegado aparentemente a su fin.

A partir de ese momento se recibirían las metas a cumplir para el año, basadas en el Plan Operativo Anual; esas metas se desagregarían en proyectos y tareas y estos a su vez en obras y sub-tareas, luego en actividades que serían detalladamente costeadas por cada partida a utilizar.

Se haría una planeación de actividades con sus costos, asignarían el dinero por meta, así que si aprobaban una meta se tendrían todos los recursos necesarios para ella, y si no la aprobaban, pues, sencillamente, no se llevaba a cabo. El presupuesto iba a ser, exactamente, lo que plantea Zambrano (2006): una herramienta gerencial y estratégica que vincula el plan y el presupuesto.

Con esta premisa se comenzaron a elaborar los presupuestos. Se hizo un despliegue de adiestramiento al personal. La Dirección de Presupuesto y Planificación Económica de la Armada a través de sus adjuntos presupuestarios, dictaba talleres semestrales sobre los procesos de planificación y programación presupuestaria. También al personal en formación (Curso medio para oficiales subalternos) se le añadió un curso de presupuesto por

3 Actual Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE).

programas. Evidentemente, había escepticismo por parte de algunos, pero eran los menos, al principio; sin embargo, cada año se sumaban más a ese grupo, hasta que fueron mayoría.

En los primeros años del proceso (1971-1973) había buena situación económica en el país, lo cual enmascaró las deficiencias del proceso. Sin embargo, tal cual plantea Puente (2006), Venezuela experimentó una severa contracción fiscal durante el periodo 1974-1999, así que al acercarnos a los 80 la situación económica se volvió crítica y quedó al descubierto que la práctica de analizar, discutir, aprobar y asignar el presupuesto de acuerdo a las partidas (objeto de gasto) nunca había desaparecido, que no importaba cuán importante fuera la meta, podía recibirse un recorte en una de las partidas necesarias para llevarla a cabo, invalidándola en su totalidad.

Quedó de manifiesto que todo el trabajo que realizaban las unidades operativas al desagregar sus metas en actividades específicas y costearlas detalladamente, no tenía valor ante las instancias superiores, debido a que los análisis se seguían realizando comparando por objeto del gasto, el año anterior con lo solicitado y asignando porcentajes con respecto al año anterior. Es decir, la metodología tradicional que no obedecía a planificación alguna. Esto significó la muerte del PPP, debido a que cada comandante de buque o unidad de Infantería de Marina expresaba el sinsentido de trabajar tanto para obtener tan poco.

Para el personal técnico se hizo cada vez más difícil obtener un presupuesto veraz por parte de los operativos que simplemente comenzaron a hacer el presupuesto a la inversa: definir primero el monto que iban a solicitar y luego distribuirlo entre las tareas y actividades. El PPP se convirtió en una quimera, los programas sólo eran categorías administrativas para recibir los fondos y todo el proceso era burocrático, no un proceso de planificación. La programación física de actividades era un ejercicio intelectual que se hacía en 48 o 72 horas previo a la entrega; se perdió totalmente el interés y la credibilidad.

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

El año de 1999 representa un hito en la historia socio-político-económica venezolana: las elecciones son ganadas por un militar golpista socialista, se crea una asamblea constituyente y se modifica la Constitución desde sus cimientos. Lo anterior implica cambios substanciales. Plantean Núñez y Matos (2006:219) que a pesar de que la nueva Constitución venezolana define al Estado como federal y esto tiene inmerso el concepto de bicameralidad (una cámara el pueblo y la otra las entidades federales), “[] organiza al cuerpo legislativo en una sola Cámara, justificando el unicameralismo en la simplificación de la formación de las leyes, la reducción de costos y el fortalecimiento de la democracia participativa”.

Así, el Congreso bicameral se transforma en Asamblea unicameral pero la Asamblea mantiene las prácticas del Congreso: analiza por objeto de gasto y dependencia, nada cambia, el presupuesto sigue siendo una herramienta burocrática que no se ejecuta de acuerdo a como está planeada, o mejor dicho: no obedece a plan alguno. Las discusiones de la Asamblea se mantienen en el mismo plano, no se oye hablar de objetivos o metas concretas cuantificadas financieramente que se deriven de un plan de país.

Adicionalmente, se adolece de una gran indisciplina fiscal. A decir de Puente (2006), entre 1973 y 2007, el monto ejecutado en el presupuesto nacional es persistentemente mucho más grande que el presupuesto aprobado, contribuyendo sustancialmente a la fragmentación del proceso presupuestario y a la debilidad del sistema de control de gastos y, por ende, de la disciplina fiscal.

En el 2005, el Presidente de la República en una alocución notifica a su tren ministerial que para el 2006, se utilizará la técnica de Presupuesto por Proyectos, quedando sin efecto la técnica de Presupuesto por Programas utilizada hasta la fecha. Se aduce que la técnica Por Programa era burocrática, no se sabía adónde iban los recursos y que esta nueva técnica proporciona una mejor y mayor vinculación Plan–Presupuesto, simplifica la estructura presupuestaria, facilita la gestión pública en función de las políticas y objetivos estratégicos de la Nación y permite una mejor evaluación y control del presupuesto a fin de satisfacer las necesidades de la colectividad (ONAPRE, 2006).

El punto es que el PPP se fue sin haber realmente estado. Nunca se aplicó realmente a pesar de toda la sustentación teórica y metodológica que posee y luego se le culpa de la ineficacia y sin una evaluación seria, se cambia la técnica que vincula el plan de país con la ejecución de ese plan.

Ahora bien, para saber hacia dónde va la política presupuestaria venezolana, es importante conocer la nueva técnica aplicada en el país, toda vez que es novísima ya que no tiene más sustentación teórica que la creada para su instalación.

Presupuesto por proyectos

En vista de que esta técnica es una innovación venezolana, vamos a definirla de acuerdo a los documentos gubernamentales. A decir de algunos seguidores del partido de gobierno: “Dentro de los ajustes efectuados por el gobierno nacional en la construcción de la sociedad socialista se contempla el cambio de la técnica de elaboración del presupuesto “Presupuesto por Programas” por la del “Presupuesto por Proyectos y Acciones Centralizadas” (Cortez, 2008). Esto nos da cuenta del carácter más político que financiero del cambio efectuado.

Sin embargo, de acuerdo al documento base del Ministerio de Finanzas (ONAPRE, 2006:8), un proyecto presupuestario:

Será la expresión sistematizada de un conjunto delimitado de acciones y recursos que permiten, en un tiempo determinado, el logro de un resultado específico para el cual fue concebido. Este resultado puede estar dirigido a satisfacer las necesidades y demandas de la población o mejorar los procesos y sistemas de trabajo de la Institución o del sector público en su conjunto. Representará la categoría presupuestaria de mayor nivel en la asignación de los recursos financieros públicos.

Si analizamos esta definición, vemos que se trata de asignación de fondos para eventos puntuales y necesidades puntuales; sin embargo es la categoría presupuestaria de mayor nivel, es decir, no existe ningún nivel de agregación que me lleve hacia una meta general o un objetivo general porque no se desagrega de un proceso de planeación. Responde a necesidades que un determinado ente tenga en un momento dado pero no contempla la interrelación de necesidades entre los distintos entes.

De hecho, en la revisión documental, se observa que el proyecto se desagrega en acciones específicas y directamente tendrán asignados los recursos. Por otra parte, de los proyectos directamente la ONAPRE consolidará el presupuesto nacional. Es decir, el presupuesto nacional es una agregación de proyectos y acciones centralizadas que serán revisados por la unidad de planificación para ver su correlación con las "Siete Directrices estratégicas" vigentes para el período 2007 a 2013 (Ministerio Del Poder Popular para la Planificación y el Desarrollo, 2007), a saber:

1. Nueva Ética Socialista.
2. La Suprema Felicidad Social.
3. Democracia Protagónica y Revolucionaria.
4. Modelo Productivo Socialista.
5. Nueva Geopolítica Nacional.
6. Venezuela: Potencia Energética Mundial.
7. Nueva Geopolítica Internacional.

Cada proyecto y/o acción centralizada (actividad rutinaria) de cada ente público, léase ministerio, instituto u otro, deberá estar enmarcada en una de esas siete directrices; pareciera que faltara un nivel de planeación ya que sería lícito preguntar: ¿Quién coordina que cada proyecto no colida con otro? Todo llega a la ONAPRE, entonces esta oficina deberá verificar la compatibilidad de todos los proyectos. Luce como una tarea titánica.

Haciendo un ejercicio, supóngase que distintos entes tienen problemas de aguas negras en una misma ciudad, o dos entes que funcionan en un mismo edificio desarrollan un proyecto para solventar su problema eléctrico a través de una planta. ¿Quién coordina que no se dupliquen esfuerzos y recursos de toda índole?

La noción de complementariedad, lo sistémico, holístico e integral de un país y su desarrollo no parecieran formar parte del modelo, a diferencia del PPP en el cual la categoría programática de mayor nivel estaba en el ámbito de la producción terminal. Expresaba la contribución a una política, ya que la producción terminal reflejaba un propósito esencial en la red de acciones presupuestarias que ejecutaba una institución, sector o región. De hecho, según la ONAPRE (2011), se conformaba por la agregación de categorías programáticas de menor nivel que confluyen al logro de su producción.

La técnica por proyectos no tiene ese nivel de agregación. En realidad, no es una nueva técnica, es el mismo presupuesto por programa pero con un nivel menor de planificación; es decir, se orienta al corto plazo, a resolver situaciones puntuales a través de proyectos individuales, no se basa en planes sino en siete directrices macro que pretenden guiar toda la actividad nacional. Del objetivo nacional se llega al proyecto micro para solucionar una situación específica. Es una herramienta sólo para ver árboles (carretera, tubería, ambulatorio) pero no considera ver el bosque como un todo (sistema de carreteras, sistema de alumbrado, sistema de aguas negras, sistema de salud).

Conclusiones

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

Adicionalmente, el PPP nunca fue evaluado, simplemente se decidió que no era políticamente apropiado y se cambió sin evaluación. Si el gobierno hubiera tomado la molestia de evaluarlo podría conocer el porqué de su fracaso y enmendarlo, pero si, por el contrario, se deroga sin saber en qué se falló, se corre el riesgo de implantar otra técnica con la misma suerte. El Ministro Giordani (2004) plantea que el presupuesto por proyectos es un salto cualitativo para avanzar hacia la formulación de un presupuesto que haga más eficaz la labor gubernamental; en este sentido, no hay dudas de que al gobierno lo animan las mejores intenciones pero se cambió por decreto, sin formar a la gente, sin entrenamiento, sin siquiera definir claramente sus bases teóricas. Esto último conspira contra la claridad conceptual que tienen que tener todos los niveles de la administración pública para utilizarlo.

Una organización sin planes, reactiva, que responde a aquello de “como vaya viniendo, vamos viendo”, no puede desarrollarse, no puede avanzar porque simplemente no sabe a dónde va y mucho menos cómo llegar, eso es Venezuela en este momento histórico: un país sin planes de largo plazo, donde el corto plazo es lo único que impera. La administración nacional actual es una administración de toldos, de operativos. Las actividades inherentes al Estado y las que éste ha decidido asumir, se llevan a cabo en sitios improvisados en cualquier parte: operativo de cedulaación

en tal o cual parte, operativos de pasaportes en los comandos militares, operativo de venta de comida en tal plaza, operativo de exámenes de la vista en tal sector, el corto plazo impera, se resuelve el problema hoy y se ha perdido la institucionalidad. El sistema de salud, el sistema de transporte, el sistema de vialidad, no se están tomando en cuenta. Se está negando el carácter sistémico de la nación y el presupuesto por proyectos es una prueba de ello.

Bibliografía

- Carrillo Batalla, Tomás (1968): El proceso presupuestario venezolano, Caracas, Cuatricentenario de Caracas, Consejo Municipal del Distrito Federal.
- Carrillo Batalla, Tomás (1969): Historia de las finanzas públicas en Venezuela, volumen I, Caracas, Cuatricentenario de la Ciudad de Caracas.
- Congreso de la República de Venezuela (1976): Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, Caracas, Gaceta Oficial Extraordinaria N° 1893 del 30 de julio de 1976.
- Cortez, Miguel (2008): El presupuesto por proyectos como técnica revolucionaria de presupuestación. Aporrea. Comunicación popular al servicio de la construcción del socialismo del siglo XXI. Disponible en: <http://www.aporrea.org/actualidad/a66121.html>
- Giordani, Jorge (2004): Presupuesto Nacional, Venezuela, Voltairenet.org, Red de prensa no alineados, 25 de octubre. Disponible en voltairenet.org, tomado el 20 de enero 2009.
- Martínez Miguélez, Miguel (2004): Ciencia y arte en la metodología cualitativa, México D.F. Trillas.
- Ministerio del Poder Popular para la Planificación y el Desarrollo (2007): Lineamientos para la elaboración del Plan Operativo Anual Nacional y los Planes Operativos Anuales Institucionales para el Ejercicio fiscal 2007. Caracas
- Núñez Nava, Rosa Virginia, y Matos Mosquera, María Gabriela: "El Estado federal unicameral: nuevo paradigma del federalismo", en Revista Provincia, número Especial (pp. 219-238), Mérida, Universidad de los Andes.

- Oficina Central de Presupuesto (OCEPRE) (1977): Proyecto de Ley de Presupuesto para el ejercicio fiscal 1977, Exposición de motivos, Caracas.
- Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE) (2006): Presupuesto por proyectos. Técnica implementada en el proceso presupuestario. Disponible en: <http://www.ocepre.gov.ve/informacion/Anteproyecto/2007/Presentaci%F3n%20Base%202006.pdf>
- ONAPRE (2011): Conceptos Presupuestarios. Disponible en: <http://www.ocepre.gov.ve/>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (1966): Manual de presupuestos por programas y por realizaciones, Nueva York, Naciones Unidas.
- Paravisini, Daniel (1998): Efectos de las reformas sobre el parlamento venezolano: Especialización y representación de los intereses regionales. Latin American Studies Association, XXI Congreso internacional, Chicago. Disponible en: <http://lasa.international.pitt.edu/LASA98/Paravisini.pdf>
- Puente, José Manuel (2006): Enfoque Presupuestario: Presupuesto Público en Venezuela. Foro IESA, Enfoque 2006, Caracas, Centro de Políticas Públicas, IESA.
- Puente, José Manuel (2006): Transparencia 2006: tecnologías para la eficiencia y la transparencia municipal, Caracas, Centro de Políticas Públicas, IESA.
- Saldaña, Adalberto (1977): Teoría y Práctica del presupuesto por programas en México. Un caso concreto. Instituto nacional de Administración Pública, México, DF. Disponible en: <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?!=1182>
- Sanz Serrano, José Antonio (2006): Esquemas de historia del pensamiento económico, Sevilla, Universidad de Sevilla.
- Strauss Anselm y Corbin Juliet, (2002): Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada, Colombia, Universidad de Antioquia.
- Zambrano, Adalberto (2006): Planificación Estratégica, Presupuesto y control de la gestión pública, Caracas, UCAB.