

BRW.2/10

3 de septiembre de 1962

ORIGINAL: ESPAÑOL

SEMINARIO DE CLASIFICACION Y ADMINISTRACION
PRESUPUESTARIAS EN SUDAMERICA

(Santiago de Chile, 3 al 14 de septiembre de 1962)

EXPERIENCIA DE VENEZUELA EN LA
IMPLANTACION DEL SISTEMA DE
PRESUPUESTO-PROGRAMA

por Darío Pavez, Andrés España
y Enrique Narciso Guerra

EXPERIENCIA DE VENEZUELA EN LA IMPLANTACION DEL SISTEMA
DE PRESUPUESTO-PROGRAMA

1. Antecedentes

La modificación del sistema presupuestario ha sido motivo de gran preocupación durante los últimos años, pues la experiencia fiscal del período anterior a 1958, caracterizada por una desordenada e inorgánica gestión administrativa se amparó, en parte, por normas y procedimientos solamente formales. Por otro lado, existe el convencimiento que de no implementarse el aparato de planificación existente con un adecuado mecanismo de control programático y financiero, el esfuerzo a desarrollarse en este sentido sólo quedaría limitado a decisiones de alto nivel sin expresarse en formas operativas de trabajo.

Naturalmente existían varias reservas para proceder a implantar un nuevo sistema, entre las cuales merecen citarse la ausencia de un sistema institucionalizado para elaborar el presupuesto (aun en su forma tradicional): escasez de personal entrenado suficientemente, corta experiencia en otros países latinoamericanos (Colombia en 1960: Bolivia en 1960 y Cuba durante 1959), y, desde luego, las condiciones anormales que han rodeado la gestión fiscal en éstos últimos años que han contribuido a desviar la atención administrativa hacia problemas de corto plazo. Asimismo, se preveía cierta resistencia por parte de los funcionarios y organismos, públicos como producto de las prácticas rutinarias consagradas en el sistema tradicional.

Sin embargo, la intención de alterar los procedimientos de formulación presupuestaria es anterior a la decisión última del Ejecutivo Nacional. En efecto, la Dirección General de Presupuesto había iniciado, en forma preliminar, la aplicación de una serie de normas tendientes a conferirle al Presupuesto Fiscal una fisonomía programática. Dicho esfuerzo se cristaliza en la elaboración del "Anexo Informativo" al Presupuesto 1960-61, en el cual se exponían, a grandes rasgos, algunos de los programas y metas a lograrse en ese año y la justificación de las solicitudes de recursos de cada dependencia administrativa. Esas informaciones,

/recogidas a

recogidas a través de un conjunto de formularios e instructivos diseñados especialmente con este propósito no se encontraban organizadas metódicamente, circunstancia que impedía conocer a todos los niveles el detalle e interrelaciones de las actividades gubernamentales: tal deficiencia se extendía al cálculo de costos de operación y a las responsabilidades administrativas de ejecución. Por otra parte se postergó toda alteración del sistema de ejecución del Presupuesto de manera que al transcurrir el año fiscal fué imposible comprobar en qué medida se cumplieron los programas contenidos en el citado anexo.

Al esfuerzo de la Dirección General de Presupuesto se sumó también la iniciativa de la Oficina Central de Coordinación y Planificación (OCCP) orientada a investigar y promover algunos métodos para mejorar la formulación y presentación del Presupuesto. Esta labor se circunscribió a ensayos-pilotos desarrollados en dependencias del Ministerio de Agricultura y Cría y en el Ministerio de Obras Públicas (Dirección de Obras Hidráulicas). No obstante, al igual que la experiencia de la Dirección General del Presupuesto, los trabajos realizados incidían preferentemente en aspectos formales de presentación descuidándose el aspecto operacional del presupuesto. Además, este esfuerzo adoleció de excesiva timidez para abordar el proceso de cambio total hacia un mejor sistema, lo cual hacía entrever un largo período de experimentación antes de modificar completamente el régimen presupuestario vigente. A pesar de sus limitaciones, buena parte de los resultados obtenidos a través de esas investigaciones parciales han sido aprovechadas en la implantación de nuevas modalidades actualmente en práctica, especialmente en lo que se refiere al proyecto de Manual elaborado durante esa fase de estudio.

Las ideas desarrolladas con anterioridad a la etapa actual de formulación del Presupuesto-Programa siempre fueron acompañadas del convencimiento de que todo intento sería inútil sin una preparación adecuada del personal vinculado directamente al proceso presupuestario. De ahí que

/durante 1959

durante 1959 y 1960 se realizaron varios seminarios, conferencias y charlas tendientes a familiarizar a los funcionarios con los nuevos conceptos sobre estas materias, tarea en la cual, aparte de los dos organismos ya mencionados, desempeñó un rol importante la Comisión de Administración Pública. Sin embargo, por la ausencia de una perspectiva clara hacia donde dirigir el cambio presupuestario, esta labor de adiestramiento no logró los rendimientos esperados.

Por último, como medida preliminar a la implantación del sistema de Presupuesto-Programa, debe destacarse la decisión ejecutiva de alterar el período fiscal haciéndolo coincidir con el año civil. De esta manera el registro de la gestión fiscal será concordante con la elaboración de indicadores de otras actividades económicas y financieras facilitándose así el trazado de mejores proyecciones relativas al desarrollo de las finanzas públicas pues se estrecharán aún más las relaciones entre planificación general y la programación presupuestaria.

Aunque en forma inorgánica, las medidas comentadas han contribuido a crear un clima altamente favorable para la adopción de un nuevo sistema presupuestario, comprensión que ha permeabilizado especialmente al nivel intermedio de funcionarios y organismos de la administración. No obstante, en lo que se refiere al Presupuesto de 1962, el Ejecutivo Nacional optó por iniciar su transformación en forma gradual. En efecto, para dicho período se formularán dos presupuestos: uno en su forma tradicional, con fines de aprobación legal, aunque también modificado, y otro en calidad de anexo informativo, como Presupuesto-Programa. Ambos instrumentos se ejecutarán y controlarán administrativamente durante 1962 y los resultados obtenidos permitirán decidir la adopción definitiva del Presupuesto-Programa como único instrumento legal.

2. Identificación de Programas, Subprogramas y Actividades

Al implantarse el nuevo sistema la primera fase ha consistido en trazar la estructura programática de cada Ministerio. Como se destacó en la primera parte de ese Manual, la identificación de los programas

/sólo constituye

sólo constituye una sistematización de los procesos y formas operativas que actualmente asume el desarrollo de las funciones del Gobierno y no aquellas combinaciones óptimas de trabajo que deberían adoptarse en beneficio de una mejor administración. De ahí que un resultado importante del primer presupuesto programa fué, en los casos pertinentes, destacar las ineficiencias de los procedimientos y los defectos de organización administrativa que impiden el máximo rendimiento de los recursos públicos. De lo anterior se concluye que los diseños de programas, subprogramas y actividades tendrán carácter provisional ya que después de transcurrir un período de ejecución presupuestaria se modificarán por algunas de las siguientes causas previsibles:

- a) Perfeccionamiento en el sistema de programación presupuestaria;
- b) Cambios en la organización administrativa;
- c) Cambios en los procedimientos empleados para la ejecución de los programas; y
- d) Supresión e incorporación de programas por extensión o reducción de las funciones gubernamentales.

En cuanto atañe directamente al Presupuesto de 1962, los diseños de programas son resultados de la labor realizada por las Oficinas Ministeriales de Presupuesto, procedimiento que para los años futuros deberá continuarse practicando hasta lograr la mejor organización programática correspondiente a cada Unidad Primaria. Por tal motivo, y por las razones invocadas en capítulos precedentes, aquellos esquemas no coincidirán necesariamente con los programas elaborados con propósitos de planificación económica. Sin embargo, corresponde a la OCGP reconciliar los programas presupuestarios con sus propios diseños e integrar, por consiguiente, la programación presupuestaria al sistema de planificación nacional.

Distintos criterios han sido empleados para identificar los programas, mereciendo citarse los siguientes:

/a) División

a) División de la función del Ministerio en áreas específicas de intervención según la naturaleza del producto o servicio final; por ejemplo, en el Ministerio de Educación se han establecido programas de educación primaria, secundaria, vocacional, etc.;

b) Identificación de los programas con los procesos más importantes que se desarrollan para cumplir una función: ejemplo, Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, en el cual se formulan programas de "Saneamiento Ambiental", "Atención Hospitalaria General", "Atención Hospitalaria Especial", etc.;

c) Formulación de programas por área de competencia legal, como es el caso de los programas de "Renta Interna", "Impuesto sobre la Renta", y "Administración Aduanera", que se operan en el Ministerio de Hacienda;

d) Identificación de los programas con las áreas de intervención correspondientes a las primeras divisiones administrativas de los Ministerios, o sea, las Direcciones. Esta ha sido la solución más frecuente, habiéndose aceptado en esta fase preliminar pues la responsabilidad de ejecución del programa queda automáticamente delimitada; y

e) En el caso de programas de formación de capital, éstos se han estructurado conforme a la naturaleza y destino de las inversiones públicas.

Por lo general los programas presupuestarios abarcan una gran diversidad de actividades, razón por la cual ha sido necesario proceder a la división en subprogramas, identificando a estos últimos siguiendo criterios similares, destacándose dentro de cada programa los conjuntos de acciones correspondientes a aspectos más específicos del mismo, ya sea en atención a las etapas intermedias que deben cumplirse diferenciadamente para su cabal ejecución, - agrupando en subprogramas todas aquellas actividades que se realizan para producir parcial o totalmente un bien o un servicio específico o mediante la división del programa en segmentos correspondientes a los distintos niveles de jerarquía administrativa, esto es, Divisiones, Departamentos, Secciones, etc.

Desde el primer punto de vista, se aprecia un buen ejemplo en el

/caso del

caso del programa "Educación Primaria", dentro del cual se han definido los siguientes subprogramas: "Dirección y Coordinación"; "Supervisión Nacional de Educación Primaria"; "Supervisión Regional"; "Supervisión Distrital"; "Docencia"; y "Dotación de Locales Escolares", que responden a etapas intermedias para el desarrollo final y completo del programa principal.

Se observará, también a manera de ejemplo, que en el programa de "Vialidad" se han formulado diversos subprogramas de construcción atendiendo a las características técnicas de las obras viales, "Construcción de Carreteras", "Construcción de Puertos" y "Construcción de Aeropuertos".

La división en subprogramas, siguiendo los criterios expuestos, facilita la determinación de los costos parciales del programa y la asignación precisa de responsabilidades entre las distintas unidades ejecutoras que intervienen en su realización. Sin embargo, en algunos casos, se han agrupado en subprogramas aquellas actividades homogéneas que son realizadas por numerosas unidades administrativas de similar naturaleza y dimensión, perdiéndose un tanto la definición de responsabilidades de ejecución. Así, sucede, por ejemplo, en el programa de "Registro Público", dentro del cual se consulta un subprograma de "Registros Principales" que es una agrupación de las actividades a desarrollar por 21 oficinas distribuidas en el interior del país que realizan idénticas tareas: igual situación se presenta en el programa de "Correos", "Telecomunicaciones", "Administración Aduanera", etc.

Este procedimiento puede considerarse aceptable por cuanto elimina la implantación de controles detallados que conducirían a evidente desperdicio de esfuerzo si se pretendiera descender al nivel de cada oficina o dependencia en particular. En cambio, mediante aquellas agrupaciones se coloca el énfasis en el conjunto de actividades que se operan nacionalmente dentro de un área específica.

La dimensión y características de programas y subprogramas presupuestarios se adaptan más o menos fácilmente al requisito más importante del

/sistema cual

sistema cual es determinar inequívocamente el monto de los recursos a emplearse durante el período de ejecución. Sin embargo esta condición es más difícil satisfacerla al nivel de la actividad.

Durante esta primera fase, por convención, se distinguen dos tipos de actividades: presupuestables y no presupuestables. Se entiende por actividad presupuestable aquella acción directa para cuyo desarrollo es factible establecer el monto y naturaleza de sus insumos y la responsabilidad administrativa de ejecución. Con ello se ha intentado obtener costos directos por cantidad global o unitaria de actividad.

En este sentido los Ministerios han tropezado con serios obstáculos para, primero, identificar aquellas actividades que son presupuestables independientemente y, en seguida, cuantificar los recursos asignables a la ejecución de aquellas durante 1962. Esto se debe, por un lado, a la falta de sistemas y procedimientos administrativos que regulen con claridad las funciones y atribuciones de cada dependencia; por otro, la ausencia de registros contables de los insumos utilizados en los diferentes niveles de la Administración, pues las autorizaciones presupuestarias han sido hasta ahora excesivamente globales, tanto desde el punto de vista del concepto del gasto como en relación a la competencia administrativa. Sólo en algunos Ministerios la contabilidad interna contiene suficientes detalles para lograr estimaciones relativamente fidedignas de los requisitos por actividad.

Tampoco se ha llegado aún, por inexperiencia en este aspecto, a determinar la dimensión mínima de una actividad presupuestable, apreciándose en este concepto enormes discrepancias de magnitud. Así por ejemplo, en algunos programas de administración general, se define como tal la "Ordenación de Pagos" en la cual intervienen normalmente diez o quince funcionarios; en cambio, en el subprograma de "Control Policial", se considera también una actividad presupuestable la denominación "Detenciones" en la cual participan más de cien o doscientos funcionarios policiales. De ahí que, en el futuro, deberá abordarse la tarea de establecer

/cuidadosamente los

cuidadosamente los mínimos presupuestables en conformidad a la naturaleza de los programas, especialmente en aquellos que son comunes a todos los Ministerios. Sin embargo, para resolver transitoriamente esta dificultad se ha recomendado a las Oficinas Ministeriales de Presupuesto definir el carácter de una actividad presupuestaria por el número de personas que en ella participan a partir de un mínimo de diez (10) funcionarios.

En lo que se refiere a la actividad no presupuestable ésta es la que se opera conjuntamente con otras acciones y para la cual aisladamente, no es posible determinar sus costos directos de ejecución. En algunas oportunidades, este tipo de actividad asume el carácter de tarea simple o de subactividad y de su análisis individual no se obtienen conclusiones valorativas respecto al programa al cual pertenece.

Para casi todos los programas administrativos se mantienen registros aislados de esta clase de actividades; sin embargo, en numerosos programas sustantivos - Educación, Sanidad, Construcciones de Obras, etc. - no se dispone de estadísticas que abarquen la totalidad de los procesos y acciones que conducen a su desarrollo y sólo existen antecedentes relativos a los aspectos centrales de dichos programas. Tan sólo después de un año de aplicación del sistema de Presupuesto-Programa, se logrará conocer con mayor precisión el volumen de las acciones mencionadas.

Durante la preparación del Presupuesto de 1962, las Oficinas Ministeriales han realizado un visible esfuerzo por cuantificar las actividades no presupuestables. No obstante se ha comprobado que, en muchas oportunidades, estas últimas se encuentran confundidas con tareas menores, muy poco significativas, por lo cual también será necesario normalizar y regular esta clase de informaciones.

Más adelante, al abordar el sistema de control presupuestario, se analizará detenidamente el rol que desempeñan las actividades no presupuestables como elementos de formulación programática.

3. Determinación de metas y volúmenes de actividad

En resguardo del contenido operacional que caracteriza al sistema de

/Presupuesto-Programa

Presupuesto-Programa, los diseños adoptados por las Oficinas Ministeriales de Presupuesto contienen un gran detalle de actividades presupuestables. Esta observación parecería contradecir las afirmaciones sostenidas en el párrafo anterior, pero debe tenerse en cuenta que la asignación de recursos por actividades ha coincidido, en esta fase de implantación, con estimaciones presupuestarias desde el punto de vista administrativo. De ahí que si bien se han salvado mediante esta forma los obstáculos propiamente presupuestarios, no ha ocurrido lo mismo en la determinación de metas y cuantificación de actividades.

Por tal motivo, en muchos casos, los programas y subprogramas son simplemente enunciativos sin contener en forma explícita los objetivos a alcanzarse durante 1962. Igual situación se presenta en actividades que si bien son presupuestables administrativamente, en cambio son agrupaciones de diversas acciones bajo una denominación de carácter genérico.

Por otra parte, en estas primeras experiencias en programación presupuestarias, cierto grupo de programas contiene metas predeterminadas por estimaciones derivadas de planes sectoriales formulados con anterioridad a la implantación de estas nuevas modalidades presupuestarias, como ocurre en los casos de los programas educacionales, sanitarios, comunicaciones, viales, agropecuarios, etc.

Un segundo conjunto de programas responde a metas que se formulan independientemente de tales planes y sus lineamientos se establecen internamente en cada unidad ejecutora. En esta clase de programas dichas metas son simples proyecciones basadas en las estadísticas disponibles o bien meras intenciones de ejecución. En esta situación se encuentran las estimaciones de actividad correspondientes a los programas de servicios portuarios, liquidación y control de impuesto sobre la renta, correos, telecomunicaciones, reclusión penal, etc. De ahí que sea un aspecto de discusión próxima la forma de dar organicidad a los sistemas de programación para mejorar así la calidad de aquellas estimaciones y pronósticos.

/ Sin embargo,

Sin embargo, en uno y otro grupo las metas básicas se han estimado en forma independiente de las acciones intermedias y subalternas que será necesario desarrollar para que áquellas efectivamente se cumplan. En gran parte de los programas diseñados durante la actual etapa de introducción del Presupuesto-Programa, la cuantificación de este segundo tipo de actividades se ha logrado mediante sistemas de consultas, apreciaciones y cálculos efectuados por parte de las unidades ejecutoras o a través de proyecciones directas sobre la base de registros estadísticos parciales.

El proceso lógico debería consistir en que el volumen de actividades intermedias y secundarias se desprendiera de las estimaciones correspondientes a los objetivos finales de un programa. Así, por ejemplo, conocida la magnitud de inscripción de alumnos que se aspira alcanzar, las actividades de administración, supervisión escolar, dotación de escuelas perfeccionamiento docente, debería ser correspondiente con las dimensiones de aquella meta básica.

Sin duda el carácter tentativo e inorgánico que caracterizó al proceso de cuantificación de metas y volúmenes de actividad quedará de manifiesto después del primer período de ejecución del Presupuesto-Programa, siempre y cuando los controles operen eficientemente ya que, de no suceder así, al año siguiente se repetirán nuevamente los mismos vicios y arbitrariedades de estimación .

4. Estimación de los recursos presupuestarios por programas

Un sistema de Presupuesto-Programa que funcione a cabalidad supone que el volumen de actividad es el factor determinante del monto de los insumos y costos que entrañará su ejecución. Lamentablemente por las razones analizadas en el párrafo anterior, este procedimiento sólo se ha observado en forma parcial e incompleta.

En general puede sostenerse que el sistema de estimaciones de gastos está poderosamente influido por las prácticas tradicionales, es decir, según las peticiones de recursos por unidad administrativa, las cuales, a su vez, son determinadas por la rutina. Sin embargo, el conocimiento de los

/programas y

programas y la cuantificación de actividades, cuando así ha sido posible, han permitido que las Oficinas Ministeriales de Presupuesto-Programa y también la Dirección General de Presupuesto, a través de sus analistas, examinen con más propiedad las solicitudes presupuestarias correspondientes a cada unidad ejecutora. Debe insistirse que en este primer período, el empleo de los antecedentes programáticos aun no adquieren pleno vigor pero indudablemente se perfila como el procedimiento normal que habrá de utilizarse para la investigación presupuestaria.

No obstante las limitaciones señaladas, la aplicación general del Clasificador de Partidas Presupuestarias ha facilitado considerablemente el conocimiento de los costos por programas, pues contienen un elevado detalle de los conceptos de gastos por objeto. Asimismo se ha logrado, a través del empleo del mencionado Clasificador, uniformar la nomenclatura presupuestaria y contable de la administración, circunstancia ésta que habrá de simplificar el control centralizado de los gastos. Asimismo las comparaciones sobre costos de programas se fundamentarán en conceptos homogéneos, e igualmente se facilitará la determinación del impacto del gasto fiscal y de sus componentes en la economía, antecedente este último que debe utilizarse con propósitos de planificación.

Sin embargo, el uso del Clasificador ha entrado en conflicto con algunas prácticas presupuestarias vigentes, entre las cuales cabe destacar la tendencia a formular presupuestos globales, sea por la imposibilidad de estimar los componentes del gasto o bien por comodidad y rutina administrativa. En la medida de lo posible, en este primer año del Presupuesto-Programa se ha limitado el empleo de partidas globales, salvo en aquellos casos que por necesidades de agilidad administrativa haya sido necesario concederlas o bien a causa de regímenes especiales como ocurre con los presupuestos del Congreso Nacional, Seguridad del Estado y otros, para los cuales se incluyen partidas especiales.

Un segundo obstáculo para la adaptación integral del Clasificador de Partidas Presupuestarias, en la fase de formulación del presupuesto

de 1962 ha sido el sistema de construcción de obras públicas. En efecto, en el Clasificador se establece en gran detalle para los conceptos de erogación en los casos de otorgamiento de contratos de construcción, de manera que cada subpartida corresponde a unidades de obra asignables por vía de contratación. Respecto a las obras por administración directa éstas deberían presupuestarse a través de los insumos específicos, es decir, salarios, sueldos, materiales de construcción, maquinarias y equipos, reparaciones de maquinaria, servicios no personales, etc. Sin embargo, este procedimiento confería extrema rigidez a las unidades Ejecutoras frente a eventuales cambios en los procedimientos administrativos pues la experiencia indica que es normal que una obra o parte de ella, inicialmente construída bajo contrato, deba ser finalizada posteriormente por el sistema de administración debido a contingencia en las relaciones con las empresas contratistas. Asimismo estos cambios pueden producirse en sentido inverso. En virtud de estas peculiaridades el Presupuesto de 1962 contiene asignaciones globales a cada obra, indiferentemente del sistema administrativo, pero durante el período de ejecución esa asignación será distribuída según los conceptos definidos en el Clasificador de Partidas Presupuestarias atendiendo los insumos empleados directamente por el Gobierno o bien de acuerdo a las unidades de obras asignadas a contratos.

Por último, en algunos programas no ha sido posible predeterminedar los costos al nivel de la subpartida específica, debiendo admitirse su estimación solamente hasta la subpartida genérica, esta dificultad puede considerarse secundaria pues las asignaciones por subpartidas específicas cumplen propósitos de información en cambio las subpartidas genéricas desempeñarán un rol normativo, como se señala más adelante en el comentario relativo al sistema de ejecución.

Pese al detalle contenido en el Clasificador de Partidas su empleo no resta la necesaria flexibilidad que debe disfrutar la ejecución del presupuesto ya que el Congreso Nacional aprobará solamente once partidas

/presupuestarias; posteriormente

presupuestarias; posteriormente la Dirección General de Presupuestos controlará y regulará el uso y movimiento de la mayor parte de las subpartidas genéricas, lográndose así que el presupuesto se ejecute conforme a las estimaciones aprobadas. No obstante, el mencionado clasificador de partidas se encuentra aún sujeto a continuas modificaciones pues en la medida en que se avance en el conocimiento de la mecánica de gastos de los Ministerios deben incorporarse nuevos conceptos y renglones.

5. Presentación del Presupuesto-Programa

Las exigencias de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional determinaron que para 1962 el Presupuesto se sometiera a la aprobación del Congreso Nacional bajo su forma clásica o tradicional, es decir, presentando los gastos agrupados por Departamentos (Ministerios) y subdivididos en Capítulos, Partidas y Subpartidas. No obstante este documento también experimentará dos modificaciones importantes: la primera es la supresión de la lista de cargos que hasta 1961 constituía parte integrante de la Ley de Presupuesto; la segunda es la adaptación del Clasificador de Partidas Presupuestarias al documento legal.

Aparentemente parecería que la primera modificación constituye sólo un avance formal de escaso valor operativo. Más debe recordarse que la ausencia de una legislación respecto a la carrera administrativa ha conducido a arbitrarias denominaciones y remuneración de los cargos. Si se dejara fuera del documento principal la enumeración y descripción de los cargos se concedería al Ejecutivo Nacional un margen de flexibilidad utilizable en mejorar la administración del personal, aún cuando desde el punto de vista presupuestario tales remuneraciones quedaran limitadas a las establecidas en el Anexo a la Ley de Presupuesto.

A su vez, la incorporación del Clasificador de Partidas a la forma tradicional del Presupuesto facilita la conversión contable, a los términos del Presupuesto-Programa, y hace factible su control durante la fase de ejecución. Este Clasificador provee, además información más adecuada y completa respecto al volumen y composición de la demanda de recursos por parte de las diversas unidades administrativas.

/Conjuntamente con

Conjuntamente con el Presupuesto presentado en su versión clásica, el Ejecutivo sometió a la consideración del Congreso Nacional el Presupuesto-Programa, que si bien sólo tiene carácter informativo está sujeto a normas y reglamentos administrativos orientados para verificar su cumplimiento durante 1962 y cuyo diseño es fuente de las siguientes informaciones:

- a) Estructura de programas, subprogramas y actividades;
- b) Metas y volúmenes de actividad a desarrollarse durante 1962;
- c) Responsabilidades administrativas de la ejecución de programas, subprogramas y actividades;
- d) Asignación detallada de los recursos de acuerdo al Clasificador de Partidas Presupuestarias, al nivel de programas y subprogramas;
- e) Costos unitarios totales y de operación, en carácter informativo, de los programas, subprogramas y actividades a desarrollar en los diferentes Ministerios; y
- f) Justificación razonada de los propósitos de los programas y de los recursos estimados para su realización.

La doble versión del documento presupuestario constituye un avance de mérito en este proceso de cambio total hacia el cual se conduce el sistema vigente. No obstante, al mantenerse sin revisión los aspectos procesales por la mencionada legislación se debilita parcialmente la formulación del Presupuesto-Programa pues, como se ha señalado anteriormente, el esfuerzo principal de las unidades ejecutoras se dirige todavía a lograr aprobación de fondos estimados sobre la base de prácticas rutinarias. De igual manera no debe menospreciarse el efecto desalentador que puede producir en ciertos sectores de la administración y que han procurado satisfacer totalmente las exigencias del sistema, comprobar la aprobación y ejecución indiscriminada de fondos independientemente de las exigencias programáticas, apoyadas en la sola razón de que el Presupuesto-Programa carezca en esta oportunidad de fuerza legal.

/Al adoptar

Al adoptar este tránsito, forzado por una situación jurídica que no ha sido susceptible de modificación a corto plazo debe tenerse siempre presente que constituye sólo una situación excepcional, pues una de las tareas próximas de alta prioridad es adaptar la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional a la exigencia de regular la formulación, aprobación y ejecución de los gastos públicos conforme a un sistema integral de Presupuesto-Programa.

6. Responsabilidades en la formulación del proyecto de Presupuesto

Una de las características que se destacan en cualquier análisis del ciclo presupuestario venezolano es su escaso grado de institucionalización manifestado, entre otros aspectos, por la ausencia de normas y procedimientos que definan la participación de los diversos organismos que intervienen en la gestación del documento presupuestario.

Con el propósito de simplificar el examen de las responsabilidades en la preparación del Presupuesto, es posible distinguir dos clases de intervenciones: a) aquellas predominantemente políticas, de las cuales se desprende el contenido y orientación de la gestión fiscal, y b) aquellas otras de naturaleza ejecutiva que se traduce en la organización del trabajo presupuestario propiamente tal.

El primer tipo de labor es responsabilidad exclusiva del Consejo de Ministros que, asesorado por la Oficina Central de Coordinación y Planificación, delega en el Ministerio de Hacienda la conducción de la preparación del Presupuesto. Debe recordarse que al comentar el ciclo de formulación del presupuesto se insistía en que las decisiones de mayor nivel, como es el caso de la asignación de cuotas o cupos a los Ministerios, constituye prerrogativa especial del Consejo de Ministros. Asimismo se señaló la necesidad de que esta clase de decisiones resultaran de un cuadro completo de proyecciones y estimaciones relativas al curso probable de la economía nacional, esquema éste denominado "Presupuesto Económico Nacional".

Sin embargo, en la oportunidad de preparar por vez primera el

/Presupuesto-Programa

Presupuesto-Programa, las decisiones de esta naturaleza se cifieron parcialmente al procedimiento anteriormente citado. En Efecto, tanto el volumen global de gastos públicos para 1962 y las cuotas presupuestarias aprobadas preliminarmente se han fundamentado además en criterios tales como reducir en la medida de lo posible los gastos corrientes de la administración, mantener el ritmo de obras públicas incorporando aquellos proyectos de alta prioridad, ajustar otras inversiones reales y financieras al nivel del superavit en cuenta corriente, etc. El divorcio entre el esquema concebido originalmente y la forma en que realmente se ha procedido deriva precisamente de la falta de normas precisas en relación a la forma y oportunidad de la preparación del Presupuesto-Económico Nacional.

Definidos los cupos presupuestarios correspondió a la Dirección General de Presupuesto canalizar y dirigir el trabajo de preparación de los presupuestos de cada unidad ejecutora. En este aspecto se encuentra nuevamente un notorio vacío en el conjunto de normas vigentes relativas a estos procedimientos pues las funciones, atribuciones y organización de esta Dirección no se encuentran pautadas explícitamente en la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, y tan sólo en el Estatuto Orgánico de los Ministerios se establecen ciertas funciones presupuestarias, en forma vaga y general, que desempeñaría la Dirección de Economía y Finanzas, antigua denominación de esta dependencia. Por consiguiente, uno de los aspectos que deberá incorporarse a toda reforma de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional es definir las actividades y el nivel de competencia administrativa del organismo en referencia.

Hasta el presente, las tareas de formulación del presupuesto por parte de esta Dirección han incidido en el examen muy general, a veces incompleto, de los presupuestos clásicos enviados por los diferentes despachos del Ejecutivo. Su análisis no podía penetrar sino hasta el punto que la estructura de las unidades ejecutoras lo permitiera, pues los sistemas de contabilidad han sido ineficientes para revelar el destino y

/composición de

composición de los gastos. Como el acento de la discusión presupuestaria se ha centrado hasta ahora en los niveles absolutos de gastos, atendiendo a su objeto y origen administrativos, se ha descuidado notoriamente la penetración de los programas y actividades desarrolladas por la Administración. Gran parte de estas deficiencias se intenta solucionar en la ocasión de la presentación del presupuesto de 1963.

Por otra parte, hasta muy recientemente, la Dirección General de Presupuesto no disponía de capacidad administrativa para lograr ese conocimiento y gran parte de sus recursos han sido absorbidos para llevar, independientemente, ciertos controles contables acerca de la ejecución anual del presupuesto. Además, el staff directivo de este organismo ha debido atender, hasta hace muy poco, el control y registro de la deuda pública y otras tareas ajenas a su misión principal.

Como los Ministros, a su vez, concedían escasa importancia a la programación presupuestaria, se carecía de vínculos permanentes entre la Dirección General de Presupuesto y las dependencias ejecutoras, lo cual se traducía en que esta clase de actividades sólo tenía un carácter esporádico. De ahí que, la primera conclusión a que se arribó en el período de discusión previo a la implantación del nuevo sistema fué ampliar la posición normativa y orientadora de la Dirección General de Presupuesto cuya función básica será dirigir y coordinar la elaboración de los antecedentes que serán sometidos a consideración del Consejo de Ministros y al Congreso Nacional. Asimismo, la Dirección General de Presupuesto centralizará los resultados del control de ejecución que se establezca en cada Ministerio y aquellos que emanen de la Dirección General de Contabilidad, como se analizará posteriormente.

Naturalmente que no basta el fortalecimiento de la Dirección si los Ministerios continúan otorgando escasa atención al proceso presupuestario. Por esta razón se ha decidido el establecimiento en forma permanente de las Oficinas Ministeriales de Presupuesto que bajo la supervisión de la Dirección General de Presupuesto, dirigirán todas las labores internas de

/formulación, ejecución

formulación, ejecución y control. Estas Oficinas constituirán el vehículo que transmitirá todas las decisiones de índole presupuestaria hacia las Unidades Ejecutoras quienes deberán - a su vez -, suministrar la información pertinente y someter sus procedimientos a las normas que establezca el Ministerio de Hacienda a través de la Dirección General de Presupuesto.

En esta primera fase, la experiencia de las Oficinas Ministeriales no es aún suficiente para evaluar su necesidad y oportunidad, tanto porque en algunos despachos no se las ha provisto de la autoridad requerida, como por la supervivencia de prácticas y rutinas en las Unidades Ejecutoras que aún obstaculizan el desempeño de su función. No obstante, dada la magnitud del esfuerzo que ha sido necesario desplegar durante esta etapa, el aporte de las mencionadas oficinas ha simplificado las labores de la Dirección General de Presupuesto pues ha correspondido a tales organismos estructurar los programas, determinar sus metas y gastos, organizar la presentación de los antecedentes finales y controlar que las tareas de formulación presupuestarias fuesen cumplidas oportunamente por las unidades ejecutoras dependientes de los Ministerios.

Sin embargo, las verdaderas proyecciones de estas oficinas deberían evidenciarse, posteriormente, durante la fase de ejecución del Presupuesto-Programa pues su misión radicarán, en síntesis, en los siguientes aspectos:

- a) Registrar el ritmo de ejecución de los programas;
- b) Recomendar alteraciones en los programas, tanto en su extensión como en su contenido;
- c) Controlar los gastos causados por los distintos programas, subprogramas y actividades;
- d) Mantener información relativa a los costos unitarios de los mismos;
- e) Conocer el estado de situación probable de las partidas presupuestarias por programas al iniciar y finalizar el período para el cual se formula el presupuesto;
- f) Proponer modificaciones aconsejables en la estructura y procedimiento administrativos a los organismos técnicos correspondientes.

/En atención

En atención a la naturaleza de estas funciones surgieron dos alternativas respecto al nivel que debían ocupar las oficinas mencionadas en la estructura interna de cada Ministerio. La primera, adoptada en aquellos Ministerios de mayor dimensión - Obras Públicas, Comunicaciones, Educación - su posición se encuentra en línea asesora a la Dirección Superior (Ministro y Director General). En aquellos otros, donde el volumen de operaciones es menor a causa de más reducidas asignaciones, la Oficina Ministerial de Presupuesto es dependiente de la Dirección de Administración, como ocurre en los casos de los Ministerios de Fomento, Trabajo, Justicia, Minas, Relaciones Exteriores y otros.

7. Entrenamiento del personal

Uno de los obstáculos previstos en la implantación del Sistema de Presupuesto-Programa era la escasez de funcionarios suficientemente entrenados en estas técnicas. Por esta razón, a la par que se procedía a diseñar el sistema, se acometió la tarea de adiestrar en gran número al personal que, destacado por sus respectivos despachos, debían constituir las Oficinas Ministeriales de Programación y Presupuesto.

En esta oportunidad el entrenamiento realizado pudo evaluarse pues, además de los conocimientos generales respecto al método de formulación, aquél se complementó con la labor misma de preparar el Presupuesto-Programa de 1962, situación que no había sido posible llevar a cabo en cursos intensivos anteriores.

La experiencia en este aspecto permite concluir que en la Administración Pública existe interés y comprensión hacia todos aquellos cambios que se traducen en racionalización y eficiencia de los procesos. Sin embargo, la movilización de los recursos humanos en aquella dirección es sólo posible si se le acompaña con explicación y discusiones que le permitan al funcionario comprender claramente la intención final de este tipo de modificaciones. Cuando así ocurre, contrariamente a imposiciones mecánicas de los nuevos procedimientos, es dable esperar - como efectivamente sucedió en esta primera etapa - importantes contribuciones del personal

/sujeto a

sujeto a entrenamientos tendientes a mejorar los sistemas propuestos.

Sin embargo, este esfuerzo es aún limitado pues es necesario penetrar de la metodología del Presupuesto-Programa a los funcionarios responsables de las Unidades Ejecutoras, además de aquéllos cuya labor corresponde específicamente a programación y presupuesto. Por otra parte debe complementarse el conocimiento de la formulación con cursos intensivos y detallados relativos a los sistemas de ejecución y control del Presupuesto-Programa.

Por último, en virtud de que el personal de analistas de la Dirección General de Presupuesto constituye el nexo más importante entre el Ministerio de Hacienda y los despachos restantes, habrá de dedicar en el futuro especial atención a su formación profesional. En este sentido, el primer paso adelantado ha sido la elaboración de un Manual especialmente diseñado para estos funcionarios en el cual se sistematizan todos aquellos aspectos concernientes a la labor de análisis y preparación del Presupuesto-Programa y a la responsabilidad de la Dirección General de Presupuesto.

8. Extensión del Sistema

Esta fase inicial de cambios del sistema presupuestario sólo se ha circunscrito al Gobierno Central. No obstante debe recordarse que un monto considerable de recursos se canaliza hacia Estados, Municipalidades e Institutos Autónomos, de manera que las informaciones que contiene el Presupuesto-Programa de 1962 sólo ofrecen una visión parcial de las actividades del sector público.

Durante el transcurso del año 1963 se intenta extender este sistema a los Institutos Autónomos, implantando en estos organismos todos los procedimientos adaptados al nivel del Gobierno Central, corregidos y superados gracias a la experiencia acumulada.

Posteriormente esta labor abarcará a las entidades estatales y municipales esperándose que hacia 1964 el sistema de Presupuesto-Programa se aplique a la totalidad de los organismos públicos. Esta aspiración no es exagerada si se tiene en cuenta que para dicha oportunidad esta nueva

/modalidad habrá

modalidad habrá madurado suficientemente y se dispondrá de un número elevado de funcionarios expertos en tales materias.

9. Contabilidad Fiscal

Un requisito esencial para la ejecución eficiente del Presupuesto-Programa consistió en reacondicionar el sistema de contabilidad fiscal. En este sentido se ha diseñado para 1962 un sistema que opera en dos niveles:

- a) Contabilidad Ministerial
- b) Contabilidad Central

Indudablemente que la primera tarea consistió en uniformar las prácticas vigentes en los Ministerios que, por derivarse de un sistema presupuestario anticuado, se caracterizaban por la falta de procedimientos, rutinas y controles homogéneos. Debe tenerse presente que todas aquellas operaciones administrativas de carácter financiero tales como adquisiciones, suministros, administración de personal, cobros y pagos, etc., se encontraban deformadas de acuerdo a las peculiaridades de cada Despacho y, por tanto, anarquizaban el sistema de ejecución presupuestaria.

En atención a las discrepancias de métodos y procedimientos se insistió en la necesidad de que se cumplieran los siguientes requisitos previos al reordenamiento del sistema contable al nivel ministerial:

1. La creación de una División de Contabilidad con verdadera autoridad para aprobar todos los documentos de compromisos y las órdenes de pago.
2. La implantación de un sistema de suministros que reciba todas las solicitudes de materiales, suministros y equipo de todas las dependencias del Ministerio.
3. La organización de una División de Personal que con carácter de servicio auxiliar y de apoyo atendiere todo lo relacionado con la administración del personal de cada Ministerio.

A pesar de que aún estos problemas siguen vigentes sin haber arribado a una solución satisfactoria, se ha procedido a implantar un sistema de registros contables cuya descripción se encuentra contenida en el "Sistema

Modelo de Contabilidad"^{1/} y que, en líneas muy generales, contempla los siguientes aspectos:

1. Registros e Informes básicos para las Operaciones de Contabilidad:
 - a) Sistema de Codificaciones
 - b) Mayor Auxiliar de Partidas
 - c) Contabilidad de Compromisos
 - d) Registro de Ordenes de Pago
 - e) Informes mensuales de desembolsos
2. Control de Operaciones Mecanizadas.
3. Recopilación de costos directos por programas y subprogramas.
4. Flujogramas para la preparación y registro de documentos.

Aún cuando el "Sistema Modelo de Contabilidad" ofrece detalladamente las soluciones de los problemas contables, éstas aún tienen un carácter general: por este motivo dicho sistema se ha complementado con los elementos propios de cada Ministerio pero manteniendo la orientación central que se le ha conferido a la estructura diseñada.

Para que el Ministerio de Hacienda - en especial la Dirección General del Presupuesto - y la Oficina Central de Coordinación y Planificación pueden adoptar decisiones relativas a la ejecución del Presupuesto-Programa en su conjunto se ha considerado absolutamente indispensable centralizar las operaciones contables de los Ministerios. Con este fin el Gobierno Nacional ha venido estudiando la posibilidad de implantar una Dirección Nacional de Contabilidad. La descripción del Sistema de Contabilidad Fiscal y las funciones de este Organismo se encuentra contenida en extenso en el "Proyecto de Contabilidad Gubernamental".^{2/}

^{1/} "Sistema Modelo de Contabilidad". - Comisión de Administración Pública. 1961. Informe N° 77.

^{2/} "Proyecto de Contabilidad Gubernamental". Informe N° 76. Septiembre 1961. Comisión de Administración Pública.

Al mismo tiempo que se establecen los controles mencionados, la Dirección General de Presupuesto someterá la ejecución del Presupuesto-Programa de 1963, a un Reglamento General de Ejecución en el cual se consideran los siguientes puntos:

1. Normas y procedimientos para someter a la aprobación del Ejecutivo Nacional modificaciones en el contenido y extensión de los programas y subprogramas.

2. Regulaciones a que deben ajustarse los requerimientos adicionales de fondos para programas y subprogramas:

a) Créditos Adicionales

b) Rectificaciones

3. Normas para redistribución de fondos en un programa según:

a) Traspasos de Partidas

b) Traspasos de Subpartidas

4. Procedimientos para la aprobación de traspasos de fondos entre programas.

5. Procedimientos para alterar la organización de las Unidades Ejecutoras.

10. Problemas de Ejecución

Si bien la etapa de formulación del Presupuesto 1962 se cumplió dentro de los lineamientos establecidos durante el período de diseño del sistema, la ejecución de la ley presupuestaria ha experimentado retrasos que han debilitado el propósito de extender esta modalidad a todo el sector público.

La principal deficiencia deriva de los controles contables y financieros. Ello se originó, entre otras razones, por la carencia de un Programa de Ejecución, debido a las limitaciones impuestas por la actual legislación de la hacienda pública. Seguidamente las necesidades de preintervención fiscal debilitaron el flujo de documentos y, naturalmente, atrasó la determinación de los costos y ejecución financiera de cada una de las unidades programáticas adoptadas en la estructura del Presupuesto.

/Por otra

Por otra parte, la información relativa al cumplimiento de las actividades trazadas para los diversos organismos que integran el Gobierno Central no ha sido procesada conforme a las previsiones hechas en 1961 puesto que las Oficinas Ministeriales de Programación y Presupuesto dedicaron gran parte de sus esfuerzos a la versión financiera del documento y a discutir, tramitar y operar las modificaciones que durante el período de ejecución surgen por la inexactitud de algunas de las estimaciones. En otros términos, las Oficinas Ministeriales de Presupuesto asumieron muchas de las funciones que desempeñaban las antiguas oficinas de presupuesto dependientes de las Direcciones de Administración, podándoseles de esta manera de sus principales objetivos.

En tercer lugar, la inexperiencia de los funcionarios - no superada por el solo hecho de su rápido adiestramiento - contribuyó a que la ejecución del Presupuesto-Programa fuera desarrollada fuera del marco inicial que se había concebido.

Por último, la Oficina Central de Contabilidad no recibió todo el apoyo ejecutivo que se hacía necesario, además de problemas operacionales menores que, sumados, han dado poca relevancia a su papel dentro del sistema.

Indudablemente que si al mismo tiempo se hubiese dispuesto de los cuerpos legales que dieran mayor autoridad a los organismos que intervienen en la formulación, ejecución y evaluación del Presupuesto-Programa, muchos de los obstáculos que han impedido el funcionamiento pleno de este incipiente sistema habrían sido superados. Lamentablemente la actual situación política impidió al Ejecutivo animar la discusión y aprobación de nuevas leyes orgánicas sobre presupuesto, contabilidad fiscal, reforma administrativa, etc. De no modificarse la situación presente es poco probable que antes de 1964 puedan acometerse estas tareas.