

UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y SOCIALES
POSTGRADO EN CIENCIAS CONTABLES
MAESTRÍA EN CIENCIAS CONTABLES

**LA PLANIFICACIÓN OPERATIVA Y LAS TÉCNICAS
DE PRESUPUESTO POR PROGRAMA Y POR
PROYECTO. ANÁLISIS COMPARATIVO.**

Trabajo de Grado para optar al título de Magíster en Ciencias Contables

Autor: Lic. Robert Andrés Nava Albornoz

Tutora: MSc. Nayibe Ablan

MÉRIDA, ENERO 2009



UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y SOCIALES
POSTGRADO EN CIENCIAS CONTABLES
Mérida – Venezuela

ACTA

En la ciudad de Mérida, a los veintitrés días del mes enero de 2009, estando presentes en la sede de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de Los Andes, las siguientes personas: Profesores Nayibe Ablan, Cruz Rodríguez y Lenin Valeri en su condición de miembros del Jurado designado por el Consejo Técnico del Postgrado en Ciencias Contables, en reunión celebrada el 25 de marzo de 2008 de conformidad con el artículo 21 de las Normas de Funcionamiento de los Estudios de Postgrado en Ciencias Contables de la Maestría en Ciencias Contables, para conocer del Trabajo de Grado presentado por el estudiante de Postgrado **ROBERT ANDRES, NAVA ALBORNOZ** titular de la **C. I. V- 13.577.682** como credencial de mérito para optar al grado de **MAGÍSTER EN CIENCIAS CONTABLES**.

Reunido el Jurado y presente el aspirante, éste procedió a defender su Trabajo de Grado, titulado: **“LA PLANIFICACIÓN OPERATIVA Y LAS TÉCNICAS DE PRESUPUESTO POR PROGRAMAS Y POR PROYECTOS. ANÁLISIS COMPARATIVO”**. el cual había sido previamente analizado por los miembros del Jurado.

Concluida la defensa del Trabajo de Grado, el jurado consideró que estaban cumplidas las exigencias requeridas para ser aprobado como trabajo de mérito para que al mencionado aspirante le fuera conferido el grado de **MAGÍSTER EN CIENCIAS CONTABLES**.

Así lo declaran y firman.

Prof. Nayibe Ablan
Tutora - Coordinadora

Prof. Cruz Rodríguez
Miembro del Jurado

Prof. Lenin Valeri
Miembro del Jurado

ÍNDICE

LISTA DE CUADROS	v
LISTA DE GRÁFICOS	vi
RESUMEN	vii
INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULOS	
I EL PROBLEMA.....	4
Planteamiento del Problema.....	4
Justificación	11
Objetivos de la Investigación	13
Objetivo General	13
Objetivos Específicos.....	13
Alcances de la Investigación.....	14
Alcance de la Investigación	14
Alcance Temporal	14
Alcance Metodológico	14
Limitaciones de la Investigación.....	15
II MARCO TEÓRICO	16
Antecedentes de la Investigación	16
Bases Teóricas.....	23
Bases legales de la investigación	73
Variables de la investigación	89
III MARCO METODOLÓGICO	90
Tipo de Investigación.....	90
Objeto de Estudio.....	91
Diseño de la investigación	92
Técnicas e Instrumentos de Recolección de Datos	92
Validación y Confiabilidad de los Instrumentos.....	93
Técnicas de Análisis e Interpretación de Datos	94

IV ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS	96
Objetivo específico N° 3	129
Comparación de las técnicas del presupuesto por programas y del presupuesto por proyectos y acciones centralizadas.	129
Objetivo específico N° 4:	154
Efectos de la adopción de los presupuestos por proyectos y acciones centralizadas en la planificación pública nacional.	154
V CONCLUSIONES	160
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	167
ANEXOS	171

LISTA DE CUADROS

Cuadro		pp.
1	Modelo de matriz POA de la Gobernación del estado Mérida.....	38
2	Matriz de planificación del proyecto.....	44
3	Estructura del marco lógico.....	45
4	VARIABLES de la investigación.....	89
5	Matriz de comparación de datos.....	95
6.1	Objetivos de la técnica presupuestaria por programas.....	96
6.2	Etapas inherentes de la programación.....	99
6.3	Planificación operativa anual.....	107
6.4	Proceso de vinculación del POA-presupuesto por programas.....	110
7.1	Necesidad de cambio de la técnica de presupuesto público en Venezuela.....	114
7.2	Objetivo principal de la técnica del presupuesto por proyectos y acciones centralizadas.....	116
7.3	Estructura de la técnica del presupuesto por proyectos y acciones centralizadas.....	119
7.4	Proceso de formulación, ejecución control y evaluación de la técnica del presupuesto por proyectos y acciones centralizadas.....	122
7.5	Proceso de vinculación POA-presupuesto por proyectos y acciones centralizadas.....	126
8.1	Similitudes y diferencias en la planificación operativa con base en las técnicas por programas y por proyectos.....	129
8.2	Similitudes y diferencias en la formulación y vinculación con los programas y con los proyectos.....	131
8.3	Similitudes y diferencias en el proceso de ejecución del presupuesto por las diferentes técnicas de presupuesto en estudio.....	135
8.4	Similitudes y diferencias en el control y ejecución del presupuesto por programas y por proyectos.....	139
8.5	Ventajas y desventajas de la aplicación de la nueva técnica presupuestaria en el largo plazo y su repercusión en la economía del país.....	146
9.1	Consecuencias en la planificación pública por la adopción de una nueva técnica presupuestaria.....	154
9.2	Consecuencias en la transición y consecución de objetivos iniciados con la técnica de presupuestos por programas.....	157

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico		pp.
1	Flujograma de Información en la Planificación Pública de Venezuela de Acuerdo con la Nueva Técnica Presupuestaria.....	34
2	Esquema Jerárquico de la Planificación Pública Nacional.....	46
3	Modelo de Gestión y Presupuestos por Proyectos.....	67
4	Proyecto Presupuestario.....	68
5	Qué no es un Proyecto Presupuestario.....	69
6	Acciones Centralizadas.....	71
7	Jerarquía de las Leyes Venezolanas.....	73

UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y SOCIALES
POSTGRADO EN CIENCIAS CONTABLES
MAESTRIA EN CIENCIAS CONTABLES

**LA PLANIFICACIÓN OPERATIVA Y LAS TÉCNICAS DE PRESUPUESTO
POR PROGRAMAS Y POR PROYECTOS. ANÁLISIS COMPARATIVO**
Trabajo de grado para optar al Grado de Magíster en Ciencias Contables

AUTOR: Lic. Robert Andrés Nava Alborno

TUTORA: Prof. Nayibe Ablan

AÑO: 2008

RESUMEN

El sistema público de Venezuela se fundamenta constitucionalmente en la atención por parte de la administración pública de la satisfacción de necesidades de los ciudadanos y en la prontitud de respuestas a los diferentes sectores y áreas de la vida nacional con criterios de eficiencia y eficacia. En tal sentido, el Ejecutivo Nacional en el año 2005 y luego de una serie de análisis decidió sustituir la técnica empleada hasta entonces para la formulación, ejecución y control del presupuesto público, argumentado dicho cambio en la obtención de beneficios en la gestión pública y por ende en la atención más efectiva de los requerimientos de la población. No obstante, la sustitución de una técnica por otra se realizó de manera abrupta, sin tomar en consideración la opinión de los entes y órganos de la administración, y sin una adecuada preparación de los mismos. Si se toma en consideración que el presupuesto público es elemento integral y terminal de la planificación pública, surge la necesidad de analizar comparativamente la planificación operativa a la luz de las técnicas de presupuesto por programas y por proyectos. La metodología aplicada responde a un diseño cualitativo, siguiendo las bases del enfoque holístico, alcanzando un nivel de análisis. El tipo de investigación es documental y de campo, pues se acude a fuentes bibliográficas y a la consulta a expertos en planificación y presupuesto público, los cuales fueron seleccionados intencionalmente. Para la recolección de datos se utilizó la guía de observación documental y la guía de entrevista a los expertos. Dentro de los resultados más resaltantes se tiene que el Ejecutivo Nacional realizó los cambios de técnica con una visión más política que técnica, además de destacar que la técnica de presupuesto por programas jamás fue ejecutada de manera plena, a pesar de la legislación y bases jurídicas.

Palabras clave: presupuesto público, planificación pública, administración pública, técnicas presupuestarias.

INTRODUCCIÓN

Venezuela es conocida en el mundo entero por ser un país rico en recursos naturales, productor de petróleo y con una de las mayores reservas de este producto así como del gas natural en el mundo, sin embargo, aun es considerado un país en vías de desarrollo, pues no tiene sentido que un país con todas las herramientas para convertirse en una potencia económica no lo haya logrado, entonces muchas son las posibles causas que impiden que se consolide económicamente y administrativamente la eficiencia y eficacia de los recursos nacionales que permitan la satisfacción de las necesidades de los venezolanos y en consecuencia el mejoramiento continuo y sostenido de su calidad de vida, una de estas causas pudiera expresarse en una inadecuada política de administración Pública desde el punto de vista presupuestario, en tal sentido esta investigación procurará realizar un análisis comparativo de las técnicas de presupuestos por proyectos y presupuestos por programas y su incidencia en el plan operativo.

La presente investigación se estructura en capítulos de la siguiente manera:

Capítulo I: Explica el planteamiento del problema, el cual esta dirigido a orientar al lector de acuerdo con la necesidad latente de investigación tomando en cuenta una serie de interrogantes que emergen del hecho de adopción de una nueva técnica presupuestaria del sector público, a partir de estas interrogantes se plantea una respuesta al problema de investigación como aporte a las ciencias sociales, específicamente el sector público. De acuerdo con lo antes expresado se formulan entonces los objetivos de la investigación, es decir, ¿el qué? se investiga desde un punto de vista general y específico, también los alcances y limitaciones del tema objeto de estudio.

Capítulo II: Contiene el marco teórico; en este capítulo se estructura lo relativo a las diferentes posturas sobre el tema objeto de estudio. Esta estructura indica en primer término lo relativo a los antecedentes a esta investigación, las bases teóricas y

bases legales existentes a la fecha de la investigación y las categorías que se aplicaron en el desarrollo de dicha investigación.

Capítulo III: En el marco metodológico; se presenta el orden científico seguido con el fin de cumplir con los procedimientos metodológicos en la construcción del conocimiento, en tal sentido, muestra el tipo y las variables de investigación, tomando en cuenta el nivel de profundidad y complejidad de la misma, también se revela el diseño de investigación que detalla y señala al presente estudio como de tipo cualitativo con un enfoque holístico del diseño de la investigación. Por otro lado, se mencionan las técnicas e instrumentos de recolección de datos y sus técnicas de análisis e interpretación.

Capítulo IV: El análisis de resultados, permite la comparación entre las dos técnicas de presupuesto sujetas a estudio, vale decir, la comparación de las técnicas del presupuesto por programas y del presupuesto por proyectos y acciones centralizadas tomando en cuenta el marco teórico seleccionado. En tal sentido, se analiza la información obtenida del estudio documental y legal y la información suministrada por los expertos entrevistados.

De acuerdo con el análisis comparativo es posible realizar una relación entre las ventajas y desventajas de la adopción de los presupuestos por proyectos y acciones centralizadas en la administración pública nacional, para ello se toma en cuenta la recolección de datos, producto de la aplicación de entrevistas y por el material documental revisado.

También se analizan los efectos de la adopción de los presupuestos por proyectos y acciones centralizadas en la planificación pública nacional, es decir, se detallan las posibles consecuencias en el uso de la nueva técnica presupuestaria, tomando como punto de comparación las etapas propias del proceso de planificación pública. Para el logro de este objetivo específico se toma en cuenta los aportes realizados por los expertos entrevistados y la documentación revisada.

Capítulo V: En este capítulo se presentan las conclusiones de la investigación una vez cumplidos los procedimientos metodológicos así como el logro de cada uno de los objetivos específicos presentes en el problema formulado.

Por último, se muestran las referencias bibliograficas de toda la documentación empleadas para cumplir con el cometido de la presente investigación, para finalizar con los respectivos anexos de los instrumentos de recolección y análisis de datos.

CAPÍTULO I

EL PROBLEMA

Planteamiento del Problema

En el mundo entero y desde la prehistoria, el hombre en su afán de búsqueda de una mejor la calidad de vida ha procurado crear caminos que lo conduzcan de manera cada vez más directa a la satisfacción de sus necesidades, categorizadas éstas de diferentes maneras. En la procura de satisfacer en mayor grado cada insuficiencia personal se descubre la similitud de carencias personales entre los diferentes seres humanos, de manera tal que por la consecución de fines comunes los seres humanos se asocian en comunidades que permite la concepción del esfuerzo conjunto para muchos aspectos de la vida.

Desde el punto de vista del aspecto económico, la historia nos muestra como las comunidades evolucionadas en naciones, deben garantizar la mayor y mejor cantidad de bienes y servicios en una lucha infinita en la satisfacción del mayor número de necesidades de la población frente a la escasez de los recursos, lo cual amerita las acciones de captación de ingresos y realización de gastos.

Es de esta manera como un gran número de naciones ha empleado un instrumento que le permite conocer ingresos y egresos de manera anticipada. Desde la revolución industrial se le denomina presupuesto, es decir, refiere a una serie de suposiciones bajo las cuales deben girar los hechos económicos.

Según Burbano (1996), a finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX Francia, Inglaterra, Alemania, Estados Unidos entre otros comenzaron la aplicación de el presupuesto para el manejo de sus ingresos y egresos, obteniéndose una mejora significativa en los procesos administrativos del sector público, lo que trajo como consecuencia la adopción de dicho procedimiento por parte de un gran número de países.

En Venezuela, según lo indica el Ministerio del Poder Popular para las Finanzas, (2007), luego de su separación de la Gran Colombia en el año 1830, los ingresos y otros recursos percibidos por la nación eran priorizados según análisis realizado bajo instrucciones del para entonces, Ministerio de Hacienda y por la Presidencia de los Estados Unidos de Venezuela.

Cabe destacar que con la intención de formalizar el manejo de los recursos públicos, se emite la primera Ley de Presupuesto General de Gastos Públicos con fecha del 12 de Junio de 1861. En ésta, las prioridades presupuestarias estaban relacionadas con la inversión en la ciudad de Caracas y algunas provincias de relativa importancia para ese entonces, en consecuencia el desarrollo económico de la nación se fragmentó al punto de tener, como consecuencias hoy día, diferencias significativas en las regiones del país.

Según la Oficina Nacional de Presupuestos (2007), esta situación tuvo muy pocas modificaciones y aunque en nuestro país se han hecho variados esfuerzos para establecer un escenario que permita realizar metodológicamente la estimación y distribución de esos recursos, no es sino hasta el año 1958 que se creó un órgano que a nivel nacional se encargaría de dirigir y coordinar todo lo relacionado con los lineamientos y los procedimientos a seguir para una adecuada planificación, dando nacimiento a la denominada “Comisión de la Administración Pública Nacional” a través del decreto número 287, del 27 de Junio de 1958, de esta forma se inicia la modernización del Sistema Presupuestario Nacional. De igual manera, el 30 de Diciembre del mismo año el Gobierno Nacional decreta con el número 492 la creación del “Sistema de Planificación” de la Comisión de la Administración Pública Nacional, consecuentemente se creó también la Oficina Central de Presupuesto (OCEPRE) y la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN), esta última adscrita directamente a la Presidencia de la República.

De acuerdo con la Asociación Venezolana de Presupuesto Público (1995), la administración pública continuó su reestructuración, con la Constitución de la República de Venezuela de 1961, y planificó cada una de sus acciones

administrativas, divididas en periodos fiscales de un año cada uno, el cual además coincide con el año civil, es decir, todos los esfuerzos realizados por la administración pública encaminados al mejoramiento continuo de la calidad de vida de los venezolanos se planifican para ejecutarse de enero a diciembre de cada año, tomando en cuenta la forma de organización del Estado.

Esta forma de organización, dividida en poderes, en Venezuela a su vez se extiende en una larga estructura jerárquica de múltiples órganos y entes, tales como, institutos autónomos, empresas públicas, fundaciones y asociaciones entre otras, todos siendo parte de la gran organización que funciona con recursos económicos públicos que son captados a través de una compleja red macroeconómica de recaudación de impuestos y las rentas de sus principales industrias. Normalmente estos recursos incluso antes de ser percibidos se estiman y distribuyen o dividen en tres tipos de erogaciones planificadas, estos son a) Los recursos asignados para el personal que labora en la administración pública, b) Los recursos asignados para el funcionamiento de la estructura del Estado y c) Los recursos asignados para la inversión en todos y cada uno de los sectores de la vida nacional. Para la planificación de esas erogaciones, se debe tener presente una serie de instrumentos, parámetros y lineamientos que permitan realizar adecuadamente dicha labor.

Burbano (1996), destaca que la planificación de las erogaciones pasa por la formulación de los presupuestos, el cual es un proceso que se realiza tomando en consideración una variedad de elementos y hechos económicos pasados, presentes y futuros, tangibles e intangibles con el fin de ser analizados y traducidos metodológicamente hasta convertirlos en el documento presupuestario.

En los inicios de la formulación presupuestaria de la administración pública como instrumentos de planificación nacional, es usada la técnica presupuestaria tradicional, ésta se aplicó desde finales de la década de los años sesenta y trajo como consecuencia que los usuarios del presupuesto no contaban con información suficiente ni detallada que les permitiera observar el destino de los ingresos recaudados por los diversos conceptos, esta situación, produjo la reacción de quienes

regían los destinos del país. (La Asociación Venezolana de Presupuesto Público 1995).

Luego de varios años de la utilización de la técnica presupuestaria tradicional, el gobierno venezolano adopta al igual que muchos países una nueva técnica presupuestaria que nace para dar una respuesta a las desventajas y contradicciones implícitas en las técnicas del presupuesto tradicional, además esta nueva técnica permite al Estado y a los órganos y entes que lo componen que se disponga de un documento e instrumento con programas que correlaciona la producción de los bienes y servicios con el alcance de objetivos y logro de metas previstas en los planes de desarrollo de la nación, esta nueva técnica presupuestaria es denominada presupuestos por programas. (La Asociación Venezolana de Presupuesto Público 1995).

En Venezuela, el presupuesto por programa, se comienza a utilizar por mandato de ley a partir del año 1971. El cambio brusco y repentino ocasiono fallas en las distintas etapas presupuestarias de esta nueva técnica, desde la formulación hasta la evaluación, ya que fue utilizado más como un documento o material de anexo de informes de gestión que como instrumento de primer orden en la planificación nacional. Esta situación generó además un ambiente de duplicidad en la técnica presupuestaria tradicional y por programas, pues muchos órganos y entes siguieron elaborando y ejecutando presupuestos tradicionales. Es hasta el 22 de diciembre del año 1976, después de varios años de debilidades legales, que el Ejecutivo Nacional decide dar un piso firme para estructurar las bases del presupuesto por programa, en tal sentido, se promulgan la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario y la Ley Orgánica de Administración Central. (La Asociación Venezolana de Presupuesto Público 1995).

Es de resaltar, que sendas leyes asigna entre otras funciones a CORDIPLAN la preparación de un Plan Nacional de Desarrollo de mediano a largo plazo, de la misma manera la elaboración de un Plan Operativo Anual (POA), documentos de planificación cuyo objetivo principal es crear compatibilidad entre los programas presupuestarios y los planes del gobierno, cabe destacar entonces que el POA debe

enmarcarse dentro de los lineamientos del plan de mediano a largo plazo dirigiendo sus objetivos, metas y otros instrumentos inherentes a él en términos anuales.

A mediados de la década de los años noventa se convierte a CORDIPLAN en un Ministerio de Coordinación y Planificación, otorgando entonces por decreto al tema de la planificación el más alto nivel dentro de la estructura gubernamental.

Posteriormente, como consecuencia de algunas políticas gubernamentales sociales y económicas, el país se adentra en una crisis que confluye en la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente con el fin de redactar una nueva Constitución Nacional, misma que fue aprobada y entra vigencia desde diciembre de 1999, en tal sentido nace un nuevo ordenamiento jurídico nacional obligando a que muchas de las leyes venezolanas sean sometidas a procesos de modificación. Es así como en los años subsiguientes se promulgan varias leyes relativas a la planificación nacional. Las más importantes de estas leyes según Contaste, Arriechi, Calderaro, Dilena, Monroy y Núñez (2003) son aprobadas en el siguiente orden: en marzo del año 2000 Régimen de Transición del Poder Público, en septiembre del año 2000 Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP), en octubre de 2001 Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAP), así también, en noviembre de 2001 la Ley Orgánica de Planificación (LOP), de esta manera quedan derogadas la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario y la Ley Orgánica de Administración Central.

La aplicación de estas nuevas leyes, a pesar de que son consideradas completas y mejora en muchos aspectos las leyes anteriores, no resuelve muchos de los problemas de la planificación pública. El Estado ha realizado esfuerzos en la conformación de un piso jurídico estable para la aplicación de la técnica presupuestaria por programas, sin embargo, un gran número de entes y órganos no logra vincular los objetivos y metas con la asignación presupuestaria, es decir, los programas con el gasto público y los conceptos que originan los recursos. En conclusión, en muchos casos se ha seguido utilizando el presupuesto tradicional por falta de conocimiento cierto del presupuesto por programas.

Al hacer una revisión a la cronología de la situación jurídica antes mencionada, se puede afirmar que adicionalmente, el Ejecutivo Nacional ha elaborado una serie de

reglamentos de leyes antes mencionadas, todos de gran importancia e interés para un adecuado uso de las técnicas presupuestarias y otras interpretaciones metodológicas de la ley. Dentro de estos reglamentos reviste gran importancia el reglamento N° 1 de la LOAFSP sobre el Sistema Presupuestario, publicado en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela el 18 de diciembre de 2001 según decreto 1590 y reformado por primera vez el 27 de junio de 2002 según decreto 5592 y por segunda vez el día 12 de agosto de 2005 según decreto 5781.

Precisamente en el año 2005, el Ejecutivo Nacional, por intermedio del Ministerio del Poder Popular para la Planificación y Desarrollo, el Ministerio del Poder Popular para las Finanzas y la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE), luego de haber realizado algunos análisis sobre la técnica presupuestaria utilizada en Venezuela, impulsó el empleo de una nueva técnica para la asignación de recursos la cual se denomina presupuesto por proyectos y acciones centralizadas. Es de hacer notar que esta técnica es novedosa en Venezuela, y hasta donde se sabe, no ha sido puesta en práctica en la administración pública por ningún otro país.

El Ejecutivo Nacional anuncia entonces que la ONAPRE esta al frente de la adecuación de la nueva técnica presupuestaria, por tal motivo la elaboración del presupuesto público nacional en vez de realizarse por programas se realizará por proyectos. El Ejecutivo Nacional hace énfasis en que dicha técnica cederá mayor eficiencia en el manejo de los recursos y mayor control del gasto, consecuencialmente permitirá combatir la burocracia.

El Ministerio de Finanzas (2005), señala que la decisión tomada por el gobierno para su aplicación desde el año 2006, se realiza como parte de una serie de reformas denominadas “reestructuración del aparato administrativo” para mejorar el modelo de gestión, el alcance de la eficiencia, la eficacia, la agilidad, una adecuada política de recursos humanos y la transparencia al tiempo de luchar contra la corrupción y la pérdida de recursos financieros y no financieros.

Según el Ministerio del Poder Popular para las Finanzas (2006), sólo el hecho de elaborar el presupuesto con esta nueva técnica mantendrá el crecimiento del producto interno bruto (PIB) por lo menos en un 5% y bajar la inflación a 10%, en un escenario

de realización de la cesta petrolera en 26 dólares por barril además de incrementar los ingresos por conceptos fiscales. Al mantener, como mínimo, el escenario anterior en estos parámetros se logrará una reducción significativa en el nivel de endeudamiento del país.

Por su parte el Director de la ONAPRE, Acosta (2005), informó que la nueva técnica ya comenzó a ser aplicada por el organismo a su cargo en conjunto con los despachos de Finanzas y Planificación y Desarrollo, ya que a través de estos entes es que se diseñara todo el cronograma de adopción conjuntamente con la evaluación y corrección del mismo.

En tal sentido, la Ley Anual de Presupuesto del año 2006 fue elaborada y ejecutada con la técnica presupuestaria Presupuestos por Proyecto y Acciones Centralizadas, la cual, según el Ejecutivo Nacional, permitió una mayor vinculación del plan operativo de los entes y organismos con el Presupuesto Nacional.

Acosta (2005), el cambio obedece a que la técnica que se utilizó hasta ahora se basaba en la definición de programas que se creaban en función de la misión del organismo, sin embargo, la gestión de Gobierno se ha visto en la necesidad de emprender proyectos con múltiples objetivos, gerenciados por un órgano o ente, que en ocasiones traspasan la misión de éstos.

Se presume entonces que este cambio de técnicas presupuestarias se hace en el marco del artículo 14 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, y según el Ejecutivo Nacional, lo que busca es mejorar la efectividad, la eficiencia y la transparencia de la gestión pública, en función de los objetivos y estrategias del desarrollo nacional.

No obstante, el cambio de la técnica presupuestaria se ha llevado a cabo de manera improvisada, sin un marco conceptual sólido, en ausencia de una adecuada preparación por parte de los entes y órganos que integran la administración pública, y sin considerar la opinión de los mismos.

Es necesario entonces, una vez acumulados dos años de experiencia con la técnica, profundizar en la discusión del cambio en la técnica de formulación, ejecución y

control del presupuesto público pues con ello se involucran otros instrumentos de la planificación pública venezolana.

De acuerdo con todo lo antes expresado, el investigador se ha formulado las siguientes preguntas de investigación:

1. ¿En qué consiste la técnica de presupuesto por programas?
2. ¿Qué es un presupuesto por proyectos?
3. ¿Qué diferencias y similitudes se pueden observar en la planificación operativa, formulación, ejecución y control presupuestario en las técnicas de presupuestos por programas y presupuestos por proyectos?
4. ¿Que impacto tiene en la planificación pública y en la eficiencia administrativa, la adopción de presupuestos por proyectos?

Justificación

La presente investigación se realiza motivado a que el Gobierno Nacional después de haber dado jerarquía de primer orden nacional al tema de la planificación pública, emite una nueva Constitución Nacional, una Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público entre otras leyes, sus reglamentos y todo un marco jurídico sobre el tema, así como también ha diseñado una nueva metodología para la elaboración de los presupuestos públicos, sustituyendo la metodología o técnica de elaboración en base a programas usada hace mas de veinte años por una nueva que se fundamenta en los proyectos y acciones centralizadas. Su intención es evitar debilidades en la administración pública nacional entre los que se encuentran principalmente la corrupción, la burocracia, así como mejorar en índices porcentuales el producto interno bruto, y la eficiencia y eficacia de la gestión.

En este orden de ideas, es necesario entender que la sustitución de las técnicas presupuestarias ya se ha iniciado, no obstante, es prácticamente imposible involucrar en dicho cambio a todos los órganos y entes ejecutores de presupuesto con sus distintas categorías jerárquicas y objetos de acción en el corto plazo, por tanto, se ha

planteado a nivel nacional aplicar la técnica de presupuesto por proyectos y acciones centralizadas en tres etapas.

- La primera etapa obliga a todos los entes del poder público nacional central a la elaboración y ejecución del presupuesto por proyectos a partir del ejercicio económico fiscal 2006.
- La segunda fase obliga a los entes del poder público regional y local a la elaboración y ejecución del presupuesto por proyectos solo en el área de inversión a partir del ejercicio económico fiscal 2007 y de manera general a partir de ejercicio económico 2008.
- La tercera etapa obliga a todos los entes del poder público no incluidos en las dos primeras etapas, la elaboración y ejecución del presupuesto por proyectos, a partir del ejercicio económico fiscal 2008.

Es importante destacar que la aplicación de las fases segunda y tercera no se han cumplido como fue previsto, situación que no permite determinar los efectos esperados en la aplicación de dicha técnica, pues existe una porción de la administración Pública usando la técnica por proyectos y acciones centralizadas y otra que utiliza la técnica de presupuestos por programas.

En consecuencia, toda la administración pública debe estar enmarcada en la nueva técnica presupuestaria luego del 2008 con un nuevo plan de adopción.

Según se aprecia, la estructura del estado asentará sus bases, sobre nuevos métodos, una nueva técnicas, por tanto los profesionales y en general los miembros de la sociedad venezolana, tomando en cuenta el principio de participación, debe observar, analizar y opinar sobre todo el proceso de adopción de esta nueva técnica de presupuesto por proyecto siempre en busca del camino a la perfección y a los mejores resultados, de manera tal que esta investigación brinda un aporte para el conocimiento mas exacto de la nueva técnica, en especial al ser comparado con la técnica que le sirve de base, el presupuesto por programa.

A tres años de sustituida la técnica del presupuesto por programas por los presupuestos por proyectos, se hace necesario realizar una revisión teórica de las fortalezas y debilidades en el proceso de adopción y la incidencia de este cambio sobre la planificación pública y la eficiencia administrativa.

Queda claro que al obtener y analizar los resultados de esta investigación los mismos podrán ser puestos a disposición de funcionarios públicos responsables de la planificación pública, en el entendido de aportar conocimiento en el proceso de adopción de las técnicas para la elaboración y ejecución de los presupuestos, así como su adecuada vinculación con otros instrumentos de planificación.

Esta investigación contribuirá a facilitar a los entes y órganos estatales y municipales que todavía no han sustituido la técnica de presupuestos por programas por la técnica de presupuestos por proyectos, a realizar ese proceso con una mayor y mejor información.

Objetivos de la Investigación

Objetivo General

Analizar las técnicas de Presupuestos por Proyectos y Presupuestos por Programas y su incidencia en la planificación operativa.

Objetivos Específicos

1. Explorar la técnica del Presupuesto por Programas.
2. Describir la técnica del Presupuesto por Proyecto y Acciones Centralizadas.
3. Comparar las técnicas del Presupuesto por Programas y del Presupuestos por Proyectos y Acciones Centralizadas en las etapas de planificación operativa, formulación, ejecución y control presupuestario.
4. Precisar los efectos de la adopción de los Presupuestos por Proyectos y Acciones Centralizadas en la planificación pública y la eficiencia administrativa nacional.

Alcances de la Investigación

Alcance de la Investigación

La investigación esta dirigida a obtener un análisis comparativo de la planificación operativa y las técnicas de presupuesto por programa y por proyecto y acciones centralizadas en la planificación pública venezolana, del poder ejecutivo centralizado y descentralizado nacional, estatal y local o municipal, la investigación se realizará en fases secuenciales que presentaran niveles de profundidad distintos, comenzando desde el menor hasta el mayor, es decir, desde la exploración del problema hasta el logro del objetivo general de la investigación.

Los resultados de la investigación serán validos al segmento del sector público regido en la actualidad por la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público, la Ley Orgánica de Planificación, la Ley Orgánica de Administración Pública y demás leyes que sirven de marco jurídico para la planificación pública, con la finalidad de tomar previsiones futuras al proceso de adopción de las nuevas técnicas diseñadas por la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE).

Alcance Temporal

La investigación se enmarca en el periodo de tiempo entre los años 2005 y 2008 ya que este fue el lapso propuesto por la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE) para la implementación definitiva y a todos los niveles jerárquicos de los órganos y entes de ejecución de presupuesto y planificación pública.

Alcance Metodológico

La investigación se desarrolla en fases secuenciales y recursivas que indican niveles de profundidad desde la menor hasta la mayor, a saber:

- Exploración del problema: se describe el fenómeno de la adopción de métodos para la elaboración de los presupuestos públicos con base a proyectos y

acciones centralizadas, así como las variables que la configuran. se aborda este fenómeno con base en las opiniones de los expertos, y se analizan las ventajas en la nueva metodología de ejecución de presupuestos por proyectos.

- Aplicabilidad de los resultados: estos son válidos y aplicables a los órganos y entes ejecutores y los presupuestos por proyectos y acciones centralizadas.

Limitaciones de la Investigación

Toda investigación tiene limitaciones, fundamentalmente cuando se trata de predecir el comportamiento de fenómenos. En este caso en particular, se observan en perspectiva las siguientes limitaciones:

Se evidencia falta de conocimiento por parte de los funcionarios encargados de la elaboración y ejecución del presupuesto público sobre la adopción de la técnica creada por la ONAPRE en cuanto a los presupuestos por proyectos y acciones centralizadas así como sus consecuencias en otros instrumentos de planificación pública.

La adopción de la nueva técnica de presupuesto por proyectos y acciones centralizadas en Venezuela no significa simplemente cambiar una normativa por otra, sino de observar y hacer seguimiento a una serie de procedimientos legales que permitan que la planificación pública nacional cumpla con sus objetivos de una manera más eficiente.

Para la presente investigación, se estudiará la segunda fase de implementación de la metodología, es decir, las instituciones que actualmente están presupuestando solo las inversiones por proyectos y será a partir del año 2008 que se comenzara a formular el presupuesto por proyectos y acciones centralizadas de manera general para ser ejecutado en el ejercicio económico 2009.

CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO

Antecedentes de la Investigación

Conforme a la exploración documental efectuada no existe historial directo en cuanto a estudios previos vinculados con la comparación de las técnicas presupuestarias por programas y presupuestos por proyectos y acciones centralizadas en la administración pública y sus efectos en la planificación a corto plazo, ni en Venezuela ni en ningún otro país, lo que muestra entonces lo novedoso e interesante de la presente investigación.

En el mundo entero, el tema de la planificación dentro de la administración pública ha generado una constante actualización de los procedimientos necesarios para alcanzar su fin, en tal sentido, el tema correspondiente a las técnicas presupuestarias como instrumentos de alto valor al proceso de planificación ha evolucionado desde el presupuesto tradicional hasta nuestros días.

Según Guerrero-López (2000), el presupuesto elaborado de acuerdo con técnica tradicional, tiene sus orígenes a fines del siglo XVIII en Inglaterra, con miras de brindar planificación, estimación y control de los gastos del Ministerio de Finanzas inglés, se fundamenta en que los recursos deben ser asignados tomando en cuenta, como elemento básico, la adquisición de bienes y obtención de servicios según su naturaleza, lo que origina la dificultad o imposibilidad de relacionar dichos bienes o servicios con los objetivos que se desean alcanzar y con las metas que se propongan lograr. Según esta descripción, el presupuesto tradicional es meramente un instrumento de control y no de planificación, ya que deja ver, que la metodología empleada para la realización de los análisis es rudimentaria, pues su fundamento se atribuye en mayor grado a la intuición y no a la razón, por lo que permite que la

administración pública al realizar sus acciones sin vincularse a un proceso consciente de planificación racional.

Burbano (1996) explica que la técnica de presupuesto tradicional al comienzo tuvo gran aceptación y un importante número de países la aplicó, pero las desventajas inherentes a ésta, en consecuencia produjeron la reacción de quienes regían los destinos de muchos países. En el mundo entero se creaba la necesidad de controlar los gastos gubernamentales que permitieran una mayor vinculación entre los objetivos y metas propuestas en un análisis racional. En este sentido, se comenzaron a desarrollar nuevas técnicas presupuestarias.

En Estados Unidos, la marina de guerra realizó desde 1946 estudios sobre la técnica de presupuestos por programas, la cual por los avances mostrados fue introducida oficialmente a la administración pública en el año 1965, nombrándola para entonces “Sistema de Planeación por Programas y Presupuestos”. Este sistema fue empleado con la intención de disponer de criterios más efectivos para la toma de decisiones en la distribución y asignación de los recursos públicos financieros y físicos captados por diferentes conceptos, sin embargo como gobierno federal, algunos estados y el departamento de agricultura de los Estados Unidos, prefirió adoptar para su planificación y control otra técnica presupuestaria denominada “Presupuesto Base Cero”, esta técnica usada en 1964 por vez primera, introduce una nueva metodología que busca determinar y precisar si las acciones que se ejecutan a través de los diferentes órganos o entes del estado son o no eficientes, originando de esta manera decisiones que permitan otorgar el grado adecuado a cada acción, hasta el hecho de determinar si es necesario eliminar dicha acción y así orientar la atención a otras acciones que requieran mayor atención o a las que sean mas prioritarias. (Del Río, 2003)

Guerrero-López (2000), indica además que la República de México, dio jerarquía constitucional al control del gasto público comenzó por la adopción de técnica presupuestaria rudimentarias sin metodología precisa con la elaboración de los presupuestos anualmente y con un sistema de “contaduría mayor” que se encargaba

de la formulación, ejecución y control del gasto presupuestario para proceder luego a la elaboración de la respectiva rendición de cuentas de ese año.

En aras de un constante mejoramiento en el control interno, inicia una serie de cambios en la estructura y dependencia de algunos órganos de control en la administración pública mexicana, estos cambios producen como consecuencia la creación de la Ley Orgánica del Presupuesto, cuyo objetivo principal es el de regular y reglamentar todos los actos relacionados con el presupuesto de la nación desde su formulación hasta su evaluación, a partir de este momento el gobierno mexicano adoptó con algunas deficiencias la técnica de presupuestos tradicional o también denominada presupuestos por objeto de gastos, la cual se fue perfeccionando hasta mediados de los años sesenta.

Esta técnica presupuestaria al igual que en una gran cantidad de países que usaban esta técnica presupuestaria, presentó fallas importantes por la poca relación entre el presupuesto y la planificación (objetivos y metas), concentrándose en el supuesto de no gastar más de lo presupuestado a parte de no determinar el impacto o efecto de la ejecución de los gastos.

De acuerdo con lo antes planteado, Guerrero- López (2000) confirman que el gobierno mexicano inicia una reforma de leyes y dependencias oficiales de control y presupuesto de la administración pública a mediados de los años sesenta para mejorar la eficiencia y gestionar los recursos públicos desde una óptica racional. Se crea en 1976 la secretaria de programación y presupuesto y se establece de manera formal y oficial la técnica de presupuestos por programas. De esta manera, el gobierno mexicano intenta vincular los gastos realizados con los resultados esperados, esta vinculación se lograría a través de las actividades concretas que cada órgano o ente debe realizar para cumplir con el programa que involucran los objetivos y las metas que se intentan lograr.

Desde 1995 el estado mexicano se ha propuesto hacer una serie de reformas sobre el sistema y técnica presupuestaria establecidos en los planes de la nación agregando indicadores que muestran el desempeño redundando en una administración pública

mas eficaz y eficiente, incrementando el control y evaluación de desempeño. (Guerrero López, 2000)

La República de Chile, de acuerdo con la Comisión Económica Para América Latina (1998), por el contrario a lo desarrollado en Estados Unidos y México no adoptó ninguna técnica presupuestaria específica para la administración pública, sin embargo el manejo y ejecución que se ha dado a su gasto público presenta un alto grado de eficiencia y eficacia, su éxito se debe a una excelente coordinación casi absoluta por parte del Ministerio de Hacienda, en menor grado por el Ministerio de Planificación, encargado este último sólo de los proyectos de inversión. En Chile, el presupuesto responde a políticas públicas acordadas en gabinete, sin embargo, cada sector de la vida pública representado por los distintos entes y órganos de esta administración deben realizar un trabajo de la mano (coordinación) con el Ministerio de Hacienda, quien en definitiva es quien analiza y asigna prioridades conjuntamente con la Presidencia de la República.

El caso de Chile es interesante y digno de estudio, ya que en este tipo de casos, los encargados de los presupuestos dirigen sus esfuerzos a garantizar el cumplimiento de las políticas públicas previamente acordadas a través de la coordinación presupuestaria, al tiempo de dar cumplimiento a los objetivos diseñados para la satisfacción de necesidades.

Makón (2000), indica claramente que los procesos de reforma en el aspecto relativo a la administración financiera debe darse de manera integral tomando en cuenta todos los elementos propios de cada país tanto en el marco legal como en el operativo, vale decir, la centralización y descentralización, ya que podemos observar lo ocurrido en Ecuador en la década de los años 70, en donde se presentó una profunda reforma en cuanto al marco legal de la administración financiera logrando producir y disponer de una moderna legislación, sin embargo la aplicación operativa no se incentivó de manera concreta ni como un sistema lo que concluyo en resultados poco satisfactorios en la administración pública de dicha nación, entre tanto, dicho proceso ha servido de guía y ejemplo para un gran número de países de la región que se han encaminado en la reforma de la administración financiera.

Por su parte Brasil en los años setenta inicio con éxito un profundo proceso de reforma de la administración financiera en donde se tomaron en cuenta cada uno de los elementos que la componen, es decir, presupuesto, contabilidad, tesorería y crédito público, generando una modernización en el campo operativo e informático que se convirtió con posterioridad en punto de referencia exitosos en reformas de los sistemas de administración financiera en América Latina. (Comisión Económica Para América Latina, 1998)

Makón (2000) en su trabajo “*Sistemas integrados de administración financiera pública en América Latina*” señala que en la segunda mitad de los años 80 y en casi toda la década de los años 90 prácticamente todos los países de América Latina han usado la técnica de presupuesto por programas, algunos quizás han tenido mayor éxito que otros, destacando como importante la experiencia Argentina en cuanto a la implantación institucional de subsistemas y otros desarrollos metodológicos que en la actualidad sirvan de referencia para otras naciones.

Casi todos los países de la región han realizado alguna reforma en sus sistemas de administración financiera, lo que trae como consecuencia la generación de una basta experiencia en reformas totales o parciales de la administración pública, experiencia que necesariamente debe tomarse en cuenta y aprovechar los aspectos positivos y desechar los negativos de quienes han iniciado dichas reformas.

Para un óptimo aprovechamiento de la experiencia habida en nuestra región, en cuanto a reformas en administración financiera, Makón (2000) nos señala algunos aspectos necesarios a tomar en cuenta:

- Situación inicial que permita explicar no sólo cómo se encuentran los diversos sistemas que conforman la administración financiera en el punto de partida, sino también el contexto político y económico nacional en que se desenvuelven y que los condicionan.
- Los aspectos conceptuales y metodológicos definidos para orientar y enmarcar la reforma y que constituyen la imagen-objetivo futura planteada para el funcionamiento de la administración financiera.
- La estrategia seguida para instrumentar la reforma y, por tanto, el camino utilizado para alcanzar dicha imagen-objetivo.

Aprendizaje de la experiencia

La experiencia permite identificar los resultados de reformas tanto en aspectos positivos como negativos, también para quienes se encuentran en proceso de reforma como para los que desean iniciarlo, en todo caso, según investigaciones realizadas por las Naciones Unidas y el Banco Interamericano de Desarrollo (1998) se deben tener presente los siguientes factores como aporte de la experiencia:

La definición conceptual de la reforma

Definición clara y explícita del marco conceptual y metodológico a adaptarse en el proceso de reforma y un proceso de capacitación masiva para los diferentes estratos políticos, directivos y técnicos de la burocracia pública.

Es crucial para inducir una profunda transformación en los mecanismos de asignación y uso de los recursos públicos y, por tanto, para alcanzar los objetivos de una mayor eficiencia, eficacia y economicidad en la gestión pública; dos pilares básicos de esta definición conceptual son el cambio en el modelo de gestión de la administración de recursos y el criterio de interrelación de sistemas.

La táctica de iniciar la instrumentación de la reforma partiendo de la priorización, en una primera etapa, del desarrollo de los sistemas de información financiera, como fue el caso argentino, parece ser adecuada. Ello es así, pues los procesos de reforma de la administración financiera son de larga maduración y no presentan resultados espectaculares que satisfagan directamente necesidades de la sociedad. En la medida en que el apoyo político es un requisito esencial para el éxito de las reformas de este tipo, es necesario definir un camino o trayectoria que implique priorizar, en cada momento, los requerimientos que plantean los niveles políticos y directivos del Estado. El apego a un excesivo tecnocratismo que implique encarar la reforma sin atender su viabilidad política, atenta contra una efectiva implantación de la misma.

La reforma no requiere sólo de normas, metodologías y desarrollos de “software” informáticos:

Firme, explícita y permanente decisión y apoyo político del más alto nivel al proceso de reforma. Dicho proceso garantiza transparencia pues posibilita publicitar los actos de gobierno y, por tanto, la ciudadanía puede ejercer un control del destino de los recursos que ella aporta; pero, por otro lado, la reforma también significa atacar la burocracia pública.

Esto implica un cambio cultural en la gestión diaria de los funcionarios públicos que requiere años para su maduración. El cumplimiento formal de las normas debe ser acompañado por la utilización plena de criterios de eficiencia y eficacia en la gestión de los funcionarios. Para ello, es esencial que los procesos de capacitación no se concentren exclusivamente en la transmisión de conocimientos sobre metodologías y procedimientos, sino también en la transmisión de pautas de comportamiento y en la visión que debe tener el funcionario público de estar al servicio de la sociedad, administrando recursos financieros que le han sido entregados en consignación. No existe proceso de reforma que tenga éxito en su instrumentación si no va acompañado de un plan amplio y masivo de capacitación; es conveniente, en este caso, la existencia de unidades especializadas que lleven a cabo las acciones de capacitación bajo la orientación y prioridades de quienes son responsables de dirigir la reforma.

Para que opere el nuevo modelo de gestión se requiere también una redefinición del papel de los organismos públicos:

Para contar con el apoyo político necesario se requiere que la reforma presente resultados rápidos y permanentes que le permitan a los niveles políticos percibir los beneficios que la misma les brinda. Similarmente, también es importante que les permita a los directivos mejorar su gestión y lograr, así que la gerencia pública esté comprometida con el cambio.

En primer lugar, es necesario que los órganos rectores (presupuesto, tesorería y contabilidad) lleven a cabo, en forma progresiva, un proceso de descentralización de controles en la administración de medios y prioricen el cumplimiento de los fines por

parte de las instituciones públicas; la excepción de este criterio general, es el caso del sistema de crédito público que normalmente presenta un alto nivel de centralización, originado en la historia de endeudamiento anárquico de los países.

En segundo lugar, es conveniente que exista un órgano central responsable de dirigir y coordinar la administración financiera, del cual dependan los órganos rectores, a efectos de que el funcionamiento de los mismos se efectúe en forma armónica y coherente.

En tercer lugar, las unidades de servicios administrativos institucionales deben redefinir su papel, ejerciendo plenamente su responsabilidad de unidades de apoyo técnico-administrativo de los niveles políticos y gerenciales de las instituciones, sin pretender reemplazarlos en el proceso de toma de decisiones sobre asignación y uso de recursos reales. Por último, los responsables de las unidades ejecutoras de programas no sólo deben tener responsabilidades en la producción de los bienes y servicios que demanda la sociedad, sino que deben contar con facultades para tomar decisiones sobre la mejor y más eficiente administración de los insumos reales que requieran.

También es necesario disponer de una estrategia de desarrollo de los recursos humanos ya que una gerencia pública comprometida con el proceso de reforma y bien remunerada, es también un requisito esencial para lograr éxito en la instrumentación de los cambios.

Bases Teóricas

Los principios del presupuesto

Los principios presupuestarios según Bastidas (1999), así como para Contaste, Arriechi, Calderaro, Dilena, Monroy y Núñez (2003), son las bases donde se asientan las políticas, estrategias, técnicas y procedimientos para la elaboración, formulación, aprobación, ejecución, seguimiento, control y evaluación de la planificación y el

presupuesto. Para efectos de esta investigación, serán analizados con el propósito de establecer la adecuación de la nueva técnica diseñada por el Gobierno Nacional.

Es importante resaltar, que no es el gobierno de Venezuela quien define dichos principios sino que estos son el resultado de múltiples análisis que se le han aplicado a los presupuestos durante todas sus etapas, en tal sentido estos son universales y deben necesariamente considerarse para la gestión presupuestaria. Dentro de los principales se tienen:

Principio de anualidad:

Conforme a este principio, el presupuesto debe abarcar el período de un (1) año el cual es conocido como ejercicio fiscal, en la administración pública nacional ese año coincide con el año civil, es decir de enero a diciembre. (Bastidas 1999)

Principio de universalidad:

Según este principio, todos los ingresos y gastos de la nación, de los estados y los municipios deben estar incluidos en el presupuesto; no debe quedar renglón de ingreso ni de egreso que no aparezca expresado en el documento que apruebe el Concejo Municipal, el Consejo Legislativo Regional y la Asamblea Nacional, ello a los fines del control del proceso presupuestario; en caso contrario, de no existir la correspondiente previsión presupuestaria, no podrá acordarse gasto alguno. Por otra parte, prohíbe efectuar gastos para los cuales no exista una previsión o crédito presupuestario. Según la LOAFSP, con posterioridad al treinta y uno de diciembre de cada año, no podrán asumirse compromisos ni causarse gastos con cargo al ejercicio que se cierra en esa fecha. (Bastidas 1999)

Principio de flexibilidad:

La rigidez del principio anterior queda amortiguada en parte por el principio de la flexibilidad, es de suponer que existan mecanismos para suplir las deficiencias que pudieran producirse en la ejecución del presupuesto aprobado. Tales mecanismos son: los traslados de créditos presupuestarios, los créditos adicionales y las rectificaciones

al presupuesto. La decisión será publicada, salvo casos de emergencia. No se podrán decretar créditos adicionales a los créditos para rectificaciones de presupuesto, ni incrementar esto mediante traspaso. (Bastidas 1999)

Principio de unidad:

Este principio guarda cierta relación con el de la universalidad. Con el principio de la unidad se pretende evitar la proliferación de fondos o cuentas especiales, es decir, la afectación de determinado rubro de ingresos para el pago de un gasto estipulado. Quiere evitarse con este principio la práctica de destinar o afectar algún rubro de ingreso a un fin específico. (Bastidas 1999)

Principio de equilibrio presupuestario:

El principio de equilibrio presupuestario establece que los ingresos y los egresos deben guardar una perfecta armonía, es decir, que los unos no deben exceder a los otros, que el monto total estimado para los gastos debe ser igual al total de los ingresos previstos para el mismo período fiscal. No debe esperarse en la ejecución presupuestaria ni un superávit ni un déficit. Este equilibrio se consigue también mediante los ajustes que puedan acordarse en los gastos cuando se evidencie una reducción en los ingresos estimados. (Bastidas 1999)

Principio de especificidad:

Este principio tiene por finalidad lograr que el presupuesto contenga toda la información que se considere indispensable, necesaria para el cabal entendimiento, control y evaluación de dicho documento. (Bastidas 1999)

Principio de publicidad:

Toda actividad presupuestaria debe estar sometida a conocimiento de la colectividad, al dominio público. Este principio se impone donde la razón del secreto, de la confidencia, tiene un campo sumamente reducido, en el que ciertas áreas, como

la defensa y seguridad. En consecuencia del principio de publicidad, el presupuesto debe publicarse, y motivar la discusión del mismo en forma pública. (Bastidas 1999)

Antecedentes del sistema presupuestario y de planificación en Venezuela

Venezuela desde su separación de la Gran Colombia en el año de 1830, con un ambiente político tenso, una sociedad devastada por la guerra de independencia y sin la experiencia en la conducción de la vida del país por el rumbo republicano, ha realizado esfuerzos para realizar una adecuada administración de los bienes de la nación, en este sentido se tienen registros en la ONAPRE sobre los distintos presupuestos anuales elaborados y su respectiva ejecución, no obstante, dichos presupuestos se elaboraron sin atención a ninguna metodología o técnica pues los mismos constaban de el registro de la posible captación de recursos y el destino de los mismos en función de la recuperación política, social y económica de la naciente nación Venezolana. (Ministerio Del Poder Popular Para Las Finanzas 2007)

El control, el seguimiento y por ende la evaluación de los instrumentos presupuestarios era deficiente y en ocasiones nulo, las consecuencias se reflejaron en problemas internos sobre la sociedad y la disidencia que condujo al país a una nueva guerra interna entre quienes apoyaban un gobierno conservador centralizado con todo el poder, principalmente el político y social, sobre sus hombros y quienes motivados por experiencias de países del hemisferio solicitaban una república federal.

Lamentablemente para los venezolanos el destino del país transcurrió sobre caminos escabrosos en los que predominaron los gobiernos dictatoriales con pequeños periodos de transición, entre unos y otros congelaron el desarrollo nacional en todos los sentidos. (Ministerio Del Poder Popular Para Las Finanzas 2007)

Con la aparición del petróleo en Venezuela, específicamente durante el gobierno dictatorial del General Juan Vicente Gómez, el país comenzó a percibir recursos con mayor rotación y se volcó sobre Venezuela una lluvia de inversiones que dieron cierta confianza al gobierno sobre mantener las practicas administrativas de la nación, error este que con el paso del tiempo condujo al país a una situación de derroche del gasto público, sin control, sin seguimiento, sin evaluación evadiendo responsabilidades y

prioridades y aunque el Producto Per Cápita Nacional se incrementaba a causa de la explotación petrolera, la situación social de pobreza del pueblo se acrecentaba, síntoma éste de una inadecuada política de presupuestación sin planificación alguna. (Ministerio Del Poder Popular Para Las Finanzas 2007)

Según Contaste, Arriechi, Calderaro, Dilena, Monroy y Núñez (2003), terminada la época de las dictaduras, en 1958 con la caída del gobierno del General Marco Pérez Jiménez, el país se enrumba seguro sobre el camino de la democracia y en éste mismo año se emiten dos decretos, el primero de ellos (Decreto 287, del 27 de Junio de 1958) para la modernización del Sistema Presupuestario Venezolano y el segundo (Decreto 492 del 30 de Diciembre de 1958), destinado a la creación de un sistema de planificación, vinculando entonces por vez primera metodológicamente los conceptos de planificación y presupuesto en Venezuela.

Después de 1961, al aprobarse la nueva constitución se fortalece un poco más, aunque no lo necesario, dicho sistema nacional de planificación y presupuestario, la técnica presupuestaria utilizada para entonces, no vincula de manera eficiente la planificación y la ejecución financiera de esa planificación, es decir, el presupuesto; en tal sentido comienzan a crearse una serie de órganos nacionales, regionales y locales para realizar un control mas exhaustivo, seguimiento y evaluación presupuestaria, sin mayores resultados. Con el cambio de la constitución y dado el avance en otros países en cuanto a las técnicas presupuestario, Venezuela comienza a realizar reformas sobre el sistema presupuestario, estas reformas intentaron sin éxito la adopción de la técnica de presupuesto por programas y las mismas no fueron aplicadas con el énfasis necesario, incluso, por vez primera en 1961 el presupuesto por programas fue realizado, de hecho, como un documento anexo al verdadero presupuesto de la nación, como consecuencia se crea entonces una situación de duplicidad en la técnica presupuestaria venezolana. (Contaste, Arriechi, Calderaro, Dilena, Monroy y Núñez, 2003)

Según la Asociación Venezolana de Presupuesto Público (AVPP) (1995), en Venezuela, aunque tímidamente comenzó la aplicación de la técnica presupuestaria por programas luego de la aprobación de la constitución nacional de 1961, en la

práctica se continuaba utilizando el presupuesto tradicional, es decir, la vinculación plan-programas como fundamento de la técnica del presupuesto por programas se dejó a un lado, de manera tal que para las etapas de formulación, elaboración y aprobación se planteaba una pequeña relación entre los recursos y las necesidades a satisfacer pero al momento de la ejecución, control y seguimiento, el uso del presupuesto se separaba de dichos planes ejecutando el gasto según el criterio de los responsables de la aplicación del presupuesto, principalmente según la cotidianidad o la prioridad del momento, tal cual como se realizaba con la técnica tradicional, como consecuencia la evaluación de los diferentes presupuestos anuales y la aplicación de los indicadores mostraban una desviación sistémica de los resultados esperados.

A partir de 1971 año crucial para la historia del presupuesto en Venezuela, pues en este año por ley el presupuesto de la nación debe presentarse por la técnica presupuestaria por programas, de manera tal que deja de emitirse la programación como documento anexo a la ley de presupuestos de ingresos y egresos para convertirse en ley, esta transición es posible al subsanar los vacíos legales y la interpretación pobre que existía sobre la programación presupuestaria.

El establecimiento de la técnica presupuestaria en Venezuela tomó mas impulso a partir de ese año, sin embargo, la introducción a la totalidad del gobierno no podía realizarse de manera simultánea, ya que, la legislación debía adaptarse y formar el piso jurídico que permitiera la fundamentación y creación de instrumentos necesarios para la aplicación presupuestaria definida por programas. En este sentido, el Ejecutivo Nacional acompañado de todos los ministerios bajó a todos los entes y órganos de la administración pública los lineamientos elaborados por parte del Ministerio de Hacienda y de CORDIPLAN. (AVPP, 1995)

Expresa también la AVPP (1995), los problemas en cuanto formulación se superaron con algunas excepciones, sin embargo, por algunos errores en la clasificación en la programación, la ejecución y control presenta graves fallas pues lamentablemente, los planificadores y ejecutores del presupuesto tomaron la programación como un mero documento que sirvió para la asignación de recursos

más no como la guía de aplicación de dichos recursos, entonces se formularon dichos recursos en atención al presupuesto tradicional.

Esta problemática permanece en la administración pública central y paulatinamente, a medida que se incorporó, a las regiones y localidades la programación como técnica presupuestaria, las fallas y distorsiones en la aplicación de ésta técnica se extendieron a toda la estructura de la administración pública.

En atención a la situación que venía generando la inadecuada adopción del presupuesto por programa en cada una de sus etapas, se realizó un análisis comparativo con otras naciones latinoamericanas que distinto a lo sucedido en Venezuela, presentaban resultados con un cierto grado de eficiencia, por lo que el Gobierno Nacional se da a la tarea de subsanar las fallas presentadas y hace intentos de perfeccionar la técnica en cuestión.

Posteriormente, señala la AVPP (1995), que en el año 1976, al promulgar la nueva Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, que conjuntamente con la nueva Ley Orgánica de la Contraloría y la Ley Orgánica de Administración Central se logran grandes avances en el sistema de planificación con su respectiva vinculación con los programas presupuestarios, en este momento Venezuela estructura una serie de elementos mínimos para garantizar el desarrollo de la nación, dentro de los elementos mas resaltantes están:

- Las bases para la planificación a largo plazo (plan de desarrollo de la nación) iniciada en 1961.
- La planificación a corto plazo (plan operativo anual) en donde se plasman los objetivos, metas y actividades a presupuestar.
- La técnica presupuestaria definida por programas vinculados a la planificación.
- El seguimiento, control y evaluación a través de la gestión del ejecutante pero principalmente a través de la contraloría.
- El incremento del ingreso petrolero y la denominada etapa de nacionalización de 1975.

Juntos, estos elementos configuran lo que pudo ser el inicio de la consolidación del desarrollo socio-económico del país, lamentablemente para los venezolanos no fue así, sin embargo, de acuerdo a lo expresado por Contaste, Arriechi, Calderaro, Dilena, Monroy y Núñez, 2003), dentro de los mayores avances de los que se nutrió la administración pública nacional son los siguientes:

- Se modificó el clasificador de cuentas adaptándolo a la realidad nacional de la década de los setenta.
- La programación de objetivos y metas, deja de ser un documento anexo de la planificación pública y se convierte en ley de presupuesto de ingresos y egresos por programas.
- Se crea la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario lo que indica una modificación en las disposiciones generales del presupuesto.
- El presupuesto deja de ser de uso exclusivo para la administración central y se distribuye a lo largo de la estructura federal e institucional jerárquica del país.
- Nace la necesidad de elaborar un sistema de registro de transacciones presupuestarias o también llamado sistema de contabilidad de la nación o contabilidad pública, el cual se consolida por resolución del entonces Ministerio de Hacienda en diciembre de 1980 y modificado en 1990 con la aparición del Sistema de Información Contable y Presupuestaria Pública (SICOP).
- Se crea la Oficina Central de Presupuesto (OCEPRE) como órgano rector del sistema de presupuestario nacional, al que entre otras funciones destacan fijar los lineamientos para la formulación del presupuesto aun cuando su esfuerzo se dirige al seguimiento, control y evaluación de la ejecución presupuestaria.
- El nuevo sistema presupuestario trae consigo la creación de tres reglamentos de dicha ley los cuales son: a) Competencias de las unidades que cumplen funciones presupuestarias, b) Responsables de programas, c) Contratación de obras, servicios y adquisiciones.
- Se elabora un sistema de evaluación de gestión financiera del presupuesto.

- Se crean instructivos que sirven de guía para la elaboración de los presupuestos por programas dirigidos por jerarquía, actividad de cada órgano o ente de la administración pública nacional, regional y local.

La AVPP (1995) señala que la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario de 1976, poco después de su sanción crea un ambiente de detractores y aduladores. Con el propósito de continuar la exigencia del estado venezolano por lograr mejorar la gestión de recursos en el sector público, ésta ley se reforma de manera parcial por primera vez el 30 de diciembre de 1980.

Después del año 1980 el país entra a un camino turbulento desde el punto de vista económico, la moneda se va en picada en relación con otras monedas y en consecuencia la calidad de vida del venezolano decae, en tal sentido el gobierno de turno promueve una serie de reformas, desde la óptica presupuestaria se hacen algunas modificaciones a los instructivos prepuestos por la OCEPRE, también se realizaron reformas económicas a finales de la década de los años ochenta, conduciendo en una segunda reforma parcial de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, sancionada en diciembre de 1990, es decir, diez (10) años después de la primera reforma. (Contaste, Arriechi, Calderaro, Dilena, Monroy y Núñez, 2003)

Menos de cuatro años después de la segunda reforma, con la subida al poder de un nuevo presidente, en abril de 1994 se realiza la tercera reforma parcial a la Ley.

En 1999, después de un proceso complejo de reformas, el país estrena nueva Constitución de la República, específicamente en diciembre de 1999, con esta constitución se inicia un proceso de transición jurídica en Venezuela y el piso jurídico nacional del planificación y presupuesto, como es lógico, se ve afectado, específicamente en septiembre del año 2000 se promulga y sanciona la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP), derogando la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, (reformada en 2001, 2003, 2005 y 2007). Posteriormente se deroga la ley orgánica de administración central y nace en octubre de 2001 la nueva ley orgánica de administración pública y menos de un mes después,

en noviembre de 2001 surge la ley orgánica de planificación. (Contaste, Arriechi, Calderaro, Dilena, Monroy y Núñez, 2003)

Es importante destacar que durante las reformas presentadas se mantiene la aceptación por parte del gobierno venezolano en la aplicación de la técnica de presupuestos por programas, por supuesto, con las mejoras y detalles presentados en la transición jurídica, destacando entre ellos (AVPP 1995):

- El otorgamiento de grado constitucional y con alto nivel de importancia para la administración pública de la planificación pública y la adecuada presentación y ejecución de los presupuestos públicos.
- La creación de un sistema de planificación, definiendo claramente quienes deben planificar tanto a largo plazo como al corto plazo.
- La actualización del sistema de contabilidad, se crea la Oficina Nacional de Contabilidad.
- Se transforma CORDIPLAN en Ministerio de Planificación y Desarrollo.
- Se crea el sistema evaluación paralelo a los indicadores de gestión financiera con los indicadores de gestión de eficiencia.
- Se transforma la Oficina Central de Presupuesto en Oficina Nacional de Presupuesto.
- Por ultimo en agosto de 2005 luego de estudios realizados por el Ministerio de Planificación y Desarrollo de la mano de la ONAPRE el ejecutivo toma la decisión de cambiar la técnica presupuestaria por una basada en proyectos y acciones centralizadas, argumentando para ello la consecución del aumento del Producto Interno Bruto, mayor eficiencia, eficacia, efectividad y productividad lo que después de un periodo determinado se constituirá en control de la inflación y mejoramiento de la economía y la calidad de vida de los venezolanos.

La planificación pública venezolana

En la actualidad venezolana la planificación pública ha sido objeto de múltiples discusiones, su caminar ha transitado de la mano del presupuesto público independientemente de la técnica, procedimiento o método utilizado.

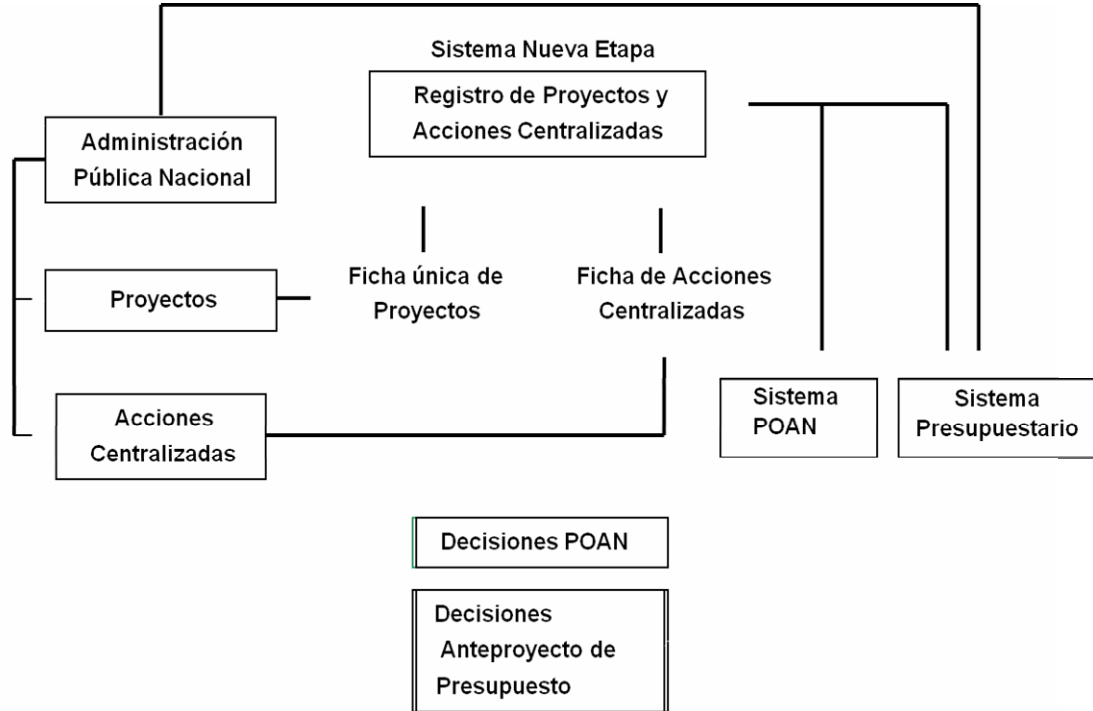
Hoy en día los distintos órganos planificadores del sector público nacional, dentro de los que destacan la Presidencia de la República y el Ministerio de Planificación y Desarrollo cuentan con una amplia experiencia basada en su propia trayectoria así como la acumulada por países latinoamericanos con características similares.

Se presume entonces que estas experiencias han dado como resultado la elaboración de un piso jurídico-legal que permite el seguimiento de una serie de lineamientos a los cuales deben apegarse las políticas del gobierno de turno, es decir, el proyecto de país que configure un gobierno determinado debe plasmarse en una serie de instrumentos en donde se traduzca la política a la acción, esa traducción de ideas y proyectos se realiza a través de “planes” o documentos con formatos preestablecidos, con carácter público y con objetivos racionales y coherentes claramente definidos.

Para consolidar una base de datos nacional de proyectos, se crea un órgano adscrito al Ministerio de Planificación y Desarrollo, en coordinación directa con la sala situacional del poder Ejecutivo, el cual se denomina “La Nueva Etapa”. (Ver gráfico 1).

Gráfico 1.

Flujograma de información en la planificación pública de Venezuela de acuerdo con la nueva técnica presupuestaria.



Fuente: www.mpd.gov.ve

Elaborado por el Ministerio de Planificación y Desarrollo (2007).

Los planes de la administración pública nacional venezolana, como proceso normativo que permite definir las estrategias y políticas del país, pueden ser de variada índole y con las características propias del proceso que se este planificando, sin embargo en cuanto a la administración pública, el estado venezolano debe cumplir con el basamento legal establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en la Ley Orgánica de Administración Pública y de manera particular en la Ley Orgánica de Planificación.

Es importante destacar que en esta última ley se establece los tipos de planes que deben elaborarse en Venezuela, los más relacionados con la presente investigación son el plan nacional de desarrollo y el plan operativo anual (POA).

La planificación de desarrollo económico y social de la Nación

Es un documento que define las líneas generales del plan de desarrollo económico y social de la Nación al cual debe ajustarse el plan nacional de desarrollo como parte de la visión general de desarrollo del país, según lo establecido en la Ley Orgánica de Planificación del año 2001, normalmente estas líneas generales se realizan para cada periodo constitucional del Ejecutivo Nacional (Presidencia de la República) y en él se plasman las políticas generales y objetivos de gestión pública en cada sector de la administración pública nacional. (Ministerio Del Poder Popular Para la Planificación y el Desarrollo, 2007)

Para el período 2007 – 2013, se elaboró un plan de desarrollo económico y social de la nación con el fin de dar continuidad y profundizar los logros del plan 2001-2007, el cual contaba de cinco directrices.

En este próximo período 2007 – 2013, el Ejecutivo Nacional orienta la administración de la gestión pública y el desarrollo de Venezuela a través de las siete directrices siguientes (Ministerio Del Poder Popular Para la Planificación y el Desarrollo, 2007):

- 1. Nueva Ética Socialista:** Propone la refundación de la Nación Venezolana, la cual hunde sus raíces en la fusión de los valores y principios de lo más avanzado de las corrientes humanistas del socialismo y de la herencia histórica del pensamiento de Simón Bolívar.
- 2. La Suprema Felicidad Social:** A partir de la construcción de una estructura social incluyente, un nuevo modelo social, productivo, humanista y endógeno, se persigue que todos vivamos en similares condiciones, rumbo a lo que decía el Libertador: “La Suprema Felicidad Social”.
- 3. Democracia Protagónica y Revolucionaria:** Para esta nueva fase de la Revolución Bolivariana se consolidará la organización social, de tal manera de transformar su debilidad individual en fuerza colectiva, reforzando la independencia, la libertad y el poder originario del individuo.
- 4. Modelo Productivo Socialista:** Con el fin de lograr trabajo con significado, se buscará la eliminación de su división social, de su estructura jerárquica y de la disyuntiva entre la satisfacción de las necesidades humanas y la producción de riqueza subordinada a la reproducción del capital.

5. **Nueva Geopolítica Nacional:** La modificación de la estructura socio-territorial de Venezuela persigue la articulación interna del modelo productivo, a través de un desarrollo territorial desconcentrado, definido por ejes integradores, regiones programa, un sistema de ciudades interconectadas y un ambiente sustentable.
6. **Venezuela: Potencia Energética Mundial:** El acervo energético del país posibilita una estrategia que combina el uso soberano del recurso con la integración regional y mundial. El petróleo continuará siendo decisivo para la captación de recursos del exterior, la generación de inversiones productivas internas, la satisfacción de las propias necesidades de energía y la consolidación del Modelo Productivo Socialista.
7. **Nueva Geopolítica Internacional:** La construcción de un mundo multipolar implica la creación de nuevos polos de poder que representen el quiebre de la hegemonía unipolar, en la búsqueda de la justicia social, la solidaridad y las garantías de paz, bajo la profundización del diálogo fraterno entre los pueblos, su autodeterminación y el respeto de las libertades de pensamiento.

La planificación nacional de desarrollo

Esta planificación tiene sus inicios después la aprobación de los decretos 287 y 492 de 1958 y actualmente esta establecida en los artículos 31 al 33, de la Ley Orgánica de Planificación de 2001. La misma tiene como propósito la ejecución de un proceso normativo que define los objetivos, las estrategias, las políticas y metas del Gobierno Nacional de manera que se logre homogenizar el desarrollo nacional planificado, esta planificación se divide en los tres niveles jerárquicos de gobierno mas importantes, es decir, el nacional, estatal y municipal. (AVPP 1995)

El plan nacional de desarrollo, es el instrumento de planificación más importante y de mayor jerarquía en la planificación nacional y en ellas se expresan a largo plazo, las políticas, objetivos y estrategias en materia económica, social y política del país como un todo y de manera coherente del quehacer público.

La planificación nacional de desarrollo “debe ajustarse a la visión general de desarrollo del país, contenida en las líneas generales del plan de desarrollo económico y social de la Nación”, de acuerdo al artículo 32 de la Ley Orgánica de Planificación (2001).

La planificación operativa anual

Es un proceso establecido en la ley, específicamente en los artículos del 34 al 43 de la Ley Orgánica de Planificación Pública, que busca otorgar operatividad al plan plurianual en periodos de tiempo anuales, es decir es la transformación del largo plazo al corto plazo, a través de la relación de ingresos o recursos en productos o resultados, esto ultimo con una adecuada combinación en cantidad y calidad de dichos recursos y los ejecutores o responsables gubernamentales de su aplicación.

El POA es el documento de planificación con mayor vinculación con el presupuesto anual de ingresos y egresos, este plan es contentivo de las operaciones que tienen asignación financiera en la ley de presupuesto y expresa en términos prácticos la producción organizacional. A través de este plan se encauza el presupuesto hacia los objetivos y metas del plan nacional de desarrollo en términos anuales y esta orgánicamente vinculado a éste.

El POA es un instrumento que relaciona los planes estratégicos de los órganos y su presupuesto, este plan operativo anual indica las estrategias, objetivos y metas de un plazo plurianual o de largo plazo, en planes, objetivos y metas de corto plazo vinculados con las disponibilidades de recursos para ese período. La elaboración de estos dos instrumentos POA-Presupuesto son actividades que se deben llevar de la mano pues una lleva a la otra. Para la elaboración del POA es necesario construir una serie de elementos articulados entre si que permitirán el control y seguimiento mensual, trimestral y anual pormenorizado de la ejecución física y financiera de la gestión en un plazo determinado. (AVPP 1995)

La ONAPRE, define al POA según la información disponible en www.onapre.gob.ve de la siguiente manera:

El Plan Operativo Anual (POA) es uno de esos instrumentos que complementan la eficacia del presupuesto, al POA se conoce como un documento, como un instrumento que ayuda a la gestión, que detalla el funcionamiento adecuado de la economía y que proporciona la instrumentación de la política económica en el corto plazo de forma tal que los planes, programas y proyectos contenidos en el mediano plazo se hagan realidad. Planes de mediano y largo plazo que se reducen en los planes anuales y su acción como meta contiene un ciclo de un año.

El plan operativo anual se elabora tomando en cuenta las Líneas Generales del plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, a través de la concertación de acciones del Estado en un conjunto de objetivos y resultados específicos, a los cuales se les estiman y cuantifican recursos presupuestarios necesarios para su ejecución. Adicionalmente identifica indicadores de gestión los cuales son indispensables para realizar el control y evaluación durante su vigencia.

Cuadro 1.
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. 2.% Comprometido. 3.% Causado. 4.% Pagado.	1.Programación presupuestaria. 2.Ejecución presupuestaria.	Disponibilidad Presupuestaria

Fuente: Gobernación del Estado Mérida
Elaborado por: DIPREPLAN 2005

De acuerdo con el cuadro 1 antes descrito se puede visualizar una serie de elementos que necesariamente deben tomarse en cuenta para la planificación operativa, según la Dirección de Planificación y Presupuesto de la Gobernación del estado Mérida (DIPREPLAN, 2004) dentro de los que destacan, están:

1. *Organismo*: Ente órgano de la administración pública encargado de ejecutar un presupuesto anual de acuerdo con la directrices de su órgano de adscripción, del Ministerio de Planificación y de la ONAPRE.
2. *Área Estratégica*: Ámbito de acción donde se enfatiza la gestión del Gobierno Nacional. Debe estar en concordancia con las siete directrices del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación.
3. *Sub-Área Estratégica*: Ámbito de acción donde se enfatiza la gestión del Gobierno Regional.
4. *Directriz Estratégica*: Enunciado breve, descriptivo y comprensivo de lo que se pretende alcanzar en el área estratégica.
5. *Objetivo*: Es el propósito específico que en términos de un resultado esperado, se debe alcanzar en el marco de la directriz estratégica definida.
6. *Producto*: Bien o servicio obtenido, o que se pretende obtener, que concreta el objetivo propuesto. Debe ser cuantificado a través de las metas.
7. *Enunciado*: Breve descripción del contenido de la directriz estratégica, del objetivo, de los productos y de la asignación financiera.
8. *Asignación Presupuestaria o Financiera*: Recursos necesarios para obtener el bien o servicio.
9. *Indicadores*: Medida que permite evaluar el progreso alcanzado en relación con los productos, los objetivos y directrices estratégicas.

1) Secuencia lógica para establecer indicadores:

- Saber que se quiere medir
- Determinar el tipo de información necesaria.
- Seleccionar los indicadores pertinentes.

- Definir los estándares esperados.
- Diseñar el procedimiento para recoger los datos.
- Levantamiento de datos.
- Comparar los resultados.

2) Tipos de indicadores:

- De gestión (economía, eficacia, eficiencia, calidad, impacto)
- Financieros (liquidez, solvencia, endeudamiento, patrimonio, entre otros)

10. Medios de Verificación: mecanismos a través del cual se puede constatar o comprobar el resultado que señala el indicador de gestión.

11. Supuestos: Condiciones externas al órgano o ente, fundamentales que deben darse para alcanzar los objetivos, los productos y los recursos financieros.

Pasos para la elaboración de un POA (AVPP 1995)

1. Enunciación del objetivo: en este paso se debe dar respuesta a las siguientes preguntas para garantizar la definición del objetivo que realmente es requerido: el qué, el cómo; además debe cumplir las siguientes condiciones: a corto plazo y vinculación con la directriz estratégica
2. Formulación del producto: definición del bien o servicio requerido para alcanzar el objetivo, el mismo debe ser: cuantificable, específico y debe tener comprobada vinculación con el objetivo.
3. Conformación de los medios de verificación, es decir crear el instrumento para constatar el resultado que señala el indicador.
4. Preparación de los supuestos: establecer las condiciones fundamentales para alcanzar, los objetivos, productos y los recursos financieros.
5. Asignación presupuestaria, definir con claridad la cantidad de recursos necesarios y suficientes para la consecución del objetivo y sus productos, destacando las fuentes de financiamiento de dichos recursos.

El marco lógico como técnica de elaboración del POA

Existen algunas técnicas para la elaboración del POA, dentro de las que más destaca la aplicación del marco lógico también conocido por sistema del marco lógico.

El sistema del marco lógico surge a finales de la década de 1960 como una metodología desarrollada por la agencia de desarrollo de los Estados Unidos (USAID), en la actualidad es utilizada por casi todos los organismos internacionales y en nuestro país es aplicada por el Ejecutivo Nacional para la elaboración del POA por su capacidad de lograr integrar los tres niveles de planificación, es decir, estratégico, táctico y operativo, en sus tres etapas las cuales son planificación, gestión y evaluación.

Según el Ministerio de Planificación y Desarrollo (2007), el marco lógico se define como:

Un instrumento de planificación que permite estructurar los principales elementos de un proyecto, subrayando los lazos lógicos entre los insumos previstos, las actividades planteadas y los resultados esperados. Permite mejorar la planificación del proyecto al resaltar los lazos que existen entre los elementos del proyecto y los factores externos. Es un conjunto de conceptos inter independientes que describen de modo operativo y en forma de matriz los aspectos más importantes de un proyecto.

Permite verificar si el proyecto ha sido elaborado en forma correcta y facilita el seguimiento, proporcionando una evaluación más satisfactoria.

Ventajas de marco lógico:

- Aporta una terminología uniforme que facilita la comunicación y sirve para reducir ambigüedades.
- Aporta un formato para llegar a acuerdos precisos acerca de los objetivos, metas y riesgos que comparten todos los involucrados.
- Suministra un temario analítico común que puede ser utilizado por el equipo planificador, el ente evaluador y cualquier otro actor que se vincule al proyecto (información necesaria).

- Enfoca el trabajo técnico en los aspectos críticos y puede acortar documentos de proyectos en forma considerable.

Ventajas del marco lógico según el Ministerio de Planificación y Desarrollo.

- Clarifica el propósito y justifica el proyecto.
- Identifica las necesidades de información.
- Define los elementos claves de un proyecto.
- Analiza el entorno del proyecto desde su inicio.
- Facilita la comunicación entre las partes involucradas.
- Identifica cómo medir el éxito o fracaso del proyecto.

A continuación se presentan los instrumentos del marco lógico, según el Ministerio de Planificación y Desarrollo. Para una adecuada utilización de la técnica del marco lógico es necesario realizar un análisis a cada uno de los siguientes instrumentos:

1. Los involucrados en el problema.

Los involucrados son todas las personas naturales o jurídicas que se relacionan o se afectan por el problema en consideración y para un adecuado análisis se toman en consideración:

- Los intereses de esos grupos en relación con el problema.
- La percepción de esas personas sobre el problema.
- Los recursos financieros, políticos, legales, humanos, entre otros de los que disponen los involucrados.
- Reacciones en cuanto a la aplicación de estrategias a utilizar para resolver el problema.
- Los conflictos existentes o potenciales entre ellos.

Un adecuado análisis en el que se tomen en cuenta los aspectos anteriores puede indicar las actitudes requeridas, deseadas y factibles desde el punto de vista de los

involucrados, es decir, con este análisis se puede detectar el problema central a resolver.

2. Los problemas a resolver.

Una vez realizado el análisis de los involucrados, se continúa con el análisis sobre dicho problema, el cual consiste en el establecimiento de las relaciones causa-efecto, entre los factores negativos de una situación existente. Es importante tener en cuenta que el o los problemas se expresan en estados negativos y deben describir en forma apropiadas una situación que se considera insatisfactoria. El problema central no se convierte inmediatamente en el objetivo del proyecto, ya que se debe continuar con el análisis.

3. Los objetivos a alcanzar.

Los objetivos constituyen la proyección a futuro de una situación que los afectados consideran deseable, imprimen una orientación a las acciones a realizar, así como también debe ser alcanzable con los recursos disponibles.

Desde esta óptica el análisis de los objetivos se realiza con el propósito de convertir los estados negativos del problema en estados positivos alcanzables de manera tal de transformar el problema central o cualquier otra situación negativa en objetivo del proyecto.

Para lograr eficientemente dicha conversión se debe tener presente que si existen dificultades en la formulación del objetivo, que señale deficiencia en el análisis de los problemas, entonces debe reiniciarse el proceso de análisis de los instrumentos.

4. Las alternativas para la solución.

Por ultimo, el análisis de las alternativas, que se realiza inmediatamente después del análisis de los objetivos de manera tal que se comienza por descartar los objetivos que no se consideren factibles. También es necesario transformar la relación causa-efecto en relación medio-fines tantas veces como sea necesario para llegar a formular estrategias para el proyecto.

Finalmente, una vez identificadas las estrategias, éstas se analizan desde el punto de vista de los recursos disponibles, factibilidad política, duración del proyecto, probabilidades, y todos los aspectos que se consideren pertinentes.

Aplicados y analizados estos cuatro instrumentos es factible la realización de la matriz de planificación del proyecto en donde se plantean las preguntas básicas de la planificación operativa.

Cuadro 2.

Matriz de Planificación del Proyecto

Qué	Qué se desea lograr con el proyecto.	Objetivos y Resultados
Cómo	Cómo se alcanzarían los objetivos y resultados.	Actividades
Cómo	Cómo se puede medir el cumplimiento de los objetivos, resultados y supuestos.	Indicadores
Qué	Qué factores externos se deben considerar.	Supuestos
Qué	Qué recursos son necesarios para la ejecución del proyecto.	Presupuesto

Fuente: www.mpd.gov.ve

Elaborado por el Ministerio de Planificación y Desarrollo.

Una vez realizada esta matriz, las condiciones quedan disponibles para la estructura del marco lógico, lo cual puede visualizarse según el cuadro 3 a continuación:

Cuadro 3.

Estructura del Marco Lógico

Elementos Básicos del Proyecto	Indicadores Objetivamente Verificables	Fuentes de Verificación	Factores Externos
Objetivo General			
Objetivo Especifico			
Resultados			
Actividades	Medios	Costos	

Fuente: www.mpd.gov.ve

Elaborado por el Ministerio de Planificación y Desarrollo (2007).

La flecha presente en el cuadro anterior muestran el sentido sobre el cual se debe mantenerse la secuencia de elaboración del Marco Lógico, este orden es también denominado como Lógica de Ejecución del Proyecto.

En el grafico 2, el cual se muestra a continuación se muestra la relación y jerarquía existente entre los distintos planes de la administración pública.

Grafico 2.

Esquema Jerárquico de la Planificación Pública Nacional



Fuente: www.pucp.edu.pe

Elaborado por: Programa de contabilidad y gerencia política- Perú y adaptado por el autor.

Etapas presupuestarias

Según Burbano (1996), el proceso presupuestario como proceso metodológico guiado a través de una serie de lineamientos políticos económicos y sociales y de acuerdo con el marco jurídico correspondiente se conforma por una serie de etapas que están presentes durante toda la vida del presupuesto, estas etapas son:

Formulación:

Tiene como objetivo la asignación de recursos financieros a los proyectos de interés sectorial, regional y demás órganos y entes responsables de manejar recursos públicos y que cuentan con la recomendación favorable de la ONAPRE y del Ministerio de Planificación y Desarrollo.

Esta etapa permite disponer de los recursos necesarios para ejecutar tanto programas como proyectos y acciones centralizadas.

La formulación presupuestaria tiene como principal función homogeneizar, normar y coordinar la información relativa al proceso de asignación de recursos y la aplicación del presupuesto en el sector público. Los principales pasos a seguir son:

- Definir las orientaciones, normas y procedimientos que regirán el ejercicio presupuestario a formular.
- Identificar las fuentes de recursos monetarios que financiarán la ejecución del Plan Operativo, así como su contribución.
- Definir y cuantificar los recursos reales, y su valoración financiera, necesarios para la consecución de los objetivos y metas de corto plazo.
- Analizar la consistencia entre los requerimientos de recursos financieros y las estimaciones de financiamiento; revisar los objetivos y metas de corto plazo en caso de ser necesario.
- Analizar la consistencia entre los niveles macro y micro de las políticas económicas, sociales y presupuestarias.

En base a esta etapa presupuestaria, cada una de las organizaciones públicas elabora su propio proyecto de presupuesto para el período, donde se contemplan tanto los gastos de operación como los gastos de inversión. En el presupuesto se incluye una lista de proyectos; estos postulan a financiamiento público, por lo cual se debe enviar la respectiva ficha de la Nueva Etapa y el estudio técnico-económico que la respalda, al Ministerio de Planificación y Desarrollo en donde se evalúa desde el punto de vista de los lineamientos y directrices de desarrollo económico de la nación, de acuerdo a las leyes y de acuerdo a la planificación operativa y posteriormente lo aprueba en sus aspectos técnico-económicos.

Ejecución:

La ejecución es la segunda etapa presupuestaria, la cual consiste en la realización de una serie de acciones tanto por parte de los órganos ejecutores como de los superiores, a objeto de:

- Obtener el financiamiento necesario (ejecución de ingresos).

- Aplicar los recursos para el logro de los fines de la Institución plasmados en un plan y en un presupuesto (ejecución de gastos).

Para lo antes descrito es necesaria la utilización de talento humano, bienes y servicios, también las asignaciones financieras determinadas en el presupuesto. Dichas acciones tanto de la ejecución de los ingresos como de los gastos deben ejecutarse en un tiempo y lugar determinado, utilizándose técnicas específicas para la obtención de los ingresos y realización de los productos, mediante la aplicación de los sistemas administrativos necesarios para la obtención oportuna de los recursos reales.

Funciones de la etapa presupuestaria de ejecución. (Ministerio Del Poder Popular Para La Planificación y Desarrollo, 2007)

- Garantizar la ejecución racional y coherente de todas las unidades ejecutoras del gasto, tomando en consideración todas las medidas previas a fin de imputar los gastos correctamente y teniendo como base la distribución administrativa del presupuesto de gastos
- Compatibilizar a lo largo del ejercicio presupuestario, los recursos materiales y humanos que se requerirán para el cumplimiento de las metas programadas con los recursos financieros disponibles con el fin de asegurar una ejecución ordenada de los proyectos presupuestarios.
- Evaluada y aprobada la ejecución por los organismos de adscripción, queda programada a nivel de partidas presupuestarias, en el cual, en caso de ser necesario se recoge e introducen los cambios exigidos y generados por el proceso mismo (flexibilidad), que permitirá determinar las metas por parte de los organismos ejecutores del presupuesto.
- Reprogramar algunas partes del presupuesto a los fines de ajustarse a las solicitudes aprobadas por los órganos superiores, si durante la ejecución algunos proyectos o parte de proyectos tiene la necesidad de comprometer o desembolsar por encima de su cuota previamente aprobada.

- Llevar el control presupuestario de todas actividades realizadas por los órganos y entes ejecutores del gasto, para verificar la legalidad y sinceridad de las operaciones relativas a los ingresos y gastos.
- Realizar de acuerdo con instructivos o formularios establecidos por la ONAPRE, la ejecución física y financiera por lapsos trimestrales, los cuales tienen por objeto realizar un seguimiento de dicho lapso del presupuesto de ingresos y gastos de acuerdo con el tipo de organización pública.
- No adquirir compromisos para los cuales no existan créditos presupuestarios, ni disponer de créditos para una finalidad distinta a la prevista.
- Realizar el cierre de las cuentas del presupuesto de ingresos y gastos al 31 de diciembre cada año. Después de esa fecha, los ingresos que se recauden se considerarán parte del nuevo presupuesto vigente, con la independencia de la fecha en que se hubiere originado la obligación de pago o liquidación de los mismos.
- Facilitar la toma de decisiones oportunamente cuando se presenten problemas coyunturales que afecten el flujo previsto de ingresos, actuando sobre el ritmo de la ejecución de los gastos.
- Coordinar la gestión financiera de las autoridades competentes, cuando deseen visualizar y controlar el gasto de las unidades ejecutoras que están adscritas a sus despachos.

Control:

Según Gurusteaga, citado por la Asociación Venezolana de Presupuesto Público (1995) define el control como "...Un conjunto de actividades que se emprenden para medir y examinar los resultados obtenidos en el período, para evaluarlos y para decidir las medidas correctivas que sean necesarias". Considera, además, que un sistema integrado de control debe establecer los siguientes elementos: determinación de los objetivos, medición de los resultados, determinación de las desviaciones (comparación en términos físicos y financieros de lo presupuestado con lo ejecutado), emisión de informes de ejecución presupuestaria y toma de medidas correctivas.

Los controles presupuestarios pueden ser de diversos tipos:

- Externo: Político, legislativo, jurisdiccional, sobre las cuentas de gastos, sobre las cuentas de ingresos y funcional.
- Previo: Sobre los compromisos, sobre las órdenes de pago, cheques y demás formas de pago.
- Interno: Jerárquico y de tutela.
- Permanente, ocasional, periódico, físico.
- Financiero, legal, de mérito, de veracidad, de gestión, perceptivo: Sobre los ingresos, sobre los gastos, sobre los bienes
- Posterior, exhaustivo y selectivo: Estas clasificaciones pueden combinarse durante la aplicación de un proceso de auditoría interno o externo.

Evaluación:

Según el artículo No. 59 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP) que dice: “La Oficina Nacional de Presupuesto evaluará la ejecución de los presupuestos de la República y sus entes descentralizados funcionalmente sin fines empresariales, tanto durante el ejercicio, como el cierre de los mismos”. Para ello, los entes y sus órganos están obligados a lo siguiente:

- Llevar registros de información de la ejecución física de su presupuesto, sobre la base de los indicadores de gestión previstos y de acuerdo con las normas técnicas correspondientes en los instructivos de seguimiento de la ejecución trimestral del presupuesto de ingresos y gastos.
- Participar los resultados de la ejecución física de sus presupuestos a la Oficina Nacional del Presupuesto, dentro de los plazos que determine el reglamento de la LOAFSP.

La evaluación presupuestaria, puede definirse según el Ministerio de Planificación y Desarrollo (2007) como “El conjunto de procesos analíticos para determinar sobre una base continua de tiempo, los avances físicos y financieros obtenidos a un

momento dado, y su comparación con el Presupuesto, así como su incidencia en el logro de los objetivos.”

En la etapa de evaluación presupuestaria, las entidades del sector público deben determinar, bajo responsabilidad, los resultados de la gestión presupuestaria del pliego mediante el análisis y medición de la ejecución de los ingresos, gastos y metas presupuestarias así como de las variaciones observadas, señalando sus causas, en relación con los programas, proyectos y actividades aprobados en el correspondiente presupuesto. La evaluación presupuestaria debe realizarse considerando el logro de los objetivos institucionales y la ejecución de los ingresos, gastos y metas presupuestarias.

Funciones de la etapa presupuestaria de la evaluación.

- Analizar y examinar, en forma análoga y posterior a la ejecución, los desvíos entre lo programado y lo ejecutado, determinar las causas de dichos desvíos y proponer las medidas correctivas correspondientes.
- La evaluación de los gastos se realiza durante el ejercicio presupuestario donde se miden los grados de avance y lo que ocurre al cierre del ejercicio como parte de la liquidación del mismo.
- Analizar la ejecución de las variables físicas y financieras contempladas en el presupuesto en forma interrelacionada.
- Permite desarrollar indicadores de eficiencia y eficacia de la gestión presupuestaria.

Fases de la evaluación presupuestaria

La elaboración de la evaluación presupuestaria puede realizarse en atención a tres fases, (Ministerio de Planificación y Desarrollo, 2007) las cuales deben desarrollarse secuencialmente y formar parte del mismo proceso, siendo éstas las siguientes:

Primera fase: Análisis de la gestión presupuestaria en términos de eficacia y eficiencia, consiste en comparar, para el caso del análisis de eficacia y eficiencia, la

información de la ejecución presupuestaria de los ingresos, egresos y logros de las metas presupuestarias, registrada durante el período a evaluar, con la información contenida en el presupuesto.

Segunda fase: Identificación de los problemas presentados, la presente fase consiste en identificar los problemas que ocurrieron durante la ejecución presupuestaria, detectados durante el proceso de análisis de la gestión presupuestaria en términos de eficacia y eficiencia, a nivel de pliego, actividad, proyecto y componente, según corresponda.

Tercera fase: “Determinación de las medidas correctivas internas y formulación de sugerencia administrativas”, consiste en determinar las soluciones técnicas pertinentes o los correctivos necesarios para evitar o superar los inconvenientes y deficiencias observadas durante el período evaluado, en base a los resultados de las etapas anteriores.

Para dicho efecto se debe considerar, entre otros, los siguientes criterios:

- Grado de factibilidad de cumplimiento de las metas presupuestarias de apertura.
- Grado de realismo de los gastos estimados para el cumplimiento de metas al primer semestre del presente año.

Presupuestos por programas

El presupuesto por programas asigna los recursos con base a los resultados expresados mediante los bienes y servicios que se producirán en un órgano o ente determinado. En razón de ello, cada programa, subprograma o proyecto determinarán las metas para cuantificar dichos resultados, que permitirán evaluar la eficacia, es decir, el logro de los objetivos previstos, así como la eficiencia, vale decir, la relación entre ese resultado y el gasto ejecutado con el logro del mismo. (Burbano, 1996)

1. Definición:

El presupuesto por programas puede definirse, en criterio de diversos autores, entre los cuales se citan:

La ONAPRE, (disponible en www.onapre.gob.ve) lo define como:

Es un proceso integrado de formulación, ejecución y evaluación de acciones realizadas por un organismo en procura del logro de metas vinculadas tanto con las políticas de gobierno como con los recursos financieros.

Aparece para dar respuesta a las contradicciones implícitas en el presupuesto tradicional y en especial para que el Estado y las instituciones que lo integran dispongan de un instrumento programático que vincule la producción de los bienes y servicios a alcanzar con los objetivos y metas previstas en los planes de desarrollo.

Rodríguez, citado por Ablan (2001) en su trabajo “*Apuntes de Presupuesto*” describe:

El presupuesto por programas es una presentación sistemática de las actividades que realizan los organismos del gobierno, de los objetivos y metas que se proponen lograr y del costo de ejecución de los programas y proyectos a desarrollar anualmente, es decir, el presupuesto por programas permite conocer que actividades se pretenden realizar, en que magnitud, a que costo, y cual es el organismo que se dedica a su ejecución. (p.53)

Zambrano (2007) en su “*Diccionario Gerencial del Sector Público*” incluye cuatro posibles definiciones a saber:

Primera definición

El presupuesto por programa es una técnica presupuestaria que pone especial atención a la producción terminal que se genera, más que en los bienes y servicios que se adquieren. Contiene un conjunto desagregado de programas, subprogramas, proyectos (obras) y actividades (tareas), que se deben realizar a corto plazo y permite la racionalización en el uso de recursos al determinar los respectivos programas, asimismo, identifica responsables del programa y establece las acciones concretas para obtener los fines deseados.

Segunda definición

Técnica presupuestaria basada en relaciones insumo producto, las cuales constituyen la estructura de cálculo de las categorías presupuestarias.

Tercera definición

Es una forma de asignación de los recursos económicos públicos por productos. Expresa en términos monetarios el proceso de producción de bienes y servicios que se realiza dentro del espacio que delimita las capacidades de una organización pública.

Cuarta definición

Es una alternativa del presupuesto tradicional (en el que los recursos se asignan sin prever la producción organizacional)

Se puede entonces concluir que con esta técnica, el proceso presupuestario podría ser la consecuencia de una programación a corto, mediano y largo plazo de los recursos públicos necesarios para alcanzar determinados objetivos, fijando los gastos a ese programa y estableciendo quien es el responsable de cada parte de un programa.

2. Características (Ablan, 2001):

- Es un instrumento de política económica, de planificación de corto plazo y de racionalización administrativa.
- Precisa la cantidad de bienes y servicios que generarán los planes de desarrollo.
- Permite delimitar responsabilidades organizacionales, pues a cada categoría programática, corresponde al menos, una unidad organizacional responsable.
- Permite la aplicación de sistemas de seguimiento, evaluación y control a nivel de productos, pues define a estos con rigor.
- Presenta como limitación que la orientación hacia resultados no es explícita ni está fuertemente direccionada, por cuanto los resultados se hayan implícitos en las políticas. Esto limita la aplicación del control de gestión por resultados.

3. Finalidad:

- Planear integral y sistemáticamente todas las actividades que la empresa debe desarrollar en un periodo determinado a través de programas y subprogramas.
- Controlar y medir los resultados cuantitativos, cualitativos y, fijar responsabilidades en las diferentes dependencias de la empresa para lograr el cumplimiento de las metas previstas.
- Coordinar los diferentes centros de costo para que se asegure la marcha de la empresa en forma integral.
- Planear los resultados de la organización en dinero y volúmenes.
- Controlar el manejo de ingresos y egresos de la empresa.
- Coordinar y relacionar las actividades de la organización.
- Lograr los resultados de las operaciones periódicas.

4. Ventajas:

Ablan (2001) presenta las siguientes ventajas del presupuesto por programas:

- Es un instrumento de política económica y de racionalización administrativa.
- Facilita la vinculación entre la planificación a largo plazo y las acciones a corto plazo.
- Provee la base para una mejor asignación de los recursos.
- Permite que esta claramente identificada la persona responsable administrativa, civil y penalmente por los recursos que se le asignan.
- Hace posible la observación de “las cosas que un gobierno realiza” en términos de producción de bienes y servicios específicos dirigidos hacia la comunidad.
- Ofrece la posibilidad de evaluar los resultados y determinar la eficiencia en el cumplimiento de las metas.
- Permite mejor comprensión del documento presupuestario.
- Es un excelente instrumento de administración.

5. Aplicación:

Para una adecuada programación y aplicación de la técnica en la administración pública, vinculando objetivos y acción se debe tener en cuenta tres elementos y los cuales son planteados por Ablan (2001) de la siguiente manera:

- Recopilación de la información, tanto de carácter interno como de carácter externo de la institución: se refiere al conocimiento de las características administrativas y legales de la organización que nos permita identificar, qué hace, quién lo hace y cómo, para poder precisar, entre otras cosas, los bienes y servicios terminales e intermedios que requiere producir para el cumplimiento de sus funciones, la tecnología empleada para llevarlo a cabo, los recursos humanos que participan en el proceso, las relaciones con otras instituciones públicas y privadas.
- Análisis de la información.
- Elaboración de las estructuras programáticas: Se sugieren dos fases en las cuales, la primera relacionada con la identificación del esquema de programas del presupuesto, y la segunda relacionada con la composición interna de cada programa.
 - *Identificación del esquema de programas del presupuesto:* Debe tenerse en cuenta que los programas del presupuesto deben guardar concordancia la política presupuestaria previa y traducir los objetivos del plan. Por ejemplo si el plan establece como objetivo del sector agrícola aumentar la producción ganadera, el presupuesto debe tener el o los programas que se van a ejecutar para lograr ese objetivo como: sanidad animal, créditos ganaderos, inseminación artificial, etc. o también podría ser un solo programa de fomento y cada uno de estos conceptos mencionados ser las actividades. Por otra parte debe establecer coordinación con los otros programas. Por ejemplo: dentro del sector salud el programa atención hospitalaria debe elaborarse en coordinación con los programas de formación de enfermeras, construcción de hospitales, etc.
 - *Composición interna de cada programa:* Consiste en determinar el número de subprogramas, proyectos, actividades y obras que deberá contener; para ello primeramente debemos definir la meta del programa y después preguntarnos que debemos hacer para obtener esa meta. Estas acciones deben estar bien definidas. Se comienza por determinar las acciones de mínimo nivel, pues la de mayor nivel resultará de la agrupación de las primeras. En este paso se define también la unidad administrativa responsable de llevar a cabo estas acciones y los tipos, calidades y cantidades de recursos reales con su expresión financiera.

6. Contenido:

El presupuesto por programas en su parte programática se descompone en las siguientes categorías expresadas en las publicaciones del Ministerio de Planificación y Desarrollo (Disponible en www.mpd.gov.ve).

6.1 Objetivo:

Es aquel “deber ser” cualitativo que guiará el camino a seguir por los planificadores en el proceso de la elaboración y al ente en la ejecución del presupuesto.

6.2 Metas:

Representan cuantitativamente la consecución de los objetivos y la solución de un problema o satisfacción de una necesidad prevista dentro de las actividades de cada programa o subprograma.

6.3 Programa:

Es la categoría programática de mayor nivel en el ámbito de la producción presupuestaria, a través de los programas se producen bienes y servicios terminales, es decir, los que cumplen con la misión del ente. Tiene las siguientes especificaciones:

- Expresa la contribución a una política, ya que la producción terminal refleja un propósito esencial en la red de acciones presupuestarias que ejecuta una institución, sector o región.
- Se conforma por la agregación de categorías programáticas de menor nivel que confluyen al logro de su producción.

6.4 Subprograma:

Se origina cuando un programa tiene una característica heterogénea la cual hace necesaria dividirlo en grupos similares. Por sí solo, cada subprograma resulta en producción terminal. Tiene las siguientes especificaciones:

- La producción terminal de cada subprograma precisa, a un mayor nivel de especificidad, la producción del programa.

- La producción de todos los subprogramas es sumable en unidades físicas, sin pérdida del significado de la unidad de medición de la producción del programa del cual forma parte.
- La tecnología de producción es diferente para cada subprograma de la producción del programa del cual forma parte.
- Los insumos de todos los subprogramas son sumables en términos financieros y cada tipo de insumo de todos los subprogramas es sumable en términos de unidades físicas a nivel de programa.

6.5 Actividad:

Es aquella cuya producción es intermedia, es decir, bienes o servicios que forman parte del proceso productivo, es condición de uno o varios productos terminales o intermedios. Las actividades pueden ser específicas, centrales o comunes.

- Actividad específica: categoría programática cuya producción es exclusiva de una producción terminal y forma parte integral del programa, subprograma o proyecto que la expresa.
- Actividad central: categoría programática cuya producción condiciona a todos los productos de la red de acciones presupuestarias de una institución o sector y no es parte integrante de ningún programa o subprograma.
- Actividad común: tiene todas las características de una actividad central, salvo que condiciona dos o más programas, pero no a todos los programas de la institución o sector.

El contenido de un presupuesto por programas esta constituido también por otros conceptos de gran importancia para la adecuada comprensión de esta técnica presupuestaria, Bastidas (1999) define algunos de estos conceptos.

6.6 Proyectos:

Es una categoría presupuestaria que a la vez puede conformar una categoría de producción intermedia o terminal. El producto de la aplicación de un proyecto se presenta en bienes o servicios que buscan la satisfacción de una necesidad por arte de un órgano o ente.

El proyecto se materializa a través de la ejecución de una o varias obras complementarias.

Los proyectos se clasifican, al igual que las actividades, en central, común y específicos.

6.7 Obra:

Constituye una categoría programática relativa a la producción intermedia, es decir es la acción o conjunto de acciones necesarias para ejecutar un proyecto, el cual es la suma de una o varias obras. Es una acción presupuestaria de mínimo nivel.

6.8 Tarea:

No es considerada una categoría programática ya que no constituye asignación de recursos dentro de la estructura de ingresos y egresos, sin embargo es la clasificación de menor escala en las acciones que se deben realizar para cumplir con una actividad.

7. Limitaciones del presupuesto por programas:

Ablan (2001) presenta las siguientes limitaciones de los presupuestos por programas:

- La técnica de presupuesto por programas es muy exigente y requiere el uso de recursos humanos altamente capacitados que la entienda y que la pueda gerencia de manera eficiente.
- Problemas en la planeación: presupuesto por programas no significa planeación *per se*, es solamente una ayuda para la planeación.
- Problemas de implementaron: puede aparecer resistencia al cambio, de hecho en Venezuela se ha hecho difícil sustituir la forma tradicional de presupuestar.
- Los verdaderos frutos se obtienen a largo plazo.
- Disconformidad conceptual: en la mayoría de los países latinos, incluyendo a Venezuela, no existen criterios homogéneos en cuanto a las categorías programáticas, lo que dificulta la estructuración de los programas bajo esquemas metodológicos uniformes.

8. Control de la Producción Pública:

Los presupuestos son de acuerdo a lo antes descrito un instrumento que contribuye en la planificación de la administración pública tanto al mediano como al corto plazo, es un documento que en si mismo constituye una parte del sistema de administración

financiera el cual se elabora a través de una técnica. Es entonces necesario que los resultados esperados de la aplicación de dicha técnica, es decir, los productos de orden cuantitativo y cualitativo puedan ser medidos de acuerdo con las categorías programáticas establecidas por el ente u órgano ejecutor, esta medición es utilizada con el propósito de evaluar la ejecución de dicho presupuesto durante su ejecución verificando la eficiencia, la eficacia y la productividad y activar dispositivos de corrección de ser necesario. También este control de medición es necesario para la evaluación general del presupuesto y su respectivo análisis antes durante y después de cada una de las etapas del presupuesto.

La aplicación de estos controles de medición de la producción del presupuesto se realiza a través de cualidades e indicadores de gestión que permite obtener coeficientes estándares estimados de bienes y servicios generados por el ente para ser comparados durante periodos de tiempo determinados los cuales pueden ser meses, trimestres, semestres o años.

Ablan (2001) presenta una serie de requisitos mínimos para el establecimiento de las unidades de medida, los cuales son:

- Debe reflejar la naturaleza del bien o servicio de que se trate.
- Ser representativa del bien o servicio que se mide.
- Expresarse en términos sencillos y claros.
- Posibilitar el registro del bien o servicio que se produce

Las unidades de medida de medida pueden adoptar distintas formas, según los criterios de clasificación que se emplean:

- Según su grado de uso:
 - Comunes o universales: unidades de medidas utilizadas en los sistemas legales de medición.
 - Específicas: propias de cada tipo de bien o servicio.
- Según su grado de complejidad:
 - Simple: se expresa mediante una sola unidad de medición.
 - Compuesta: combina dos o más unidades de medición.
- Según su forma de presentación:
 - Absoluta: se expresa en valores absolutos.
 - Relativa: se expresa en forma de números índices.

9. Productos presupuestarios, clasificación y valoración:

La ONAPRE define el producto presupuestario como el “bien o servicio que surge como un resultado, cualitativamente diferente, de la combinación de insumos que requiera su producción”.

Según esta definición, se debe clasificar los tipos de productos que se pueden obtener en un proceso presupuestario, estos son productos intermedios y productos terminales. Es necesario como parte esencial en las distintas etapas presupuestarias determinar el grado de eficiencia o eficacia de un producto a través de los distintos indicadores de gestión, en tal sentido los productos deben ser medidos o valorados consecuentemente se deben cuantificar.

Con respecto a la producción presupuestaria es de importancia también conocer los siguientes conceptos:

Relación insumo-producto es relación técnica que expresa la combinación de diversos insumos en cantidades y calidades adecuadas y precisas para obtener un producto.

Relación de condicionamiento es relación técnica por la cual determinados productos condicionan y a la vez, son condicionados por la producción y característica de otros.

Red de producción es una de las formas en que se establecen las relaciones de condicionamiento entre todos los productos dentro de un determinado ámbito presupuestario

Presupuestos por proyectos y acciones centralizadas

Por ser una técnica novedosa, la documentación sobre la misma es limitada, sin embargo, ha sido el propio estado que en aras de garantizar los lineamientos adecuados para los distintos entes ejecutores, ha realizado algunas publicaciones en revistas y en otros documentos para generalizar el conocimiento, en este sentido, después de que el Ejecutivo Nacional, a través del Presidente de la República, anunciara al país el cambio de Presupuestos por Programas por una nueva técnica, es

la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE) que se encarga de llevar a cabo dicha decisión.

Antes de estos anuncios, el ministro de planificación y desarrollo para entonces Dr. Jorge Giordani, (2004), indica los problemas que para ese entonces presenta el Gobierno Nacional con los presupuestos por programas.

El ministro realiza algunas referencias sobre los principios presupuestarios por una parte y por la otra la enorme traba burocrática que se crea por la mala interpretación de dichos principios en el país, burocracia que además no garantiza alinear los planes operativos anuales y plurianuales con los presupuestos, en este entendido, al buscar la adopción de una nueva metodología presupuestaria se estaría buscando conjuntamente la garantía de cumplir con todos los principios presupuestarios, la adecuada vinculación de los planes con el presupuesto de manera eficiente y transparente, así como, el desarrollo y crecimiento de la economía del país.

Acosta (2005), indica que en términos generales los cambios que sufrirán los presupuestos públicos y desde cuando se van a comenzar a ejecutar, también señala que este cambio no se ejecutará de manera absoluta en todas las instituciones ejecutoras de presupuesto, sino que el cambio se efectuará gradualmente comenzando por la propia ONAPRE, el Ministerio de Planificación y Desarrollo y el Ministerio de Finanzas como los tres entes encargados de garantizar el cumplimiento de los objetivos en la aplicación de la nueva técnica presupuestaria.

En esta publicación, el director de la ONAPRE también indica los elementos principales que motivaron la necesidad de adoptar una nueva metodología, algunas de sus ventajas, así como algunos cambios en las leyes para fortalecer el piso jurídico donde se apoya la nueva metodología presupuestaria, dentro de los cuales destacan:

1. Proporciona una mejor y mayor vinculación plan operativo-presupuesto.
2. Simplifica la estructura presupuestaria (de 6 a 7 niveles de desagregación, se está llevando a sólo 2).
3. Permite visualizar y analizar las variables requeridas para la toma de decisiones en todas las etapas del proceso presupuestario.

4. Facilita la gestión pública en función de las políticas y objetivos estratégicos de la Nación.
5. Permite una mejor evaluación y mayor control del presupuesto.
6. Concibe al proyecto como el punto focal del proceso presupuestario, a fin de satisfacer las necesidades de la colectividad.

Otro de los documentos encontrados en el marco de esta investigación es un documento denominado “*Lineamientos para la elaboración del Plan Operativo Anual Nacional y los Planes Operativos Anuales Institucionales para el Ejercicio Fiscal 2006*” publicado en mayo de 2005 por el Ministerio de Planificación y Desarrollo, es importante destacar que en este documento se plasman principalmente las estrategias a seguir para la elaboración de la planificación operativa, y por vez primera se identifican tanto los planes operativos como los presupuestos en la búsqueda de satisfacer de manera efectiva y transparente las necesidades de la población al estar ambos documentos correlacionados en la planificación, programación, administración y evaluación de la acción anual de gobierno bajo una concepción que sigue la lógica de proyectos.

Contendrá tanto los proyectos específicos que ellos dirigen en pro de los objetivos estratégicos, como los proyectos que obedecen al funcionamiento institucional, que son indispensables para el desarrollo eficaz de los primeros.

En este documento se muestra que para la creación y conformación definitiva de un plan operativo anual es necesaria la observación y presencia de un presupuesto por proyecto a fin de garantizar la armonía y la consecución de las metas y objetivos planteados.

De la misma manera el Ministerio de Planificación y Desarrollo creó en mayo de 2006 un documento titulado “*Planes Operativos Ejercicio Fiscal 2007*” en este documento el Ministerio de Planificación y Desarrollo, establece una serie de pasos que se deben seguir para una adecuada planificación a través de la cual se determinan las acciones a ejecutar tomando en cuenta cinco elementos que se interrelacionan, dichos elementos son:

- Los problemas y demandas sociales.

- Las directrices estratégicas.
- La administración pública.
- La propuesta o solución.
- El producto o resultado esperado.

Este documento indica como reconocer cada uno de los cinco elementos anteriores para analizarlo y plasmarlo dentro de la planificación operativa y por supuesto en los presupuestos por proyectos, en definitiva muestra como vincular un problema con un proyecto.

Vale destacar, que luego de un año de experiencia en la aplicación de la nueva técnica el Ministerio de Planificación y Desarrollo hace en mayo de 2006 una nueva publicación de un documento titulado “*Lineamientos para la elaboración del Plan Operativo Anual Nacional y los Planes Operativos Anuales Institucionales para el Ejercicio fiscal 2007*” en este nuevo documento se señala como se agregan, con fundamentos legales y explicación de conceptos, elementos a todo el proceso de aplicación de la nueva técnica de proyectos en los presupuestos públicos, y refuerza el propósito de vincular el plan operativo anual con el presupuesto por proyecto. Destaca la necesidad de “armonizar la metodología para la formulación del plan operativo anual nacional (POAN), los planes operativos anuales institucionales (POAI), la Ley Especial de Endeudamiento con el Presupuesto” para lo cual la planificación y el presupuesto se deben elaborar y ejecutar bajo la técnica de proyectos y se crea ficha única y común de proyectos (un solo esfuerzo, varios usos). Esto último, no es otra cosa que al momento de reformular un proyecto se deben tomar en cuenta todos los elementos que lo componen desde su origen al resultado de su aplicación, que sea accesible a todos los niveles jerárquicos de ejecución de presupuesto y con información en tiempo real a través de un portal de internet.

En tal sentido, toda la documentación aportada y accesible a los distintos usuarios de este tema, indica que la nueva técnica esta todavía en una etapa de implantación, es por ello que redundo a necesidad de evaluar las verdaderas ventajas o desventajas en el cambio de la programación por la proyección de los presupuestos públicos en Venezuela.

El gobierno venezolano, sobre los elementos e instrumentos claves de la planificación pública, busca mejorar como algo necesario la técnica presupuestaria de las últimas décadas, para lograr una más eficiente y que “otorgue mayor felicidad a los venezolanos”.

Los pronunciamientos oficiales y documentos emitidos por las instituciones del gobierno son actualmente parte de la poca bibliografía a la que se puede recurrir para obtener información sobre los presupuestos por proyectos y acciones centralizadas.

En la publicación de la ONAPRE (Mayo, 2006) titulada *Presupuesto por Proyectos (técnica implementada en el proceso presupuestario)* define el presupuesto por proyecto así:

El Presupuesto por Proyectos es un instrumento para asignar y distribuir los recursos públicos a través de proyectos, a los entes u organismos nacionales, estatales y municipales en función de las políticas y objetivos estratégicos de la nación, expresados en los respectivos Planes Anuales; además coordinar, controlar y evaluar su ejecución. (p. 04)

Zambrano, A. (2006), indica que en Venezuela existe un nuevo enfoque para formular, ejecutar y hacer seguimiento al presupuesto público, el cual se fundamenta en el proyecto. El presupuesto por proyecto es un instrumento técnico, estratégico y político, el cual presenta las siguientes características:

- Asigna y distribuye los recursos públicos a través de proyectos alineados a las políticas y planes.
- Cada proyecto debe generar productos, resultados e impactos sociales.
- Las actividades que se relacionan con más de un proyecto o con todos los proyectos se denominan acciones centralizadas con la misma categoría del proyecto.
- Establece un sistema de clasificadores sencillo e integrador.
 - Clasificador presupuestario.
 - Plan de cuentas patrimoniales.
 - Clasificador económico.
 - Clasificador institucional.

- Trasciende la cartera institucional.
- Permite el seguimiento, evaluación, control, petición y rendición de cuentas.
- Facilita la contraloría social.

Zambrano, A. (2006), señala también que el presupuestos por proyectos y acciones centralizadas nace con el propósito de corregir la dificultad en el diseño de un programa con todos sus componentes, al momento de exigir la formulación de los proyectos, sabiendo que cada proyecto requiere generar productos, resultados, beneficios o impacto social por la aplicación de recursos financieros, según las leyes venezolanas y sus reglamentos.

En concordancia con lo dispuesto para los presupuestos por proyectos se determina los siguientes conceptos:

Denominación del proyecto: nombre a través del cual se identifica el proyecto.

Objetivos del proyecto: Situación que se desea alcanzar como efecto de la ejecución del proyecto.

Meta del proyecto: Determinación cualitativa o cuantitativa del bien o servicio que se desea obtener.

Producto del proyecto: Logro concreto que se desea obtener con la ejecución del proyecto.

Resultado del proyecto: Nivel de cumplimiento de la meta del proyecto.

Impacto social del proyecto: Número de beneficiarios, nivel de satisfacción, empleos generados, entre otros.

Responsable: Es el funcionario responsable del proyecto.

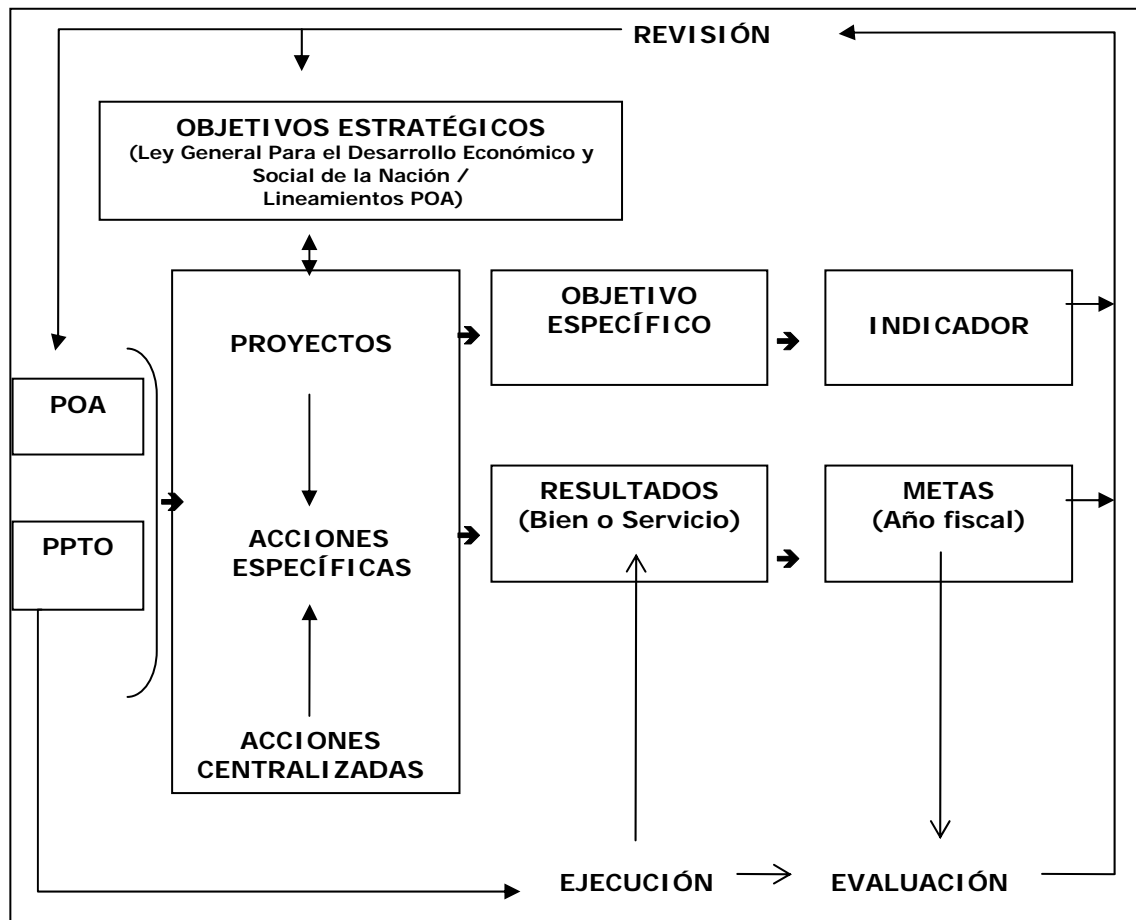
Ventajas del presupuesto por proyectos y acciones centralizadas

- Facilita la alineación de la acción pública tanto a nivel centralizada como descentralizada con los objetivos estratégicos de la nación.
- El proyecto se constituye como variable clave del presupuesto, al que se le asigna recursos y del cual se esperan productos, resultados e impactos sociales.

- Contempla un sistema de clasificadores presupuestarios mas sencillos e integrales.
- Simplifica la estructura presupuestaria y hace posible la vinculación plan-presupuesto.
- Facilita el control de la gestión pública y la petición y rendición de cuentas.

La aplicación de esta técnica, no busca solo cambiar un procedimiento metodológico por otro, sino que va mas allá, vinculando los planes operativos y los presupuestos en la búsqueda de una eficiente planificación. (Ver grafico 3)

Grafico 3.
Modelo de Planificación y Presupuesto por Proyectos



Fuente: Fundil.
Elaborado por el autor (2007)

Entre los conceptos más importantes y novedosos tenemos:

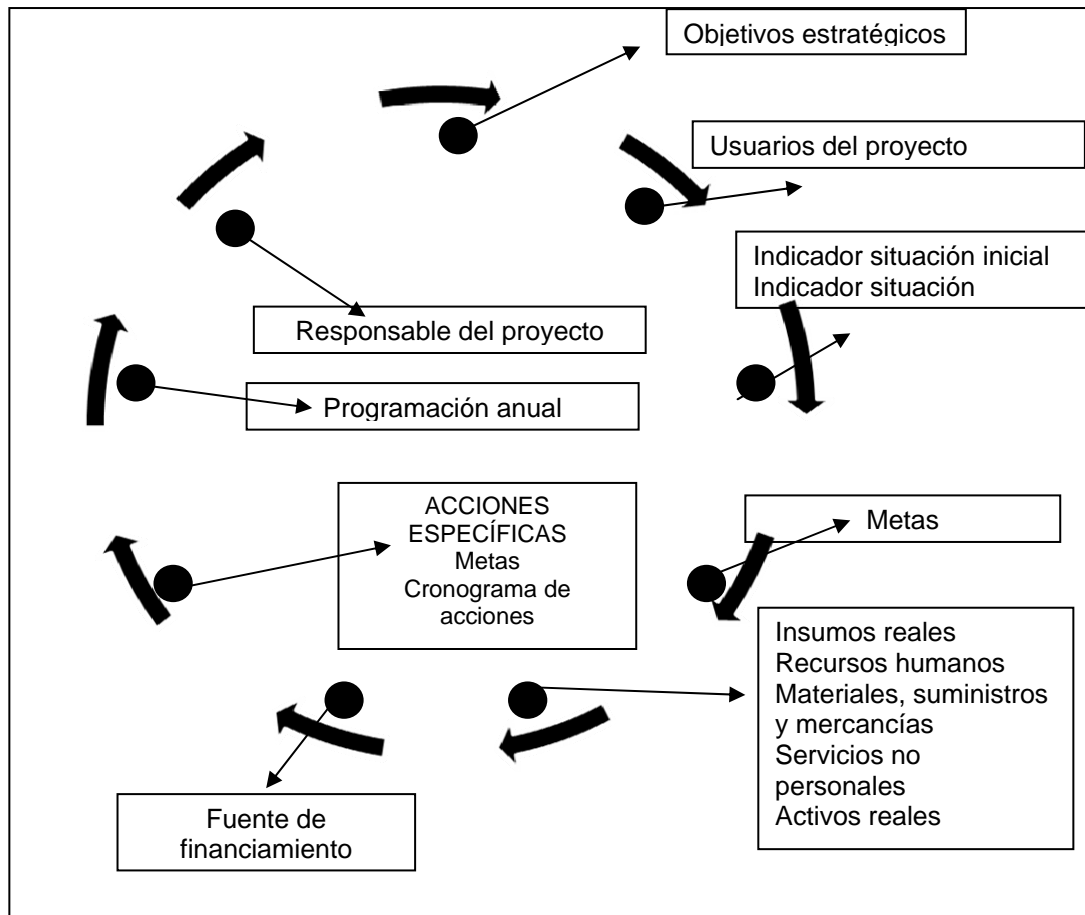
Según FUNDIL (2007), el proyecto presupuestario es la expresión sistematizada de un conjunto delimitado de acciones y recursos que permiten, en un tiempo determinado, el logro de un resultado específico para el cual fue concebido. Este resultado puede estar dirigido a satisfacer las necesidades y demandas 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. (p.08)

Este concepto puede ser esquematizado de la siguiente manera:

Grafico 4.

Proyecto Presupuestario



**Fuente: Fundil.
Elaborado por Fundil (2007).**

Acosta (2005), señala los elementos determinantes del proyecto presupuestario de la siguiente manera.

El primero es el objetivo específico, la situación objetivo que se busca alcanzar, como consecuencia de su ejecución (creación, transformación o mejora de la situación inicial). El segundo son los resultados, que es el producto, bien o servicio que se materializa con su ejecución, y el tercero las metas, que constituyen la determinación cualitativa y cuantitativa del bien, servicio o indicador que se espera obtener.

Ciclo de vida de un proyecto

Una de las distinguidas diferencias entre un proyecto y un programa es que el proyecto presenta un ciclo de vida independiente de periodo de vigencia de un presupuesto, el ciclo de vida de un proyecto se puede mostrar a través de cinco fases, las cuales son:

Fase I: Definición del Problema.

Fase II: Generación de soluciones alternativas.

Fase III: Selección de la mejor alternativa.

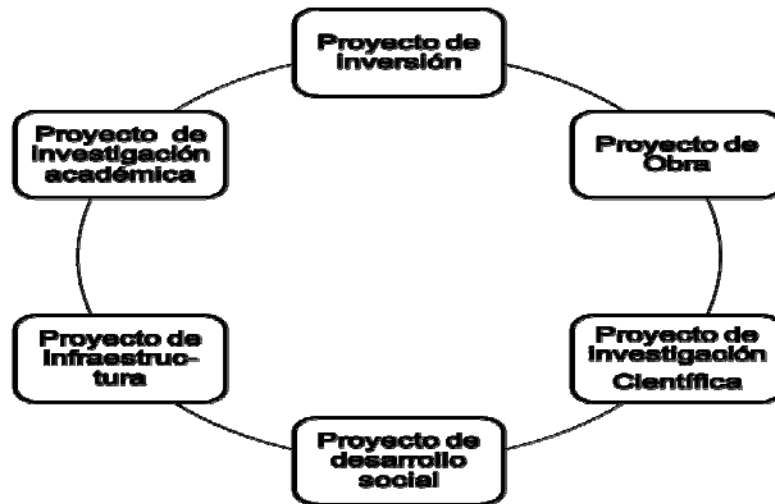
Fase IV: Identificación y diseño del proyecto.

Fase V: Ejecución y culminación del proyecto como instrumento de desarrollo que genera la solución a problemas.

En este orden de ideas, Hinojosa (2007) expresa en el grafico 5, lo que no es un proyecto presupuestario.

Grafico 5.

Qué no es un proyecto presupuestario.



Fuente: Fundil

Elaborado por Fundil (2007).

Si bien es cierto que ahora se debe utilizar el término de “proyecto” para los presupuestos y para la planificación pública, también es cierto que no todo lo que se denomina proyecto, es un proyecto presupuestario. El Ministerio de Planificación y Desarrollo (2006) nos indica además, que para la asignación de recursos tendrán prioridad los proyectos destinados a:

1. La generación de infraestructura, servicios, energía limpia, de apoyo a los proyectos estructurantes e intermedios para la diversificación productiva, el desarrollo endógeno y regional.
2. Resolver asuntos vinculados con el avance de los objetivos estratégicos de la nueva etapa.
3. Nuevos o ya iniciados que finalicen en el 2007 y se inscriben en los objetivos estratégicos señalados.
4. Avanzar las misiones sociales y cumplir las metas del milenio 2007
5. Dirigidos a resolver problemas con el ciclo del agua.
6. Vinculados con la seguridad alimentaría y la producción de los bienes de consumo masivo.
7. Incrementar las capacidades nacionales para actuar y presupuestar por proyectos.

Se tiene entonces que los proyectos deben estar enmarcados dentro de las siete categorías anteriores, según las prioridades establecidas por el Ejecutivo Nacional.

Otra categoría en esta técnica presupuestaria son las “acciones centralizadas”. En el documento revisado en el párrafo anterior se indica que:

Las acciones centralizadas comprenden todo uso de recursos reales y financieros que no es posible definir en términos de proyectos, por no poder asociarse directamente a un único proyecto, pero que son necesarios para garantizar el funcionamiento de las instituciones públicas, así como el cumplimiento de otros compromisos del estado. Se constituye como una categoría presupuestaria al mismo nivel de los Proyectos. (p.10) (ver grafico 6)

Los proyectos y acciones centralizadas se desagregarán en categorías presupuestarias de menor nivel denominadas

Acciones específicas, definidas de la siguiente forma:

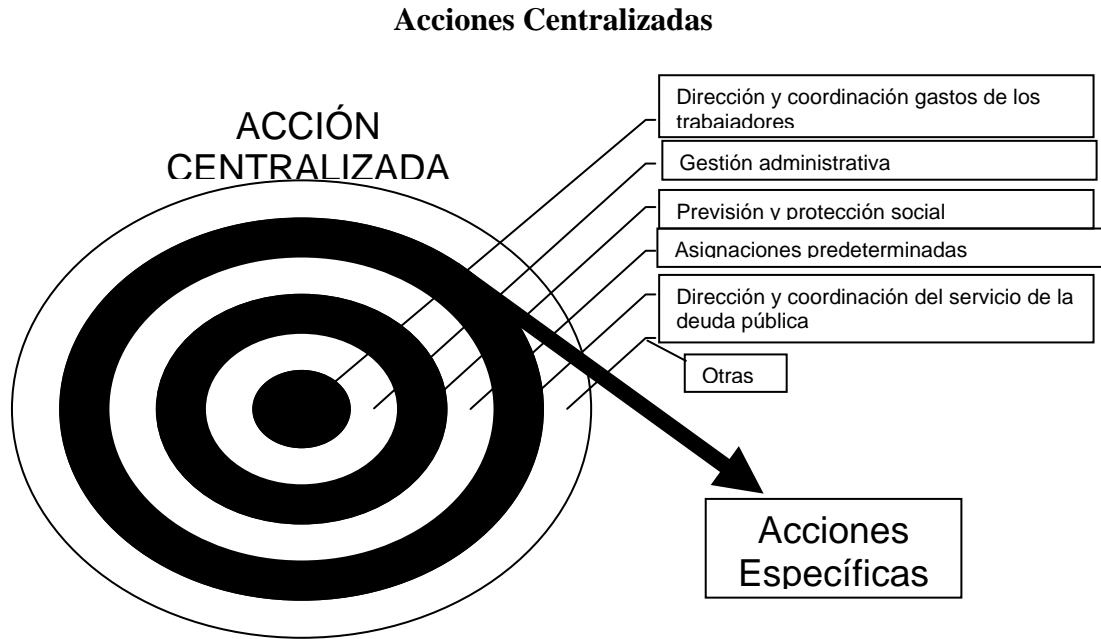
- En el proyecto, son aquellas operaciones concretas, suficientes, medible y cuantificables anualmente, necesarias para lograr el resultado esperado.
- En la acción centralizada, detallan las actividades que realiza la Institución en pro de su funcionamiento, así como el cumplimiento de otros compromisos del Estado.
- Los créditos presupuestarios de las acciones específicas, suman a la categoría presupuestaria de mayor nivel a la cual están asociadas.

Metas de las acciones específicas: Es la determinación cualitativa y cuantitativa del bien, servicio o indicador que se espera obtener. (p. 11)

Aspectos relevantes de los presupuestos por proyectos:

- a) Proporciona una mejor y mayor vinculación plan-presupuesto.
- b) Simplifica la estructura presupuestaria.
- c) Permite visualizar y analizar las variables requeridas para la toma de decisión en todas las etapas del proceso presupuestario.
- d) Facilita la gestión pública en función de las políticas y objetivos estratégicos de la nación.
- e) Permite una mejor evaluación y control del presupuesto.
- f) Concibe al proyecto como el punto focal del proceso presupuestario a fin de satisfacer las necesidades de la colectividad. (p.5)

Grafico 6.



**Fuente: Fundil
Elaborado por Fundil (2007).**

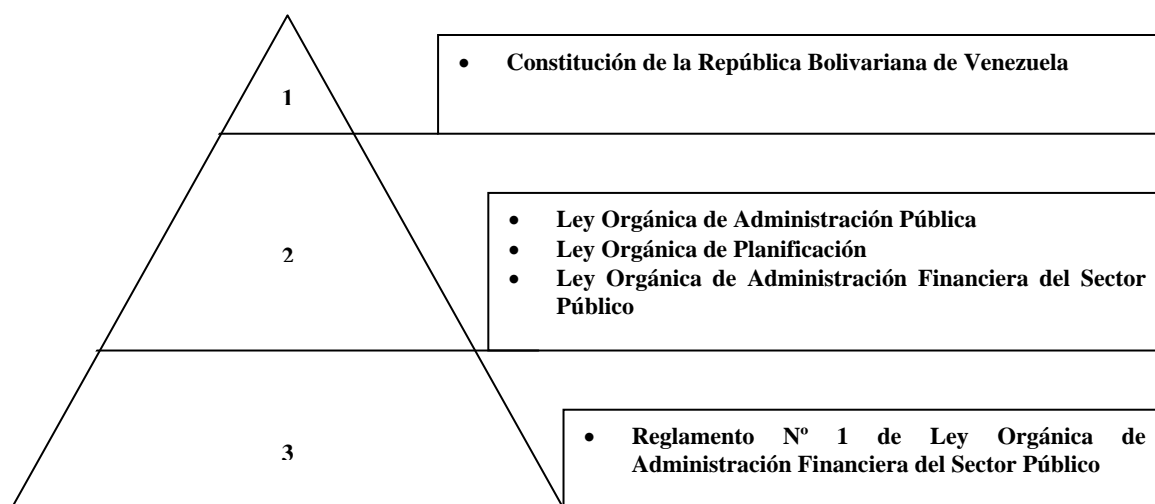
Como se puede observar, la nueva técnica hace esfuerzos por ser más específica y trabajar a más detalle, las instituciones no deberían confiar plenamente en la misión que soporta su existencia ni en sus objetivos como institución, sino que, de acuerdo con el área de desempeño se reconocen problemas, se generan directrices, acordes a las políticas nacionales, que se traducen en proyectos con objetivos estratégicos y metas definidas, luego se asigna presupuestos para su ejecución, sin embargo existen actividades o procedimientos tanto internos como externos que no pueden plasmarse en proyectos, en este caso, existe otro procedimiento con la misma categoría del proyecto, que también tiene su objetivo y su meta pero se desarrolla con acciones específicas o tareas que en ocasiones se convierten en rutina.

Bases legales de la investigación

En esta investigación se consideran una serie de leyes y reglamentos que regulan todo lo concerniente a la planificación y administración pública del país, se toma como criterio de observación a la jerarquía de la ley, en tal sentido, dentro de la legislación venezolana tenemos:

Grafico 7.

Jerarquía legal para la planificación pública venezolana



Fuente: Elaborado por el autor.

De acuerdo a la jerarquía planteada en el grafico 7, constituyen bases legales sobre el sistema nacional de planificación pública y sistema nacional de presupuesto, desde el mayor al menor nivel jerárquico y de lo general a lo específico, los siguientes instrumentos legislativos:

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Aprobada en diciembre de 1999, establece en el Titulo VI del sistema socioeconómico consideraciones acerca de la planificación y el presupuesto.

Al revisar dicha constitución, se evidencia que en cuanto a la planificación, el capítulo I del régimen socioeconómico y de la función del estado en la economía, en

los artículos 299 y subsiguientes establece los principios que debe seguir el Estado para la administración de los recursos garantizando una justa y adecuada distribución de los mismos. El Estado en todo caso debe guiar al desarrollo económico de la nación en armonía con los distintos sectores que hacen vida en el país, generar fuentes de trabajo, alto valor agregado nacional, elevar el nivel de vida de la población y fortalecer la soberanía económica del país, garantizando la seguridad jurídica, solidez, dinamismo, sustentabilidad, permanencia y equidad del crecimiento de la economía, para lograr una justa distribución de la riqueza mediante una planificación estratégica democrática, participativa y de consulta abierta.

Así también, en procura de tomar en consideración los distintos sectores de la economía se establecen en este mismo capítulo en los artículos 300 al 310 las políticas y lineamientos que deben considerarse en el plan plurianual y el plan operativo de la nación.

En cuanto al presupuesto, el capítulo II del régimen fiscal y monetario, sección primera del régimen presupuestario, en los artículos del 311 al 315 ambos inclusive expresan lo siguiente:

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.

De los artículos anteriores se desprenden las premisas siguientes para la elaboración del presupuesto público de la nación:

- Equilibrio plurianual, pues los ingresos ordinarios deben ser suficientes para cubrir los gastos ordinarios, para ello debe afianzarse la gestión en la eficiencia, eficacia, transparencia y responsabilidad.
- El ingreso que se genera por la riqueza natural del subsuelo y los minerales deben dirigirse al financiamiento de la inversión productiva, la educación y la salud.
- Límites anuales del endeudamiento público, de allí que se requiera la presentación anual del presupuesto, a través de una ley anual de ingresos y egresos, esta será aprobada por el poder legislativo.
- El presupuesto es el instrumento de control del gasto público, en tal sentido sólo podrán autorizarse gastos previstos en el presupuesto e incrementarse los ingresos a través de créditos adicionales siempre y cuando se cuenten con los recursos en el Tesoro Nacional.
- El presupuesto se elaborará para todos los niveles de gobierno, plasmará adecuadamente sus objetivos y metas, establecerá responsabilidades, se presentará en términos cuantitativos y su ejecución y evaluación se realizará técnicamente. Esto último indica que para la formulación, aprobación, ejecución, control y evaluación se debe utilizar una metodología específica.

Ley Orgánica de Administración Pública.

Aprobada según Gaceta Oficial N° 37.305 de fecha 17 de octubre de 2001, esta ley establece en su Título I “disposiciones generales” lo siguiente:

Artículo 1. La presente Ley tiene por objeto establecer los principios y bases que rigen la organización y el funcionamiento de la Administración Pública; 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 el control sobre las políticas y resultados públicos; y establecer las normas básicas sobre los archivos y registros públicos.

Artículo 2. Las disposiciones de la presente Ley serán aplicables a la Administración Pública Nacional. Los principios y normas que se refieran en general a la Administración Pública, o expresamente a los estados, distritos metropolitanos y municipios serán de obligatoria observancia por éstos, quienes deberán desarrollarlos dentro del ámbito de sus respectivas competencias.

Las disposiciones de la presente Ley podrán aplicarse supletoriamente a los demás órganos del Poder Público.

En este primer título se observa que esta ley tiene como propósito original entre otros el establecer mecanismos de creación de lineamientos para la aplicación de políticas gubernamentales que permitan realizar una adecuada gestión, en este sentido esta norma aplica de manera completa sobre las diferentes etapas del planificación pública y por ende a los instrumento de planificación pública desde su formulación, ejecución, control hasta la evaluación.

De la misma manera, la Ley Orgánica de Administración Pública establece en el Título II denominado “Principios y Bases del Funcionamiento y Organización de la Administración Pública” lo siguiente:

Artículo 5. La Administración Pública está al servicio de los particulares y en su actuación dará preferencia a la atención de los requerimientos de la población y a la satisfacción de sus necesidades.

La Administración Pública debe asegurar a los particulares la efectividad de sus derechos cuando se relacionen con ella. Además, tendrá entre sus objetivos la continua mejora de los procedimientos, servicios y prestaciones públicas, de acuerdo con las políticas fijadas y teniendo en cuenta los recursos disponibles, determinando al respecto las prestaciones que proporcionan los servicios de la Administración Pública, sus contenidos y los correspondientes estándares de calidad.

Artículo 6. La Administración Pública desarrollará su actividad y se organizará de manera que los particulares:

1. Puedan resolver sus asuntos, ser auxiliados en la redacción formal de documentos administrativos, y recibir información de interés general por medios telefónicos, informáticos y telemáticos.

2. Puedan presentar reclamaciones sin el carácter de recursos administrativos, sobre el funcionamiento de la Administración Pública.
3. Puedan acceder fácilmente a información actualizada sobre el esquema de organización de los órganos y entes de la Administración Pública, así como a guías informativas sobre los procedimientos administrativos, servicios y prestaciones que ellos ofrecen.

Artículo 7. Los particulares en sus relaciones con la Administración Pública tendrán los siguientes derechos:

1. Conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan interés, y obtener copias de documentos contenidos en ellos.
2. Identificar a las autoridades y a los funcionarios o funcionarias al servicio de la Administración Pública bajo cuya responsabilidad se tramiten los procedimientos.
3. Obtener copia sellada de los documentos que presenten, aportándola junto con los originales, así como a la devolución de éstos, salvo cuando los originales deban obrar en un procedimiento.
4. Formular alegatos y presentar documentos en los procedimientos administrativos en los términos o lapsos previstos legalmente.
5. No presentar documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate.
6. Obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar.
7. Acceder a los archivos y registros de la Administración Pública en los términos previstos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la ley.
8. Ser tratados con respeto y deferencia por las autoridades, funcionarios y funcionarias, los cuales están obligados a facilitar a los particulares el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.
9. Ejercer, a su elección y sin que fuere obligatorio el agotamiento de la vía administrativa, los recursos administrativos o judiciales que fueren procedentes para la defensa de sus derechos e intereses frente a las actuaciones u omisiones de la Administración Pública, de conformidad con la ley.
10. Los demás que establezcan la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la ley.

Artículo 8. Todos los funcionarios y funcionarias de la Administración Pública están en la obligación de cumplir y hacer cumplir la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Los funcionarios y funcionarias de la Administración Pública incurren en responsabilidad civil, penal o administrativa, según el caso, por los actos de Poder Público que ordenen o ejecuten y que violen o menoscaben los

derechos garantizados por la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la ley, sin que les sirva de excusa órdenes superiores.

Entre los artículos 5 y 8 ambos inclusive, esta ley establece como principios para la administración pública la participación de particulares con el fin de que estos puedan transferir sus necesidades y solicitudes a las autoridades competentes, como es sabido la manera de satisfacer las necesidades de esos particulares es a través de la inversión o aplicación de recursos públicos para lo cual en nuestro país se utiliza el presupuesto independientemente de la técnica, el mismo relaciona a los funcionarios públicos a través de actividades dirigidas y controladas en la busca de la satisfacción de necesidades o lo que es lo mismo, la eficiencia en la ejecución de recursos y en la gestión pública.

Así también en este mismo título la ley expresa otra serie de principios, específicamente en los artículos 11 y 12 establece:

Artículo 11. Las autoridades, funcionarios y funcionarias de la Administración Pública deberán rendir cuentas de los cargos que desempeñen, en los términos y condiciones que determine la ley.

Artículo 12. La actividad de la Administración Pública se desarrollará con base en los principios de economía, celeridad, simplicidad administrativa, eficacia, objetividad, imparcialidad, honestidad, transparencia, buena fe y confianza. Asimismo, se efectuará dentro de parámetros de racionalidad técnica y jurídica.

La simplificación de los trámites administrativos será tarea permanente de los órganos y entes de la Administración Pública, así como la supresión de los que fueren innecesarios, todo de conformidad con los principios y normas que establezca la ley correspondiente.

A fin de dar cumplimiento a los principios establecidos en esta Ley, los órganos y entes de la Administración Pública deberán utilizar las nuevas tecnologías que desarrolle la ciencia, tales como los medios electrónicos, informáticos y telemáticos, para su organización, funcionamiento y relación con las personas. En tal sentido, cada órgano y ente de la Administración Pública deberá establecer y mantener una página en la Internet, que contendrá, entre otra información que se considere relevante, los datos correspondientes a su misión, organización, procedimientos, normativa que lo regula, servicios que presta, documentos de interés para las personas, así como un mecanismo de comunicación electrónica con dichos órganos y entes disponible para todas las personas vía internet.

Como se puede visualizar, los artículos 11 y 12 de esta ley, obliga a los funcionarios públicos a presentar en base a una serie de parámetros técnicos la cuenta de su gestión, tomando en cuenta la participación de la sociedad con el fin de ser evaluados en el desempeño de su funciones, sin embargo en estos mismos artículos se logra determinar la necesidad de guiar los procedimientos administrativos de manera técnica y jurídica, en este sentido, la planificación pública y la formulación de presupuestos debe hacerse bajo la observación de una técnica presupuestaria que genere productos eficientes, eficaces y evaluables utilizando para cada fase o etapa las tecnologías disponibles.

Mas adelante, la ley define otros principios, a continuación se muestran los artículos del 18 al 20, ambos inclusive, los cuales establecen:

Artículo 18. El funcionamiento de los órganos y entes de la Administración Pública se sujetará a las políticas, estrategias, metas y objetivos que se establezcan en los respectivos planes estratégicos y compromisos de gestión. Igualmente, comprenderá el seguimiento de las actividades, así como la evaluación y control del desempeño institucional y de los resultados alcanzados.

Artículo 19. La actividad de los órganos y entes de la Administración Pública perseguirá el cumplimiento eficaz de los objetivos y metas fijados en las normas, planes y compromisos de gestión, bajo la orientación de las políticas y estrategias establecidas por el Presidente o Presidenta de la República, por el gobernador o gobernadora, el alcalde o alcaldesa según el caso.

La actividad de las unidades administrativas sustantivas de los órganos y entes de la Administración Pública se corresponderán y ceñirá a su misión, y la actividad desarrollada por las unidades administrativas de apoyo técnico y logístico se adaptará a la de aquellas.

Artículo 20. La asignación de recursos a los órganos y entes de la Administración Pública se ajustará estrictamente a los requerimientos de su funcionamiento para el logro de sus metas y objetivos. El funcionamiento de la Administración Pública propenderá a la utilización racional de los recursos humanos, materiales y presupuestarios.

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 del sector privado o de las comunidades, dichas actividades serán 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.

La Administración Pública procurará 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 mínimos de gasto permitido en unidades de apoyo administrativo.

En estos artículos la ley obliga a todos los órganos y entes de la administración pública, sin distinción de su nivel jerárquico, a la elaboración de planes acordes a las políticas estratégicas de desarrollo de la nación, para ello se deben establecer los objetivos y metas elaborados de una manera metódica que contribuyan a una gestión eficiente. Por tanto se hace necesaria la distribución de las tareas y actividades en los distintos niveles de ejecución, para lo cual se prevé la necesidad de planes operativos anuales y plurianuales elaborados metodológicamente en busca de la solución de problemas y la satisfacción de necesidades de la población.

Ley Orgánica de Planificación.

El Decreto con Fuerza de Ley Orgánica de Planificación (2001), asume la planificación como alta política de Estado, lo cual se plasma en la creación del Ministerio de Planificación y Desarrollo, al tiempo que define términos básicos relacionados con la planificación estratégica situacional y los tipos de planes, así como las instancias político-administrativas con funciones de planificación a nivel nacional, estatal y municipal.

Esta ley en su Título I, “disposiciones fundamentales” entre los artículos 1 y 3 establece claramente el objetivo y el concepto o definición de planificación para el sector público así como quienes son los obligados a participar en dicha planificación,

es decir, la administración pública en general, las empresas públicas, las fundaciones, asociaciones y sociedades del Estado.

En su Título II, “la construcción, viabilidad y perfectibilidad de la planificación” específicamente en los artículos 5, 10, 11 y 13 al 16 define algunos términos relevancia para la planificación y presupuestación pública, estos conceptos son:

Artículo 5. Se entiende por imagen objetivo, el conjunto de proposiciones deseables a futuro para un período determinado, elaboradas por los órganos de planificación.

Artículo 10. Se entiende por viabilidad económico - financiera, que el desarrollo de los planes cuenten con suficientes recursos humanos, naturales y financieros.

Artículo 11. Se entiende por viabilidad técnica, que los planes se elaboren, ejecuten y evalúen con el suficiente conocimiento instrumental y la terminología apropiada.

Artículo 13. Se entiende por evaluación de resultados, la valoración de los órganos de planificación, que les permite comprobar el cumplimiento de los objetivos y metas establecidas en el plan.

Artículo 14. Se entiende por control social, la participación de los sectores sociales en la supervisión y evaluación del cumplimiento de las acciones planificadas, y la proposición de correctivos, cuando se estimen necesarios.

Artículo 15. Se entiende por seguimiento a la trayectoria, la potestad de los órganos de planificación de evaluar si las acciones implementadas conducen al logro de las metas y objetivos establecidos en el plan, o si aquéllas deben ser modificadas.

Artículo 16. Se entiende por medición del impacto de las acciones de la planificación, conocer sus efectos en el logro de la imagen objetivo.

En el Título III, “las instancias de coordinación y formulación en la planificación”, se designan quienes son los responsables de la planificación nacional pública.

Artículo 17. Es de la competencia del Presidente de la República formular el Plan Nacional de Desarrollo y dirigir su ejecución, previa aprobación de la Asamblea Nacional.

Artículo 18. Es de la competencia del Ministerio de Planificación y Desarrollo:

1. Regular, formular y hacer seguimiento de las políticas de planificación.
2. Formular las estrategias de desarrollo económico y social de la Nación y preparar las proyecciones y alternativas.
3. Elaborar, coordinar y hacer seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo, del Plan Operativo Anual Nacional, del Plan de Inversiones Públicas, del Plan Nacional de Desarrollo Institucional y del Plan Nacional de Desarrollo Regional.
4. Proponer los lineamientos de la planificación del Estado y de la planificación física y espacial en escala nacional.
5. Coordinar, orientar, capacitar, compatibilizar, evaluar, hacer seguimiento y controlar los diversos planes sectoriales, estatales y municipales, así como las actividades de desarrollo regional.
6. Las demás que le atribuya la ley.

En el ámbito regional y municipal, según lo establecido en los artículos del 24 al 27, el apoyo del Ministerio de Planificación y Desarrollo es imprescindible para el establecimiento de las técnicas, procedimientos y metodologías a seguir para la formulación de los planes, sin embargo, a nivel estatal es responsabilidad del Gobernador la elaboración y dirección del plan estatal de desarrollo, para el cual debe existir una necesaria coordinación con el Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, órgano integrado por los diferentes sectores de la sociedad y representantes de todos los municipios de cada estado. Del mismo modo a nivel municipal es responsabilidad del Alcalde la elaboración y dirección del plan municipal de desarrollo, para el cual debe existir una necesaria coordinación con el Consejo Local de Planificación Pública, órgano este integrado por los diferentes sectores de la sociedad municipal y representantes de todas las parroquias de dicho municipio.

La Ley Orgánica de Planificación en el Título IV “de los planes” hace una descripción de los diferentes planes a cargo de la administración pública nacional, con una breve caracterización y componentes de cada uno de ellos. Para una mayor comprensión, es necesario conocer en esencia el contenido de este articulado.

Artículo 28. Los planes nacionales son de la competencia del Poder Ejecutivo Nacional, de conformidad con lo establecido en este Decreto

Ley y demás leyes aplicables. Los planes deben ajustarse a las líneas generales del plan de desarrollo económico y social de la Nación.

Artículo 29. Son planes nacionales, el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Operativo Anual Nacional, el Plan Nacional de Desarrollo Regional, los Planes Nacionales de Desarrollo Sectorial, el Plan Nacional de Desarrollo Institucional, los Planes Operativos y los demás planes que establezca la ley.

Artículo 34. El Plan Operativo Anual Nacional define los programas y proyectos estratégicos que llevará a cabo el Ejecutivo Nacional.

Artículo 35. El Plan Operativo Anual Nacional debe responder a las directrices contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo, así como a las orientaciones financieras y de disciplina fiscal establecidas por el Ejecutivo Nacional en el marco plurianual del presupuesto y en la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público.

Artículo 37. El Ministerio de Finanzas debe presentar el Plan Operativo Anual Nacional a la Asamblea Nacional, en la misma oportunidad en la cual se efectúe la presentación formal del proyecto de ley de presupuesto.

Artículo 38. El Plan Operativo Anual Nacional debe indicar los órganos y entes responsables de implementar las directrices estratégicas y los resultados que deben alcanzar las instituciones involucradas en su ejecución.

Artículo 39. Con el objeto de ajustar los proyectos y acciones contemplados en el Plan Operativo Anual Nacional con los lineamientos y directrices previstos en la estrategia de desarrollo regional, los órganos y entes de la Administración Pública deben tomar en consideración las condiciones regionales y locales.

Artículo 41. Las propuestas de los órganos y entes de la Administración Pública a ser incluidas en el Plan Operativo Anual Nacional, deben ser aprobadas por el Ministerio de Planificación y Desarrollo.

Artículo 42. La aprobación de las cuotas presupuestarias dispuestas en el Plan Operativo Anual Nacional, queda sujeta a las capacidades institucionales de ejecución y demás evaluaciones de consistencia sectorial, intersectorial y territorial, que realice el Ministerio de Planificación y Desarrollo.

Las cuotas presupuestarias correspondientes deberán imputarse en coordinación con el Ministerio de Planificación y Desarrollo y la Oficina Central de Presupuesto.

Artículo 43. A los efectos de evaluar la ejecución y cumplimiento del Plan Operativo Anual Nacional, los órganos y entes ejecutores correspondientes están obligados a informar al Ministerio de Planificación y Desarrollo, todos los datos requeridos y los medios de verificación de la información suministrada.

Artículo 50. Cada uno de los órganos y entes de la Administración Pública deben elaborar su respectivo Plan Operativo, donde se concreten los programas, proyectos y acciones a desarrollar en el año fiscal correspondiente, en conformidad con las directrices del Plan Operativo Anual Nacional.

Artículo 51. El Ministerio de Planificación y Desarrollo debe dictar las resoluciones e instructivos necesarios para la elaboración de los Planes Operativos, que serán de obligatorio cumplimiento para los órganos y entes de la Administración Pública.

Esta ley se distingue por cuanto involucra a los diferentes niveles ejecutivos y fundamenta la obligatoriedad del plan operativo anual y la planificación plurianual, así como los presupuestos públicos anuales.

Esta ley propicia la elaboración de presupuestos y planes operativos, con participación social, pues sin ella no se identificarán de manera oportuna las necesidades o problemas a resolver con la planificación.

Ley Orgánica de Administración Financiera Sector Público.

La Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público LOAFSP (2005), es una ley marco, pues integra a través de la administración financiera del sector público, a los sistemas de presupuesto, contabilidad, tesorería y crédito público. Los artículos 2 y 3 definen la administración financiera y específicamente los sistemas que la forman.

Artículo 2 La administración financiera del sector público comprende el conjunto de sistemas, órganos, normas y procedimientos que intervienen en la captación de ingresos públicos y en su aplicación para el cumplimiento de los fines del Estado, y estará regida por los principios Constitucionales de legalidad, eficiencia, solvencia, transparencia, responsabilidad, equilibrio fiscal y coordinación macroeconómica.

Artículo 3 Los sistemas de presupuesto, crédito público, tesorería y contabilidad, regulados en esta Ley; así como los sistemas tributario y de administración de bienes, regulados por leyes especiales, conforman la administración financiera del sector público. Dichos sistemas estarán interrelacionados y cada uno de ellos actuará bajo la coordinación de un órgano rector.

Dentro del articulado del Título II destacan para efectos de la presente investigación los siguientes artículos, ya que conceptualizan y caracterizan de manera jurídica al sistema público.

Artículo 9 El sistema presupuestario está integrado por el conjunto de principios, órganos, normas y procedimientos que rigen el proceso presupuestario de los entes y órganos del sector público.

Artículo 10 Los presupuestos públicos expresan los planes nacionales, regionales y locales, elaborados dentro de las líneas generales del plan de desarrollo económico y social de la Nación aprobadas por la Asamblea Nacional, en aquellos aspectos que exigen, por parte del sector público, captar y asignar recursos conducentes al cumplimiento de las metas de desarrollo económico, social e institucional del país; y se ajustarán a las reglas de disciplina fiscal contempladas en esta Ley y en la Ley del marco plurianual del presupuesto.

El plan operativo anual, coordinado por el Ministerio de Planificación y Desarrollo, será presentado a la Asamblea Nacional en la misma oportunidad en la cual se efectúe la presentación formal del proyecto de ley de presupuesto.

Artículo 12 Los presupuestos públicos comprenderán todos los ingresos y todos los gastos, así como las operaciones de financiamiento sin compensaciones entre sí, para el correspondiente ejercicio económico financiero.

Con el proyecto de ley de presupuesto anual, el Ministerio de Finanzas presentará los estados de cuenta anexos en los que se describan los planes de previsión social, así como la naturaleza y relevancia de riesgos fiscales que puedan identificarse.

En las anteriores leyes revisadas se ha hecho especial énfasis en cuanto a que el proceso de planificación debe hacerse de manera coordinada entre los distintos niveles jerárquicos de la administración pública nacional y de acuerdo a las políticas nacionales del plan de desarrollo de la nación.

Es importante destacar que la ley hace mención a la utilización de herramientas, métodos y procedimientos de carácter científico y técnico que permitan un óptimo aprovechamiento y adecuada vinculación de los instrumentos de planificación, sin hacer en ningún momento nombramiento de alguna técnica presupuestaria específica, además esta ley se completa con varios reglamentos, correspondiéndole al sistema presupuestario el N° 1, en el cual se especifican las técnicas y procedimientos relacionadas con el tema presupuestario.

Reglamento N° 1 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público (2005).

En él se decreta la obligación de los entes ejecutores de la elaboración y ejecución de los presupuestos por la novedosa técnica de presupuestos por proyectos y acciones centralizadas, por otra parte se plantean otras innovaciones como lo es el uso del clasificador presupuestario, distinto del plan de cuentas.

A continuación se presentan algunos artículos del citado reglamento, en el cual se establecen los elementos básicos sujetos de estudio. Específicamente el Capítulo I, “disposiciones generales” indica que:

Artículo 1. Este Reglamento tiene por objeto desarrollar los aspectos inherentes al sistema presupuestario, establecidos en la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público.

Artículo 2. Los órganos y entes sujetos a la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, formularán y aplicarán la técnica de elaboración del presupuesto por Proyectos y Acciones Centralizadas, entendidas estas como las categorías presupuestarias de mayor nivel y por acciones específicas como categorías de menor nivel. Esta técnica se aplicará en las restantes etapas o fases del proceso presupuestario, de conformidad con las instrucciones que al efecto dicte la Oficina Nacional de Presupuesto, la cual podrá crear de oficio o autorizar a solicitud de los órganos o entes, categorías presupuestarias equivalentes a las señaladas en este artículo.

Artículo 3. El presupuesto de los órganos y entes sujetos a la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, debe estar expresado dentro del ámbito institucional, y cuando corresponda, dentro

de los ámbitos presupuestarios sectoriales y regionales, de conformidad con las normas e instrucciones técnicas que dicte la Oficina Nacional de Presupuesto.

Los principios y disposiciones establecidos en este reglamento para la administración financiera nacional regirán la de los estados, distritos y municipios, en cuanto le sean aplicables. A estos fines, las disposiciones que regulen la materia en dichas entidades se ajustarán a lo establecido en este reglamento para su ejecución y desarrollo.

Este reglamento hace también esfuerzos para lograr la vinculación de los presupuestos con los instrumentos de planificación y coordinación de administración pública nacional, por tanto en el artículo 7 se establece:

Artículo 7. Los presupuestos de los órganos y entes sujetos a la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público se vincularán con los planes nacionales, regionales, estatales y municipales, elaborados en el marco de las líneas generales del plan de desarrollo económico y social de la Nación, el acuerdo anual de políticas, los lineamientos de desarrollo nacional y la Ley del Marco Plurianual del Presupuesto, de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, y contendrán las políticas, objetivos estratégicos, productos e indicadores incluidos en el plan operativo anual.

Cuadro 4.

VARIABLES DE LA INVESTIGACIÓN

Objetivo General: Analizar las técnicas de Presupuestos por Proyectos y Presupuestos por Programas y su incidencia en el Plan Operativo.		
Objetivos Específicos	Variables	Indicadores
1. Explorar la técnica del Presupuesto por Programas.	Presupuestos por programas	<ul style="list-style-type: none"> • Categorías programáticas. • Etapas de programación. • Planificación operativa. • Elementos de comparación: <ul style="list-style-type: none"> - Planificación operativa. - Formulación. - Ejecución. - Evaluación y control. • Vinculación POA.
2. Describir la técnica del Presupuesto por Proyecto y Acciones Centralizadas.	Presupuestos por Proyectos y Acciones Centralizadas	<ul style="list-style-type: none"> • Origen. • Categorías programáticas. • Etapas de programación. • Planificación operativa. • Elementos de comparación: <ul style="list-style-type: none"> - Planificación operativa. - Formulación. - Ejecución. - Evaluación y Control. • Vinculación POA. • Objetivo.
3. Comparar las técnicas del Presupuesto por Programas y del Presupuestos por Proyectos y Acciones Centralizadas.	Presupuestos por programas Vs. Presupuestos por Proyectos y Acciones Centralizadas	<ul style="list-style-type: none"> • Elementos de comparación: <ul style="list-style-type: none"> - Planificación operativa. - Formulación. - Ejecución. - Evaluación y Control. • Similitudes y diferencias.
4. Precisar los efectos de la adopción de los Presupuestos por Proyectos y Acciones Centralizadas en la gestión administrativa en general.	Presupuestos por Proyectos y Acciones Centralizadas	<ul style="list-style-type: none"> • Planificación pública. • Gestión administrativa

Elaborado por el autor (2007).

CAPÍTULO III

MARCO METODOLÓGICO

Tipo de Investigación

Al considerar los objetivos de la investigación, se concluye que el presente estudio es de naturaleza exploratoria, documental, de campo y cualitativa.

Para la Universidad Nacional Abierta (1997), la investigación exploratoria se emplea para estudiar "... algún tópico que ha sido tratado escasamente, por no tener mucha información sobre él, o porque no se dispone de medios para llegar a mayor profundidad..." (p.54).

Tal es el caso del objeto de estudio de esta investigación, la novedosa técnica de presupuestos por proyectos y acciones centralizadas.

En este mismo orden de ideas, Arias (1999), expone que la investigación exploratoria "es aquella que se efectúa sobre un tema u objeto poco conocido o estudiado, por lo que sus resultados constituyen una visión aproximada de dicho objeto." (p.46).

En armonía con lo anteriormente expuesto y de acuerdo con la estrategia empleada por el investigador en la recolección de la información, esta investigación es documental, por cuanto, tal como lo define el manual de la Universidad Pedagógica Experimental Libertador (2003), se entiende por investigación documental "el estudio de los problemas con el propósito de ampliar y profundizar el conocimiento de su naturaleza, con apoyo, principalmente, en trabajos previos, información y datos divulgados por medios impresos, audiovisuales o electrónicos..."

El estudio también se inscribe en la modalidad de investigación de campo, pues en el proceso de indagación se procedió a la recolección de la información con base en el instrumento de la guía de entrevistas aplicada a especialistas en la materia, seleccionados intencionalmente.

Objeto de Estudio

El objeto de estudio está relacionado con un fenómeno determinado por el cambio en la técnica del presupuesto público, de programas a proyectos y, por ende su relación e incidencia en la planificación Pública nacional.

En este sentido el objeto de la investigación está superpuesto en una serie de elementos, lo que percibe como resultado una serie de recomendaciones asociadas con un mejor control y más transparente por parte de del gobierno sobre el gasto publico en Venezuela utilizando la técnica de presupuesto por proyectos y acciones centralizadas.

Población y Muestra

La unidad de análisis estará constituida por los funcionarios con experiencia en el tema de planificación y presupuesto, en este caso fueron seleccionados en razón de su conocimiento según el tema, profesionales de diversos niveles de la administración Pública nacional, regional y local, responsables de aplicar la técnica presupuestaria.

Por las características de la investigación se procedió a realizar un muestreo intencional y no aleatorio o basado en criterios.

Según Martínez, (s/f) “En la muestra intencional se eligen criterios que se consideran necesarios o altamente convenientes para tener una unidad de análisis con mayores ventajas para los fines que persigue la investigación...en conclusión, el investigador tratara de imitar al buen fotógrafo, que busca los mejores ángulos para capturar la mayor riqueza de la realidad que tiene del arte” (p.14)

Diseño de la investigación

Hurtado (2002) señala con respecto a este punto lo siguiente:

El diseño de a investigación hace explícitos los aspectos operativos de la misma. Si el tipo de investigación se define con base en el objetivo, el diseño de investigación se define con base en el procedimiento. Se refiere a dónde y cuándo se recopila la información, así como la amplitud de la información a recopilar. (p.119)

Es así como la investigación efectuada, al responder a la primera interrogante, es decir, el “dónde” del diseño, se presenta como investigación de fuente mixta, documental y de campo, tal como se explico en el tipo de investigación.

Con relación al “cuándo”, es decir, la perspectiva temporal, se trata en esta oportunidad de un diseño contemporáneo evolutivo, pues el propósito es obtener información de un evento actual en su proceso de cambio.

Por ultimo y en cuanto a la amplitud de los datos, el diseño esta centrado en un evento único, éste es, la comparación entre las técnicas presupuestarias por programas y presupuestaria por proyectos y acciones centralizadas.

Técnicas e Instrumentos de Recolección de Datos

En opinión de Hurtado (2002), las *técnicas de recolección de datos* comprenden procedimientos y actividades que le permiten al investigador obtener la información necesaria para dar respuesta a su pregunta de investigación, mientras que los *instrumentos* constituyen la vía mediante la cual es posible aplicar una determinada recolección de información.

Para la recolección de los datos se tomó en consideración el tipo y diseño de la investigación. Así, se aplicaron técnicas propias de la investigación documental: la guía de observación documental con la finalidad de precisar las categorías a ser revisadas y el fichaje para la revisión de documentos escritos y material digital. Del mismo modo se acudió a las técnicas de investigación de campo a través de la

entrevista, por cuanto en opinión de Hurtado (2002), “se utiliza cuando la opinión requerida por el investigador es conocida por otras personas o cuando lo que se investiga forma parte de la experiencia de esas personas” (p. 33).

Con relación a los instrumentos, para el primer caso, se empleo la guía de observación documental con la finalidad de sintetizar las principales categorías de información requeridas por la investigación contenida en el conjunto de teorías y bases teóricas. En paralelo se empleo la ficha de contenido, y para la aplicación de la técnica de la entrevista, se diseño una guía de entrevista, la cual fue aplicada a expertos en el tema, quienes ocupan los cargos de: Jefe de Planificación y Presupuesto del Ministerio del Ambiente, seccional Mérida, Director de Planificación y Presupuesto de la Gobernación del estado Mérida, Director de Planificación y Presupuesto de la Alcaldía Campo Elías del estado Mérida, Director de Presupuesto de la Universidad de los Andes, Director y Coordinador de Planificación de la Universidad de los Andes y Supervisor de Presupuestos por Proyectos de la ONAPRE, contentiva de 18 ítems o categorías a considerar según los objetivos perseguidos en el estudio.

Validación y Confiabilidad de los Instrumentos

En opinión de Martínez (s/f) y en sentido amplio y general, “una investigación tendrá un alto nivel de “*validez*” en la medida en que sus resultados “*reflejen*” una imagen lo mas completa posible, clara y representativa de la realidad o situación estudiada” (p. 8). Para el caso de la presente investigación, fue necesario determinar la validez de contenido, criterios y constructos de los instrumentos mediante la técnica “*juicio de expertos*”, para lo cual se sometió a la consideración de tres expertos en las áreas de metodología de la investigación, planificación Pública y redacción, quienes los revisaron y aprobaron en atención a los objetivos y variables de la investigación.

Con respecto a la confiabilidad, ésta siempre ha representado un requisito difícil para las investigaciones cualitativas, debido a la naturaleza peculiar de éstas

(imposibilidad de repetir, *stricto sensu*, el mismo estudio). Martínez (S/F), p.11. Para este autor, la confiabilidad puede considerarse desde una perspectiva interna y otra externa: “hay confiabilidad interna cuando varios observadores, al estudiar la misma realidad, concuerdan en sus conclusiones; hay confiabilidad externa cuando investigadores independientes, al estudiar una realidad en tiempos o situaciones diferentes, llegan a los mismos resultados” p.12. Agrega que la confiabilidad externa no es aplicable a las ciencias no experimentales, y que por lo tanto, en investigaciones de tipo cualitativo (como la presente) la confiabilidad esta orientada “hacia el nivel de concordancia interpretativa entre diferentes observadores, evaluadores o jueces del mismo fenómeno, es decir, la confiabilidad será, sobre todo interna” p.13.

Es por esta razón que se solicito la colaboración de tres jueces con el ánimo de confirmar la concordancia de los instrumentos de recolección de información, quienes luego de analizarlos otorgaron una elevada confiabilidad al instrumento.

Técnicas de Análisis e Interpretación de Datos

La técnica de análisis de datos empleada es de tipo cualitativa. Para ello se siguió un orden racional como se expresa: en primer término, se *categorizaron o clasificaron* los datos ha ser registrados con el fin de poder realizar comparaciones y posibles contrastes, de manera que se puedan organizar conceptualmente y presentar la información siguiendo algún tipo de patrón o regularidad emergente. Esta etapa se apoyó en la información desarrollada en el marco teórico, a partir de la cual se establecen los tópicos más importantes que deberían ser consultados o investigados. Es importante destacar que dichos tópicos sirven de guías para la construcción de los instrumentos de recolección de datos. Luego se procedió a sintetizar, por objetivos, los datos a través de una matriz en la cual se establecieron en el eje vertical cada una de las categorías de la investigación, y en el eje horizontal las opiniones de cada uno de los expertos entrevistados, tal como se observa:

Cuadro 5.

Matriz de Comparación de Datos

Categorías	Entrevistado 1	Entrevistado 2	Entrevistado 3	Resultado (Resumen)
X				
Y				
Z				

Fuente: Elaborado por el autor (2008)

Se agregó una última columna con la finalidad de comparar las respuestas de los entrevistados para así realizar una conclusión o resumen de ellas.

Como tercera etapa, se *contrastó* con la información aportada en el marco teórico referencial lo que permitió comprender mejor las técnicas de presupuesto por programa y por proyecto, sus diferencias y las ventajas y desventajas de la adopción, de las posibles similitudes y diferencias, para finalmente pasar a la etapa de *teorización*, a los fines de enriquecer el cuerpo de conocimientos del área estudiada.

Para Martínez (S/F), el proceso de teorización trata de integrar en un todo coherente y lógico los resultados de la investigación, mejorando los aportes de los autores reseñados en el marco teórico después del trabajo de contraste.

Esta metodología de análisis se fundamenta en el trabajo de los profesores Martínez (S/F) y Austin (S/F), disponible en <http://www.lapaginadelprofe.cl/>.

CAPÍTULO IV

ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS

Una vez revisado los constructos que soportan la investigación y realizada la entrevista a los expertos, se presentan los resultados del estudio, por objetivos específicos y de acuerdo con las categorías descritas en el marco metodológico.

Objetivo específico N° 1

Explorar la técnica del presupuesto por programas.

Objetivo diseñado para lograr la exploración de la técnica presupuestaria por programas, es necesario para su posterior comparación con la técnica presupuestaria por proyectos y acciones centralizadas, dicha exploración se conforma por cuatro categorías en orden coherente para lograr un conocimiento general de la técnica presupuestaria a sustituir.

Es importante destacar que el objetivo específico de exploración de la técnica presupuestaria por programas, se desarrollo en el Capítulo II Marco Teórico de la presente investigación.

Cuadro 6.1

Objetivo de la técnica presupuestaria por programas

Categorías	Resultado Revisión Documental (Resumen)
Objetivo que persigue la técnica del Presupuesto por programas.	<ul style="list-style-type: none">• El presupuesto por programa es una técnica presupuestaria que pone especial atención a la producción terminal que se genera, más que en los bienes y servicios que se adquieren. Contiene un conjunto desagregado de

	<p>programas, subprogramas, proyectos (obras) y actividades (tareas), que se deben realizar a corto plazo y permite la racionalización en el uso de recursos al determinar los respectivos programas, asimismo, identifica responsables del programa y establece las acciones concretas para obtener los fines deseados.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Es una forma de asignación de los recursos económicos públicos por productos. Expresa en términos monetarios el proceso de producción de bienes y servicios que se realiza dentro del espacio que delimita las capacidades de una organización pública. • Con la técnica presupuestaria por programas se persigue lo siguiente: <ol style="list-style-type: none"> 1. Planear integral y sistemáticamente todas las actividades que la empresa debe desarrollar en un periodo determinado a través de programas y subprogramas. 2. Controlar y medir los resultados cuantitativos, cualitativos y, fijar responsabilidades en las diferentes dependencias de la empresa para lograr el cumplimiento de las metas previstas. 3. Coordinar los diferentes centros de costo para que se asegure la marcha de la empresa en forma integral. 4. Planear los resultados de la organización en dinero y volúmenes. 5. Controlar el manejo de ingresos y egresos de la empresa. 6. Coordinar y relacionar las actividades de la organización. 7. Lograr los resultados de las operaciones periódicas.
--	---

Fuente: Elaborado por el autor (2007).

Objetivo de la técnica presupuestaria por programas

El presupuesto por programa como técnica presupuestaria puede concluirse que tiene el propósito de lograr el resultado propuesto (producto) en cada uno de sus programas a través de una serie de bienes y servicios que se obtienen o desarrollan de manera predeterminada.

Esta técnica presenta una estructura desagregada de programas, subprogramas, obras y actividades o tareas, que se deben realizar a corto plazo y permite la racionalización en el uso de recursos, esta técnica asigna responsabilidades por cada programa y establece las acciones concretas para obtener los fines deseados.

La técnica de presupuestos por programas traduce en términos monetarios el proceso de producción de bienes y servicios que se realiza dentro del espacio y tiempo que delimita las capacidades de una organización pública, de acuerdo con su misión organizacional.

Se puede resumir que con la técnica presupuestaria por programas la administración pública busca entre lo más importante lo siguiente:

1. Planear integral y sistemáticamente todas las actividades que la empresa debe desarrollar en un periodo determinado a través de programas y subprogramas.
2. Controlar y medir los resultados cuantitativos, cualitativos, a través de una comunicación permanente entre el plan y el presupuesto que sustenta a dicho plan.
3. Fijar responsabilidades de acuerdo con cada programa para motivar el logro del cumplimiento de los objetivos y metas previstas.
4. Coordinar los diferentes centros de costo para que se asegure la marcha de la empresa en forma integral.
5. Planear los resultados de la organización en dinero y volúmenes a los cuales se les hace seguimiento a través de una ejecución planificada.
6. Controlar el manejo de ingresos y egresos de la empresa.
7. Coordinar y relacionar las actividades de la organización.

8. Lograr los resultados de las operaciones periódicas, permitiendo hacer uso de la flexibilidad existente en los principios presupuestarios.

Cuadro 6.2

Etapas inherentes en la aplicación de la programación

Categorías	Resultado Revisión Documental (Resumen)
Etapas inherentes en la aplicación de la programación.	<p><i>Etapas de formulación Presupuestaria:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Tiene como objetivo la asignación de recursos financieros a los proyectos de interés sectorial, regional y demás órganos y entes responsables, que cuentan con la recomendación favorable de la ONAPRE y del Ministerio de Planificación y Desarrollo. • Esta etapa permite disponer de los recursos necesarios para ejecutar tanto programas como proyectos. • La formulación presupuestaria tiene como principal función homogeneizar, normar y coordinar la información relativa al proceso de asignación de recursos y la aplicación del presupuesto en el sector público. • Los principales pasos a seguir son: <ol style="list-style-type: none"> 1. Definir normas y procedimientos. 2. Identificar las fuentes de recursos. 3. Definir y cuantificar los recursos reales, y su valoración financiera. 4. Analizar la consistencia entre los requerimientos de recursos financieros y las estimaciones de financiamiento. 5. Analizar la consistencia entre los niveles macro y micro de las políticas económicas, sociales y presupuestarias.

	<p>En esta etapa presupuestaria, cada una de las organizaciones públicas elabora su propio proyecto de presupuesto para el período para su revisión por los entes de adscripción y el poder legislativo para su posterior modificación y/o aprobación.</p> <p><i>Etapas de ejecución presupuestaria:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Consiste en la realización de una serie de acciones tanto por parte de los órganos ejecutores como de los superiores, a objeto de: <ol style="list-style-type: none"> 1. Obtener el financiamiento necesario (ejecución de ingresos). 2. Aplicar los recursos para el logro de los fines de la Institución plasmados en un plan y en un presupuesto (ejecución de gastos). • En esta etapa es necesario: <ol style="list-style-type: none"> 1. El uso de talento humano, bienes y servicios. 2. Las asignaciones financieras determinadas en el presupuesto. 3. La ejecución de los ingresos como de los gastos deben ejecutarse en un tiempo y lugar determinado. 4. La aplicación de sistemas administrativos para la obtención oportuna de los recursos reales. • Funciones de la etapa de ejecución. <ol style="list-style-type: none"> 1. Garantizar la ejecución, distribución e imputación racional y coherente del gasto. 2. Conciliar los recursos financieros, materiales y humanos que se requerirán para el cumplimiento de los objetivos y metas programadas. 3. Reprogramar el presupuesto a los fines de mantenerlo ajustado a las características aprobadas. 4. Mantener el control presupuestario
--	---

	<p>de todas actividades realizadas por los órganos y entes ejecutores.</p> <ol style="list-style-type: none"> 5. Realizar seguimiento en formatos prediseñados por la ONAPRE, de la ejecución física y financiera por lapsos trimestrales. 6. No adquirir compromisos para los cuales no existan créditos presupuestarios, ni disponer de créditos para una finalidad distinta a la prevista. 7. Realizar el cierre de las cuentas del presupuesto de ingresos y gastos al 31 de diciembre cada año. 8. Facilitar la toma de decisiones oportunamente actuando sobre el ritmo de la ejecución. 9. Coordinar la gestión financiera de las autoridades competentes, cuando deseen visualizar y controlar el gasto de las unidades ejecutoras que están adscritas a sus despachos. <p><i>Etapas de control presupuestario:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Un conjunto de actividades para medir, examinar y evaluar los resultados de la ejecución de un presupuesto. • Proporciona información para decidir las medidas correctivas que sean necesarias. • Es un sistema que previo conocimiento de los objetivos y la medición de los resultados compara en términos físicos y financieros lo presupuestado con lo ejecutado para emitir informes de ejecución presupuestaria y tomar las medidas correctivas. • Los controles presupuestarios pueden ser de diversos tipos: <ol style="list-style-type: none"> 1. Control interno y externo. 2. Control previo y posterior.
--	--

	<ol style="list-style-type: none"> 3. Permanente o periódico. 4. Control físico o perceptivo. 5. Control financiero (de gestión, legal y contable). <p><i>Etapa de evaluación presupuestaria:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Es el proceso de análisis de la ejecución presupuestaria que determina, sobre una base continua de tiempo, los resultados físicos y financieros y su incidencia en el logro de los objetivos. • En la etapa de evaluación presupuestaria, se debe analizar y medir responsablemente la ejecución de los ingresos, gastos y metas presupuestarias así como de las variaciones observadas, señalando sus causas, en relación con los programas. • Las funciones de la etapa presupuestaria se pueden resumir en cuatro grandes pasos a saber: <ol style="list-style-type: none"> 1. Analizar y examinar, en forma análoga y posterior a la ejecución, los desvíos entre lo programado y lo ejecutado, determinar las causas de dichos desvíos y proponer las medidas correctivas. 2. La evaluación de los gastos se realiza durante el ejercicio presupuestario donde se miden los grados de avance y lo que ocurre al cierre del ejercicio. 3. Analizar la ejecución de las variables físicas y financieras contempladas en el presupuesto en forma interrelacionada. 4. Permite desarrollar indicadores de eficiencia y eficacia de la gestión presupuestaria.
--	---

Fuente: Elaborado por el autor (2007).

Etapas inherentes en la aplicación de la programación

Las etapas relacionadas con la planificación y presupuestación constituyen una serie de procesos encadenados cronológicamente dirigidos a la consecución del propósito del estado en cuanto a satisfacer necesidades y demandas de la población de acuerdo con las leyes y las políticas de gestión gubernamental, estas etapas son:

Etapas de formulación Presupuestaria:

Ésta es la primera de las etapas del presupuesto y comienza con el análisis del POA y su objetivo para la asignación de recursos financieros en los órganos y entes responsables, que cuentan con la recomendación favorable de la ONAPRE y del Ministerio de Planificación y Desarrollo. Permite disponer de los recursos necesarios para ejecutar tanto programas como proyectos.

La etapa de formulación presupuestaria presenta entre otras la tarea de armonizar, normar y coordinar la información relativa al proceso de asignación de recursos y la aplicación del presupuesto.

Dentro de los pasos que deben realizarse para lograr una adecuada formulación presupuestaria son:

1. Definir normas y procedimientos a seguir para la técnica de planificación y presupuestación.
2. Identificar las fuentes de recursos, de acuerdo con el área estratégica, con la misión de la organización responsable y de acuerdo con las leyes de la nación.
3. Definir y cuantificar los recursos reales, y su valoración financiera, para ello se toman en consideración los diversos cuadros de gastos desarrollados por el POA a fin de garantizar la vinculación y retroalimentación de estos instrumentos.
4. Analizar la consistencia entre los requerimientos de recursos financieros y las estimaciones de financiamiento.
5. Analizar la consistencia entre los niveles macro y micro de las políticas económicas, sociales y presupuestarias.

En esta etapa presupuestaria, cada una de las organizaciones públicas elabora su propio proyecto de presupuesto, para su revisión por los entes de adscripción y el poder legislativo, el cual luego de su modificación debe ser aprobado.

Etapa de ejecución presupuestaria:

La etapa de ejecución presupuestaria significa la aplicación de los planes y los supuestos establecidos en los documentos de la planificación públicos en términos reales, consiste en la realización de una serie de acciones tanto por parte de los órganos ejecutores como de los superiores, con el propósito de recibir los recursos presupuestados necesarios para personal, funcionamiento e inversión que trascenderá en su aplicación para el logro de los fines de la organización plasmados en un plan y en un presupuesto.

Sistemáticamente es necesaria la ejecución de los ingresos de acuerdo con las asignaciones presupuestarias en el espacio y tiempo determinado y la ejecución de los gastos en concordancia con los recursos humanos, bienes y servicios necesarios para obtener los resultados esperados.

Las principales funciones establecidas tanto en la ley como en los estándares, técnicas y procedimientos para una eficiente ejecución son:

1. Garantizar la ejecución, distribución e imputación racional y coherente del gasto.
2. Conciliar los recursos financieros, materiales y humanos que se requerirán para el cumplimiento de los objetivos y metas programadas.
3. Reprogramar el presupuesto a los fines de mantenerlo ajustado a las características aprobadas.
4. Mantener el control presupuestario de todas actividades realizadas por los órganos y entes ejecutores.
5. Realizar seguimiento en formatos prediseñados por la ONAPRE, de la ejecución física y financiera por lapsos trimestrales.
6. No adquirir compromisos para los cuales no existan créditos presupuestarios, ni disponer de créditos para una finalidad distinta a la prevista.

7. Realizar el cierre de las cuentas del presupuesto de ingresos y gastos al 31 de diciembre cada año.
8. Facilitar la toma de decisiones oportunamente actuando sobre el ritmo de la ejecución.
9. Coordinar la gestión financiera de las autoridades competentes, cuando deseen visualizar y controlar el gasto de las unidades ejecutoras que están adscritas a sus despachos.

Etapa de control presupuestario:

La etapa de control presupuestario esta constituido por un conjunto de actividades y procedimientos físicos, financieros y sociales destinados a medir, examinar y evaluar los resultados esperados antes, durante y después de la ejecución de un presupuesto. En tal sentido suministra una base de datos que permite tomar decisiones y aplicar correctivos en caso de ser necesarios.

Es imprescindible que para un adecuado proceso de control estén claros elementos como la misión del órgano o ente, el área o áreas estratégicas del plan plurianual que sustenta la ejecución presupuestaria así como previo conocimiento de los objetivos y herramientas para la medición de los resultados en términos físicos y financieros y comparar lo esperado con lo ejecutado.

Para la etapa de control presupuestario pueden aplicarse procesos y sistemas de diversa índole, algunos de ellos de acuerdo con cada técnica presupuestaria y otros de carácter general, establecidos en la legislación venezolana, sin embargo dentro de los controles presupuestarios se destacan los siguientes:

1. Control interno y externo al órgano o ente ejecutor o a su órgano de adscripción.
2. Control previo y posterior al momento de realizar una determinada actividad que genere el compromiso, causación y realización de un ingreso o un gasto.
3. Control permanente o periódico sobre las actividades realizadas.
4. Control físico o perceptivo, sobre la existencia real de bienes y servicios adquiridos por el órgano e ente responsable.

5. Control financiero (de gestión, legal y contable).
6. Control social, realizado por la población o actores de la sociedad que afectan o son afectados de alguna manera con la ejecución presupuestaria.

Es importante destacar que puede y debe existir una gama de combinaciones de los distintos tipos de control mencionados anteriormente.

Etapa de evaluación presupuestaria:

La etapa de evaluación presupuestaria, se realiza de la mano con el control presupuestario y conforma el proceso de revisión y análisis de la ejecución presupuestaria que determina, sobre una base continua de tiempo, los resultados físicos y financieros y su capacidad de alcanzar los objetivos, luego de obtenido una serie de resultados.

Es la etapa en donde se mide la consecución de los ingresos y la ejecución de los gastos y la responsabilidad de los funcionarios en el logro de las metas presupuestarias, sus variaciones, enfocando las causas de las mismas y las consecuencias en relación con lo estimado, programado o proyectado.

Las principales funciones establecidas para una adecuada evaluación presupuestaria son:

1. Analizar y examinar, en forma paralela y posterior a al proceso de ejecución, los desvíos entre lo planificado y lo ejecutado, determinar las causas de dichos desvíos y proponer las medidas correctivas.
2. La evaluación de los gastos se realiza durante el ejercicio presupuestario donde se miden los grados de avance y lo que ocurre al cierre del ejercicio.
3. Analizar la ejecución de las variables físicas y financieras contempladas en el presupuesto en forma interrelacionada.
4. Permite desarrollar indicadores de eficiencia y eficacia de la gestión presupuestaria.

Cuadro 6.3

Planificación operativa anual.

<p>Categorías</p>	<p>Resultado Revisión Documental (Resumen)</p>
<p>La Planificación operativa anual</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Es un proceso que busca otorgar operatividad al plan plurianual en periodos de tiempo anuales, con la relación de ingresos o recursos en productos o resultados. • El plan operativo anual (POA) es el documento de planificación con mayor vinculación con el presupuesto anual de ingresos y egresos • Este plan es contenido de las operaciones que tienen asignación financiera en la ley de presupuesto y expresa en términos prácticos la producción organizacional. • El plan operativo anual se elabora tomando en cuenta las Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación • El POA es un documento o instrumento que ayuda a la gestión, que detalla el funcionamiento adecuado de la economía y que proporciona la instrumentación de la política económica en el corto plazo. • Pasos para la elaboración de un POA: <ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Enunciación del objetivo:</i> Se debe dar respuesta a las interrogantes, el qué, el cómo; y cumplir las condiciones de corto plazo y vinculación con una directriz estratégica. 2. <i>Formulación del producto:</i> Es la definición del bien o servicio

	<p>requerido para alcanzar el objetivo, el mismo debe ser: cuantificable, específico.</p> <ol style="list-style-type: none"> 3. <i>Conformación de los medios de verificación:</i> Es crear el instrumento para constatar el resultado que señala el indicador. 4. <i>Preparación de los supuestos:</i> Es establecer las condiciones para alcanzar los objetivos, los productos y los recursos financieros. 5. <i>Asignación presupuestaria:</i> Es definir con claridad la cantidad de recursos necesarios para la consecución del objetivo y sus productos, destacando las fuentes de financiamiento de dichos recursos.
--	--

Fuente: Elaborado por el autor (2007).

La Planificación operativa anual.

La planificación operativa anual es un instrumento que se utiliza para ejecutar el plan de desarrollo económico y social de la nación en periodos de un año, su intención es lograr la operatividad y ejecución del plan plurianual, en donde es necesario aplicar una serie de recursos previamente garantizados, dirigidos a alcanzar uno o varios objetivos que se materializan en productos o resultados. Es importante destacar que de acuerdo con la misión de cada organización dicho plan debe estar enmarcado en una de las áreas estratégicas de desarrollo establecidas en las Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación

El plan operativo anual por su delimitación temporal y similar a la de un presupuesto, que también es anual, es de todos los planes, el de mayor vinculación con el presupuesto anual de ingresos y egresos.

Este plan operativo anual debe estimar los recursos financieros que se requieren para la obtención del producto esperado, dicha estimación se traduce posteriormente en el punto de partida para la formulación del presupuesto expresando en términos

legales y prácticos la producción organizacional de cada órgano y ente de la administración Pública nacional.

Se puede constatar entonces que para una planificación operativa eficiente y en concordancia con los aspectos legales existentes se debe cumplir como mínimo con los siguientes pasos:

1. Enunciación del objetivo: Se debe dar respuesta a las interrogantes, el qué, el cómo; y cumplir las condiciones de corto plazo y vinculación con una directriz estratégica.
2. Formulación del producto: Es la definición del bien o servicio requerido para alcanzar el objetivo, el mismo debe ser: cuantificable, específico.
3. Conformación de los medios de verificación: Es crear el instrumento para constatar el resultado que señala el indicador.
4. Preparación de los supuestos: Es establecer las condiciones para alcanzar los objetivos, los productos y los recursos financieros.
5. Asignación presupuestaria: Es definir con claridad la cantidad de recursos necesarios para la consecución del objetivo y sus productos, destacando las fuentes de financiamiento de dichos recursos.

Todos estos pasos se vinculan directa o indirectamente con el presupuesto, pues es este último quien garantiza el éxito del plan, sin embargo, es el último paso en específico el de mayor relación con el presupuesto, debido a que, genera una retroalimentación al formularse la distribución financiera y temporal de dichos recursos manteniendo presente la disponibilidad de las fuentes generadoras de ingresos.

Cuadro 6.4

Proceso de vinculación del POA-presupuesto por programas.

Categorías	Resultado Revisión Documental (Resumen)
Vinculación del POA/presupuesto por programas	<ul style="list-style-type: none">• El POA es el documento de planificación con mayor vinculación con el presupuesto anual de ingresos y egresos, este plan es contentivo de las operaciones que tienen asignación financiera en la ley de presupuesto y expresa en términos prácticos la producción organizacional.• A través de este plan se encauza el presupuesto hacia los objetivos y metas del plan nacional de desarrollo en términos anuales y esta orgánicamente vinculado a éste.• El POA es un instrumento que relaciona los planes estratégicos de los órganos y su presupuesto, este plan operativo anual indica las estrategias, objetivos y metas de un plazo plurianual o de largo plazo, en planes, objetivos y metas de corto plazo vinculados con las disponibilidades de recursos para ese período.• La elaboración de un presupuesto es posterior a la del POA, no se debe elaborar el primero si no existe el segundo.• Para la elaboración del POA es necesario construir una serie de elementos articulados entre sí que permitirán el control y seguimiento pormenorizado de la ejecución física y financiera del presupuesto en un plazo determinado. Los más importantes para la vinculación POA-presupuesto son:<ol style="list-style-type: none">1. <i>Organismo</i>: Ente órgano de la administración pública encargado de ejecutar un presupuesto anual.

	<ol style="list-style-type: none"> 2. <i>Área Estratégica:</i> Ámbito de acción que debe estar en concordancia con el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación. 3. <i>Directriz Estratégica:</i> Enunciado breve, descriptivo y comprensivo de lo que se pretende alcanzar en el área estratégica. 4. <i>Objetivo:</i> Es el propósito específico que en términos de un resultado esperado, se debe alcanzar con la adecuada ejecución del POA-Presupuesto. 5. <i>Producto:</i> Bien o servicio cuantificado obtenido o que se pretende obtener. 6. <i>Enunciado:</i> Breve descripción del contenido de la directriz estratégica, del objetivo, de los productos y de la asignación financiera. 7. <i>Asignación Presupuestaria o Financiera:</i> Recursos necesarios para obtener el bien o servicio, principal vínculo con el presupuesto. Son los recursos que se distribuyen ya sea en programas o proyectos. 8. <i>Indicadores:</i> Medida que permite evaluar el progreso alcanzado en relación con los productos, los objetivos y directrices estratégicas, a medida que se ejecuta el presupuesto. 9. <i>Medios de Verificación:</i> mecanismos para constatar o comprobar el resultado que señala el indicador de gestión. 10. <i>Supuestos:</i> Condiciones externas al órgano o ente, fundamentales que deben darse para alcanzar los objetivos, los productos y los recursos financieros.
--	---

Fuente: Elaborado por el autor (2007).

Proceso de vinculación del POA-presupuesto por programas.

Como ya se determinó en la categoría anterior, el plan operativo anual es el documento que posee la mayor vinculación con el presupuesto, y logra su propósito siempre que la ejecución presupuestaria se realice de manera eficiente. Conjuntamente el plan operativo anual y el presupuesto son los elementos necesarios para alcanzar el objetivo del estado a través de las operaciones que tienen asignación financiera según la ley de presupuesto y expresa en términos prácticos la producción organizacional.

A través de este plan se encauza el presupuesto hacia los objetivos y metas del plan nacional de desarrollo en términos anuales y esta orgánicamente vinculado a éste, ya que cada programa o subprograma, proyecto, o acción establecida en dicho presupuesto debe estar enmarcada en una de las áreas estratégicas establecidas en el plan de gobierno y de desarrollo económico y social de la nación.

El plan operativo anual por su característica de principal de delimitación temporal se convierte en el instrumento por excelencia para convertir las estrategias, objetivos y metas de un plazo plurianual o de largo plazo, en planes, objetivos y metas de corto plazo vinculados con las disponibilidades de recursos para ese período.

Para la elaboración del POA es necesario construir una serie de elementos articulados entre sí que permitirán el control y seguimiento pormenorizado de la ejecución física y financiera del presupuesto en un plazo determinado. Los más importantes para la vinculación POA-presupuesto son:

La identificación del ente u órgano de la administración pública encargado de ejecutar un presupuesto anual. El área estratégica que representa el ámbito de acción que debe estar en concordancia con el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación. La directriz estratégica constituida por un enunciado breve y representativo de lo que se pretende alcanzar en el área estratégica. El objetivo del plan, es decir el propósito específico que en términos de un resultado esperado, se debe alcanzar con la adecuada ejecución del POA-Presupuesto. El resultado esperado denominado producto es el bien o el servicio cuantificado en términos monetarios que se pretende obtener con la aplicabilidad del POA. El enunciado o breve descripción del contenido

de la directriz estratégica, del objetivo, de los productos y de la asignación financiera requerida. La asignación Presupuestaria que representa la cantidad de recursos monetarios necesarios para la obtención del bien o servicio, constituye uno de los principales elementos de vínculo con el presupuesto, son los recursos que se distribuyen ya sea en programas o proyectos en base a la técnica seleccionada. Los indicadores, medidas hipotéticas con base a los resultados esperados, son medidas que permiten evaluar el progreso alcanzado en relación con los productos, los objetivos y directrices estratégicas, durante la ejecución presupuestaria. Los medios de verificación, conformado por una serie de mecanismos para comprobar que el resultado esperado sea igual o lo más parecido al resultado que se pretende alcanzar según el indicador de gestión y por último los supuestos o condiciones externas al órgano o ente, fundamentales para alcanzar los objetivos, los productos y los recursos financieros.

Objetivo específico N° 2

Describir la técnica del presupuesto por proyecto y acciones centralizadas.

La descripción de la técnica del presupuesto por proyectos y acciones centralizadas fue desarrollada en el Capítulo II Marco Teórico a través de la revisión documental, este objetivo se compone por cinco categorías con un orden predeterminado que garantiza el desarrollo de la descripción de la nueva técnica a utilizarse en Venezuela y que se compone por los proyectos en sustitución de los programas, además de estar integrada también por las acciones centralizadas en un mismo nivel jerárquico del proyecto dentro del presupuesto, de allí su nombre “presupuesto por proyectos y acciones centralizadas”.

Cuadro 7.1

Necesidad de cambios en la técnica de presupuestos públicos en Venezuela.

Categorías	Resultado Revisión Documental (Resumen)
<p>Necesidad de cambios en la técnica de presupuestos públicos en Venezuela.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Al buscar la adopción de una nueva metodología presupuestaria se estaría buscando conjuntamente la garantía de cumplir con: <ol style="list-style-type: none"> 1. Todos los principios presupuestarios 2. La adecuada vinculación de los planes con el presupuesto 3. lograr la desburocratización de la administración pública 4. Mayor eficiencia y mas transparente gestión, y 5. El desarrollo y crecimiento de la economía del país. • Los elementos principales que motivaron la necesidad de adoptar una nueva metodología presupuestaria, proporcionan las siguientes ventajas: <ol style="list-style-type: none"> 1. Proporciona una mejor y mayor vinculación POA-presupuesto. 2. Simplifica la estructura del presupuesto a solo dos niveles de desagregación. 3. Permite visualizar y analizar las variables requeridas para la toma de decisiones en todas las etapas del proceso presupuestario. 4. Facilita la gestión pública en función de las políticas y objetivos estratégicos de la Nación. 5. Permite una mejor evaluación y mayor control del presupuesto. 6. Concibe al proyecto como el punto focal del proceso presupuestario.

Fuente: Elaborado por el autor (2007).

Necesidad de cambios en la técnica de presupuestos públicos en Venezuela

El gobierno venezolano ha implementado una serie de cambios en la forma de gestionar las políticas públicas, como consecuencia de ello la legislación venezolana se ha modificado significativamente. En cuanto a la planificación y presupuestación, destaca la adopción de una nueva técnica presupuestaria por proyectos y acciones centralizadas que sustituye a la técnica presupuestaria por programas.

El principal propósito que tiene el gobierno venezolano con la adopción de una nueva técnica presupuestaria radica en la constante búsqueda de elementos que garanticen al Estado cumplir con los principios presupuestarios y una eficiente vinculación entre los planes y la ejecución de dichos planes minimizando las desviaciones de dicha ejecución.

La utilización de la técnica por programas, según el gobierno, no ha logrado vincular eficientemente los instrumentos de la planificación y la presupuestación, situación que se ha convertido en causa de una elevada burocratización con la tarea de operar administrativamente el aparato público nacional. La adopción de la técnica por proyectos y acciones centralizadas define sin ambigüedades responsabilidades, actividades y tareas a los funcionarios, que pueden lograr disminuir la burocracia en el país para conducirla a términos aceptables sin dejar de ser operativo.

Otras causas determinantes en la necesidad de adoptar una nueva técnica presupuestaria es lograr un mayor control sobre el proceso de ejecución de gastos lo que redundará en una mayor eficiencia de la gestión pública, en el desarrollo y crecimiento económico del país.

Dentro de las ventajas procedimentales de la nueva técnica presupuestaria que coadyuvaban a motivar la necesidad de una nueva metodología presupuestaria se puede mencionar que la nueva técnica por tomar al proyecto como el eje central del presupuesto, permite visualizar las variables de las diferentes etapas presupuestarias manteniendo la capacidad de analizar los datos aportados en un momento determinado así como tomar las decisiones requeridas por la organización responsable, esta situación es posible también por la simplificación derivada de esta nueva técnica a solo dos niveles de desagregación.

Cuadro 7.2

Objetivo principal de la técnica del presupuesto por proyectos y acciones centralizadas.

Categorías	Resultado Revisión Documental (Resumen)
<p>Objetivo principal de la técnica del presupuesto por proyectos y acciones centralizadas.</p>	<ul style="list-style-type: none">• El Presupuesto por Proyectos es un instrumento para asignar y distribuir los recursos públicos a través de proyectos en función de las políticas y objetivos estratégicos de la nación; además coordinar, controlar y evaluar su ejecución.• El presupuesto por proyecto y acciones centralizadas nace con el propósito de corregir la dificultad en el diseño de un programa con todos sus componentes, al momento de exigir la formulación de los proyectos, sabiendo que cada proyecto requiere generar productos, resultados, beneficios o impacto social por la aplicación de recursos financieros, según las leyes venezolanas y sus reglamentos.• La aplicación de la nueva técnica por proyectos y acciones centralizadas en los presupuestos públicos, refuerza el propósito de vincular el plan operativo anual con el presupuesto por proyecto.• Destaca la necesidad de armonizar la metodología para la formulación del plan operativo anual nacional, los planes operativos anuales institucionales, la Ley Especial de Endeudamiento con el Presupuesto. (un solo esfuerzo, varios usos).• Al momento de reformular un proyecto se deben tomar en cuenta todos los elementos que lo componen desde su

	<p>origen al resultado de su aplicación, que sea accesible a todos los niveles jerárquicos de ejecución de presupuesto y con información en tiempo real a través de un portal de internet.</p> <ul style="list-style-type: none"> • El presupuesto por proyecto es un instrumento técnico, estratégico y político, el cual presenta las siguientes características: <ol style="list-style-type: none"> 1. Asigna y distribuye los recursos públicos a través de proyectos alineados a las políticas y planes. 2. Cada proyecto debe generar productos, resultados e impactos sociales. 3. Las actividades que se relacionan con más de un proyecto o con todos los proyectos se denominan acciones centralizadas con la misma categoría del proyecto. 4. Establece un sistema de clasificadores sencillo e integrador. 5. Permite el seguimiento, evaluación, control, petición y rendición de cuentas. 6. Facilita la contraloría social.
--	--

Fuente: Elaborado por el autor (2007).

Objetivo principal de la técnica del presupuesto por proyectos y acciones centralizadas.

De acuerdo con la revisión documental el presupuesto por proyectos es definido como un instrumento que sirve para asignar y distribuir los recursos públicos a través de proyectos en función de las políticas y objetivos estratégicos de la nación; además facilita la coordinación, el control y la evaluación antes, durante y después de su ejecución.

Por lo antes descrito se puede identificar que la adopción del presupuesto por proyecto y acciones centralizadas tiene, entre otros, el fin de subsanar algunas de las

dificultades presentes en la formulación de un programa con todos sus componentes, ya que al momento de exigir la formulación de los proyectos, sugiere de manera específica y sin ambigüedades la concepción de productos, resultados, beneficios e impacto social por la aplicación de recursos financieros.

Otro de los objetivos más determinantes en la nueva técnica presupuestaria es el énfasis en lograr la vinculación entre los planes y los presupuestos, y alcanzar la armonía necesaria para interpretar en el corto plazo, los planes nacionales e institucionales, con las leyes.

Es importante destacar que también resulta un propósito de la nueva técnica, la necesidad de intercambio permanente de información durante cada una de las etapas presupuestarias internamente en cada organización, así como también entre la organización y otros entes y organismos de adscripción y de control, para ello se hace especial énfasis en el uso de la información automatizada presentada por la plataforma tecnológica de la nueva etapa y de la ONAPRE.

El presupuesto por proyecto y acciones centralizadas presenta una serie de características que al momento de desarrollarse de manera correcta logran cumplir con el objetivo principal de su utilización como instrumento técnico, estratégico y político, estas características son:

- La asignación y distribución de los recursos públicos necesarios para el desarrollo de los proyectos presupuestarios y demás actividades previstas a fin de conseguir los resultados esperados, alineados a las políticas y planes prediseñadas que generen impacto social.
- Las actividades que se relacionan con más de un proyecto o con todos los proyectos se denominan acciones centralizadas con la misma categoría del proyecto, mientras que las actividades o tareas propias de un proyecto o de una actividad centralizada es conocida como una acción específica.
- Al categorizar el presupuesto en proyectos permite el establecimiento de un sistema de clasificadores sencillo e integrador, que facilita el seguimiento, la evaluación, el control, la culminación satisfactoria y la rendición de cuentas, al

tiempo que incorpora la participación social y su correspondiente contraloría social.

Cuadro 7.3

Estructura de la técnica del presupuesto por proyectos y acciones centralizadas.

Categorías	Resultado Revisión Documental (Resumen)
Estructura de la técnica del presupuesto por proyectos y acciones centralizadas.	<ul style="list-style-type: none"> • El presupuesto por proyecto es un instrumento técnico, estratégico y político, el cual debe interrelacionar los siguientes elementos: <ol style="list-style-type: none"> 1. Recursos públicos (ingresos) los cuales asigna y distribuye (gastos) de acuerdo con la fuente de financiamiento a través de proyectos alineados a las políticas y planes de la nación. 2. El proyecto, elemento de mayor categoría presupuestaria, debe generar productos, resultados e impactos sociales. 3. Las acciones centralizadas, elemento de igual categoría presupuestaria que el proyecto, son actividades que se relaciona con más de un proyecto o con todos los proyectos presupuestarios. 4. Las acciones específicas en el proyecto, son aquellas operaciones concretas, suficientes, medibles y cuantificables anualmente, necesarias para lograr el resultado esperado. En la acción centralizada, detallan las actividades que realiza la Institución en pro de su funcionamiento, así como el cumplimiento de otros compromisos del Estado. 5. Establece un sistema de clasificadores sencillo e integrador.

	<ul style="list-style-type: none"> ○ Clasificador presupuestario. ○ Plan de cuentas patrimoniales. ○ Clasificador económico. ○ Clasificador institucional. <ol style="list-style-type: none"> 6. Permite el seguimiento, evaluación, control, petición y rendición de cuentas, a través de indicadores de gestión y financieros, auditorías y ejecución física además de facilitar la contraloría social. 7. Denominación del proyecto y acción centralizada es el nombre a través del cual se identifica el proyecto y las acciones centralizadas. 8. Objetivo, situación que se desea alcanzar como efecto de la ejecución del proyecto. 9. Meta, es la determinación cualitativa o cuantitativa del bien o servicio que se desea obtener. 10. Producto, es el logro concreto que se desea obtener con la ejecución del proyecto. 11. Resultados, son el nivel de cumplimiento de la meta del proyecto. 12. Impacto social, es el número de beneficiarios, nivel de satisfacción, empleos generados, entre otros. 13. Responsable: Es el funcionario responsable del proyecto.
--	--

Fuente: Elaborado por el autor (2007).

Estructura de la técnica del presupuesto por proyectos y acciones centralizadas.

Como instrumento técnico, el presupuesto por proyecto es una herramienta de carácter estratégico y político, que interrelaciona los recursos públicos con la fuente de financiamiento a través de proyectos alineados a las políticas y planes de la nación, para lograr dicho fin debe formarse de con los componentes.

1. Área o directriz estratégica enmarcada en el plan nacional de desarrollo económico y social de la nación.

2. Asignación presupuestaria retroalimentada con los cuadros de gastos del plan operativo anual.
3. Denominación del proyecto y acción centralizada es el nombre a través del cual se identifican dichas categorías presupuestarias.
4. El proyecto presupuestario, elemento de mayor categoría presupuestaria, debe generar productos, resultados e impactos sociales a través de la solución de una necesidad o demanda social.
5. Las acciones centralizadas, elemento que posee categoría presupuestaria igual que el proyecto presupuestario, son actividades que se relaciona con más de un proyecto o con todos los proyectos presupuestarios, son las actividades administrativas realizadas por el órgano o ente responsable.
6. Objetivo, situación que se desea alcanzar como efecto de la ejecución del proyecto y la acción centralizada.
7. Meta, es la determinación cualitativa o cuantitativa del bien o servicio que se desea obtener.
8. Producto, es el logro concreto que se desea obtener con la ejecución del proyecto.
9. Las acciones específicas son tareas definidas e individuales de un proyecto o de una acción centralizada. En el proyecto, son aquellas operaciones concretas, suficientes, medibles y cuantificables, necesarias para lograr el resultado esperado. En la acción centralizada, detallan las actividades que realiza anualmente la Institución en pro de su funcionamiento, así como el cumplimiento de otros compromisos del Estado.
10. Sistema de clasificadores sencillo e integrador que facilita la ejecución presupuestaria compuesto por un clasificador presupuestario, un plan de cuentas patrimoniales, un clasificador económico, y un clasificador institucional.
11. Resultados esperados, son el nivel de cumplimiento de la meta del proyecto.
12. Impacto social, es el número de beneficiarios, nivel de satisfacción, empleos generados, entre otros.

13. Responsables: son los funcionarios responsables de cada proyecto presupuestario.

Cuadro 7.4

Proceso de formulación, ejecución, control y evaluación de la técnica de presupuestos por proyectos y acciones centralizadas

Categorías	Resultado Revisión Documental (Resumen)
<p>Proceso de formulación, ejecución, control y evaluación de la técnica de presupuestos por proyectos y acciones centralizadas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Para la elaboración del POA, existen diversos procedimientos, en Venezuela destaca el uso del marco lógico o sistema del marco lógico. • Este sistema es aplicada entre otras cosas por su capacidad de lograr integrar los tres niveles de planificación, es decir, estratégico, táctico y operativo, en sus tres etapas las cuales son planificación, gestión y evaluación. • El marco lógico es un instrumento de planificación que permite estructurar los principales elementos de un proyecto presupuestario, subrayando los lazos lógicos entre los recursos necesarios, las actividades planteadas y los resultados esperados. • En cuanto a la utilización de la técnica de presupuesto por proyectos, permite mejorar la planificación al resaltar los lazos que existen entre los elementos del proyecto y los factores externos. • Es un conjunto de conceptos ínter independiente que describen de modo operativo y en forma de matriz los aspectos más importantes de un proyecto.

	<ul style="list-style-type: none"> • Ventajas de marco lógico: <ol style="list-style-type: none"> 1. Terminología uniforme. 2. Acuerdos precisos acerca de los objetivos, metas y riesgos. 3. Suministra un temario analítico común que puede ser utilizado por el equipo planificador, el ente evaluador y cualquier otro actor que se vincule al proyecto. 4. Clarifica el propósito y justifica el proyecto. 5. Define los elementos claves de un proyecto. 6. Analiza el entorno del proyecto desde su inicio. 7. Identifica cómo medir el éxito o fracaso del proyecto. • Con la utilización del marco lógico se logra conocer cuatro elementos de vital importancia para cada una de las etapas presupuestarias como son: <ol style="list-style-type: none"> 8. <i>Los involucrados en el problema:</i> personas naturales o jurídicas que se relacionan o se afectan con la demanda o necesidad (problema). 9. <i>Los problemas a resolver:</i> consiste en el establecimiento de las relaciones causa-efecto, entre los factores negativos de una situación existente. Es importante tener en cuenta que el o los problemas se expresan en estados negativos y deben describir en forma apropiadas una situación que se considera insatisfactoria. 10. <i>Los objetivos a alcanzar:</i> constituyen la proyección a futuro de una situación que los afectados consideran deseable, imprimen una orientación a las acciones a realizar, así como también debe ser alcanzable con los recursos disponibles. 11. <i>Las alternativas para la solución:</i> se comienza por descartar los objetivos
--	--

	<p>que no se consideren factibles. Es necesario transformar la relación causa-efecto en relación medio-fines tantas veces como sea necesario para llegar a formular estrategias para el proyecto.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Etapas presupuestarias: Las etapas presupuestarias siguen siendo la formulación, ejecución, control y evaluación de acuerdo con los parámetros existentes pero destaca la aplicabilidad de proyecto y las acciones centralizadas como los componentes de mayor categoría del presupuesto, en su objetivo de cumplir con la planificación operativa de cada órgano o ente de la administración pública venezolana.
--	---

Fuente: Elaborado por el autor (2007).

Proceso de formulación, ejecución, control y evaluación de la técnica de presupuestos por proyectos y acciones centralizadas

El ciclo presupuestario para la técnica presupuestaria por proyectos y acciones centralizadas se divide en las cuatro etapas presupuestarias de formulación, ejecución, control y evaluación, las cuales son utilizadas también para la elaboración del presupuesto por programas, así como por otras técnicas.

Cabe aclarar, que aunque las etapas son las mismas, en el desarrollo de cada una de ellas se crean similitudes y diferencias entre las técnicas por programas y por proyectos y acciones centralizadas, las cuales son analizadas en el objetivo específico 3 “Comparación de las técnicas del presupuesto por programas y del presupuesto por proyectos y acciones centralizadas”.

Por otra parte, al adoptarse la técnica presupuestaria por proyectos y acciones centralizadas, el estado venezolano impulsa el uso de una metodología que incorpora mayor importancia al proyecto desde el momento en que se comienza a elaborar el POA, esta metodología es el denominado sistema del marco lógico. Es un conjunto de

conceptos ínter independiente que describen de modo operativo y en forma de matriz los aspectos más importantes de un proyecto.

El sistema del marco lógico, destaca por su capacidad de lograr integrar los tres niveles de planificación, es decir, estratégico, táctico y operativo, en sus tres etapas las cuales son planificación, gestión y evaluación.

El marco lógico se materializa como un instrumento que facilita el proceso de planificación al momento de determinar los elementos principales para diseñar adecuadamente un proyecto presupuestario, para ello hace énfasis en la relación existente entre los recursos y actividades necesarias para obtener los resultados estimados y permite mejorar la planificación al resaltar los lazos que existen entre los elementos del proyecto y los factores externos.

El propósito de usar el sistema del marco lógico radica en que el mismo debe generar la utilización de una terminología uniforme para todas las etapas y otros documentos. Suministra un temario analítico común que puede ser utilizado por el equipo planificador, el ente evaluador y cualquier otro actor que se vincule al proyecto. Esta situación permite desarrollar objetivos y metas precisos.

Al existir una terminología uniformemente aceptada y precisión en los objetivos logra la depuración del propósito del proyecto y lo justifica con sus elementos claves, a través de un análisis de su entorno durante su ejecución lo que determina el éxito o fracaso del mismo.

Los elementos necesarios para desarrollar eficientemente el marco lógico son en primer lugar los involucrados en el problema, es decir, personas naturales o jurídicas que se relacionan o se afectan con la demanda o necesidad a solucionar por el órgano o ente. En segundo lugar se hayan los problemas a resolver, es decir la necesidad o demanda a resolver, se plantea el establecimiento de las relaciones causa-efecto, entre los factores negativos de una situación existente, es importante tener en cuenta que el o los problemas se expresan en estados negativos y deben describir en forma apropiadas una situación que se considera insatisfactoria. En tercer lugar están los objetivos a alcanzar, constituyen la proyección a futuro de una situación que los afectados consideran deseable, imprimen una orientación a las acciones a realizar, así

como también debe ser alcanzable con los recursos disponibles. Por último, Las alternativas para la solución del problema teniendo en cuenta el objetivo, los involucrados para determinar la mejor de las soluciones, es necesario transformar la relación causa-efecto en relación medio-fines tantas veces como sea necesario para llegar a formular estrategias para el proyecto.

Cuadro 7.5

Proceso de vinculación POA-presupuesto por proyectos y acciones centralizadas

Categorías	Resultado Revisión Documental (Resumen)
<p>Proceso de vinculación POA-presupuesto por proyectos y acciones centralizadas.</p>	<p>Con la técnica presupuestaria por proyectos y acciones centralizadas contiene entre sus principales objetivos lograr una verdadera vinculación entre el POA y el presupuesto, proceso que se fundamenta en lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El POA y el presupuesto se elaboran específicamente de acuerdo con una de las áreas estratégicas establecidas en el plan nacional de desarrollo económico y social de la nación. • Los proyectos presupuestarios y las acciones centralizadas, son los elementos que traman el cumplimiento del plan a través de la consecución de ingresos y gastos. • El presupuesto muestra la cuantificación financiera de la planificación para satisfacer una demanda o necesidad de la población. • Los indicadores de gestión elaborados en la planificación operativa controlan la ejecución física del presupuesto para alcanzar el objetivo del POA.

	<ul style="list-style-type: none"> • El producto esperado por la ejecución financiera del presupuesto debe lograr el alcance del objetivo y cumplimiento de la meta establecida en el POA. • Los cuadros de gastos de personal, gastos de funcionamiento y gastos de inversión de cada proyecto y de cada acción centralizada constituyen la totalidad de los recursos financieros a recaudar para lograr el éxito del POA. • El POA y el presupuesto se elaboran de acuerdo con la información recolectada de la aplicación del marco lógico, el cual produce una ficha única de la demanda o necesidad a satisfacer, logrando de esta manera un solo esfuerzo para diversos usos. • El POA y el presupuesto instrumentos que se inscriben en la plataforma tecnológica e informática de la nueva etapa en donde se analizan y se comprueba su relación con el plan de desarrollo económico y social de la nación, se aprueban los recursos financieros de acuerdo con las diversas fuentes de financiamiento y se hace seguimiento durante la vida de cada proyecto para su posterior evaluación.
--	---

Fuente: Elaborado por el autor (2007).

Proceso de vinculación POA-presupuesto por proyectos y acciones centralizadas

Anteriormente se determino que uno de los principales objetivos de la técnica presupuestaria por proyectos y acciones centralizadas es lograr una verdadera vinculación entre el POA y el presupuesto.

El proceso de vinculación comienza con la obligatoriedad de que tanto el POA como el presupuesto deben estar enmarcados en una misma área estratégica de las establecidas en el plan nacional de desarrollo económico y social de la nación. De acuerdo a esta situación, el POA y el presupuesto se elaboran de acuerdo con la información recolectada de la aplicación del marco lógico, el cual produce una ficha única de la demanda o necesidad a satisfacer, logrando de esta manera un solo esfuerzo para diversos usos.

El POA es un instrumento cualitativo que recoge las políticas de gestión administrativa y financiera, la cual requiere de un medio que le permita materializarse en términos cuantificables, este medio de materialización lo encarna el presupuesto, el cual a través de los proyectos presupuestarios y las acciones centralizadas, razón por la cual tanto el POA como el presupuesto deben estructurarse de manera conjunta desde su inicio hasta su evaluación luego de la ejecución.

La materialización del plan a través de la ejecución del presupuesto requiere de un monitoreo constante que controle y evalúe los resultados reales con los resultados esperados, esta situación deriva en una vinculación POA presupuesto a través de los indicadores financieros y de gestión elaborados en la planificación operativa controlan la ejecución física del presupuesto para alcanzar el objetivo del POA. El producto esperado por la ejecución financiera del presupuesto debe lograr el alcance del objetivo y cumplimiento de la meta establecida en el POA.

Desde el punto de vista financiero, los cuadros de gastos de personal, gastos de funcionamiento y gastos de inversión de cada proyecto y de cada acción centralizada constituyen la totalidad de los recursos financieros que se deben recaudar para lograr el éxito del POA.

El POA y el presupuesto como elementos de la planificación nacional y para garantizar su propia vinculación y la relación con el área estratégica a seguir, deben inscribirse en la plataforma tecnológica e informática de la nueva etapa, en donde se aprueban los recursos financieros de acuerdo con las diversas fuentes de financiamiento y se hace seguimiento a través de una sala situacional durante la vida

de cada proyecto y cada presupuesto arrojando datos necesarios para control y evaluación.

Objetivo específico N° 3

Comparación de las técnicas del presupuesto por programas y del presupuesto por proyectos y acciones centralizadas.

Se realizó una comparación entre las distintas técnicas de presupuesto planteadas como objeto de investigación, sobre la base de la revisión documental y la entrevista a los expertos, para luego pasar a la fase de teorización.

Cuadro 8.1

Similitudes y diferencias en la planificación operativa con base en las técnicas de presupuestos por programas y proyectos

Categorías	Resultado	
	Revisión documental	Entrevista a expertos (Resumen)
Similitudes y diferencias en la planificación operativa con base en las técnicas de presupuestos por programas y proyectos.	<p><i>Similitudes:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • La planificación operativa es la anualización del plan nacional de desarrollo económico y social de la nación, en tal sentido el procedimiento establecido para su conformación esta establecido en las leyes de la republica, sin embargo, dicho procedimiento es el mismo que se aplica a la planificación operativa por la técnica de presupuestos por programas y por la técnica de presupuestos por proyectos. 	<p><i>Similitudes:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Con respecto a las similitudes cabe destacar que según la opinión de los expertos, la planificación operativa se realiza de la misma forma como se realizaba en la técnica presupuestaria <p><i>Diferencias:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Como diferencia, cabe destacar que por el uso de mayores controles en cuanto al cumplimiento del uso de

	<ul style="list-style-type: none"> • Se da mayor importancia al sistema del marco lógico, que aunque puede usarse con la técnica por programas, permite una metodología idónea para la determinación de un proyecto presupuestario, su entorno y la mejor alternativa para su aplicación, con la participación de todos los actores involucrados en él. <p><i>Diferencias:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Con respecto a las diferencias se evidencia la estructura de la planificación de una manera mas detallada, mas especifica, que permite mayor información para los usuarios de la información. • Por otra parte la categoría presupuestaria se divide en dos segmentos los cuales son los proyectos presupuestarios y las acciones centralizadas, ambas al mismo nivel. 	<p>las directrices nacionales, se obliga una mayor comunicación durante las cuatro etapas presupuestarias entre planificación y presupuesto.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Como diferencia existe también el hecho que el presupuesto por programas podía o no hacer uso de los indicadores de gestión, mientras que en el caso de los presupuestos por proyectos, es obligatoria su incorporación en la planificación operativa para el adecuado control y evaluación de la ejecución.
--	---	---

Fuente: Elaborado por el autor (2007).

Similitudes y diferencias en la planificación operativa con base en las técnicas de presupuestos por programas y proyectos.

Una vez analizados los resultados obtenidos de la revisión documental y de la entrevista a los expertos, se puede deducir que con respecto a la planificación operativa ambas técnicas, por programas y por proyectos y acciones centralizadas la

principal diferencia esta representada por la sustitución de los programas por los denominados proyectos y acciones centralizadas en las categorías presupuestarias, en donde tanto los proyectos presupuestarios y las acciones centralizadas se presentan a un mismo nivel pero diferenciados por la aplicación administrativa de las actividades desarrolladas por un órgano o ente.

A parte de la situación antes planteada, las técnicas presupuestarias estudiadas no presentan grandes diferencias a parte del hecho de detallar a un mayor nivel todo el proceso logrando una verdadera vinculación entre la planificación y el presupuesto agregando a esta situación la obligatoriedad de utilizar los indicadores de gestión garantizando control y evaluación antes, durante y después de la ejecución del presupuesto.

Cuadro 8.2

Similitudes y diferencias en la formulación y vinculación de objetivos con los programas y proyectos

Categorías	Resultado	
	Revisión documental	Entrevista a expertos (Resumen)
Similitudes y diferencias en la formulación y vinculación de objetivos con los programas y proyectos.	<p><i>Similitudes:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • En cuanto al proceso de formulación y vinculación de objetivos y metas con los programas y proyectos las dos técnicas presupuestarias, de acuerdo con la revisión documental, se realizan de la misma manera. • La técnica de presupuesto por programa realiza una evaluación de los diferentes órganos ejecutores, con el fin de determinar las 	<p><i>Similitudes:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Es necesaria en ambas técnicas la determinación a través de los cuadros de gastos, la erogación necesaria de cada actividad y en consecuencia del programa o proyecto, ese costo posteriormente es clasificado de acuerdo con las cuentas o partidas específicas a su naturaleza. <p><i>Diferencias:</i></p>

	<p>actividades y tareas a realizar durante un ejercicio económico, tomando en cuenta las políticas del plan nacional de desarrollo, posteriormente la operatividad se traduce en objetivos y metas con algunos productos (resultados) esperados.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Por su parte, el presupuesto por proyectos y acciones centralizadas en el proceso de formulación y vinculación nace de una evaluación de necesidad o problema que se analiza desde el punto de vista de las políticas del plan de desarrollo, para luego proponer el proyecto que de manera definitiva dará solución al problema o satisfacción a la necesidad. <p><i>Diferencias:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • En la nueva técnica, la elaboración de los cuadros de gastos se conforman de dos maneras: a) los asociados directamente al proyecto y b) los asociados a varios proyectos (acciones centralizadas). • Una vez realizados los proyectos son clasificados sus gastos de acuerdo a las partidas específicas necesarias como parte del presupuesto, y el proyecto se aplica a través de las 	<ul style="list-style-type: none"> • Es obligatoria la incorporación de indicadores que garanticen el seguimiento de la ejecución y el cumplimiento de los objetivos de cada proyecto. Esta situación se diferencia de la técnica presupuestaria por programas en cuanto al término de obligatoriedad del uso de los indicadores. • Cumplimiento del principio de participación ciudadana en las distintas etapas del presupuesto. • Mayor participación de parte de los responsables de la formulación de objetivos y metas para la adecuada distribución de los recursos, para ello se toma en cuenta los POA, los proyectos, las acciones centralizadas, las acciones específicas y la programación de la ejecución física-financiera.
--	--	--

	<p>acciones específicas compuestas por actividades y tareas.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Con la modernización de la administración se creó la herramienta tecnológica “nueva etapa” la cual usa la informática para la formulación del presupuesto y mayor vinculación entre planes y proyectos y acciones centralizadas. 	
--	---	--

Fuente: Elaborado por el autor (2007).

Similitudes y diferencias en la formulación y vinculación de objetivos con los programas y proyectos.

Según la revisión documental y la entrevistas realizadas a los expertos, el proceso de formulación y vinculación de objetivos tanto con la técnica por programas como con la técnica por proyectos y acciones centralizadas presentan procedimentalmente el mismo orden en la formulación y conformación de la estructura del presupuesto, sin embargo el estudio y aprobación de los problemas a resolver que fomenta las cantidades de recursos y la planificación operativa es diferente con cada técnica a utilizar, es decir, se toman en cuenta necesidades y posibles soluciones con la participación de los involucrados de la población y de las instituciones, dejando atrás la planificación a puerta cerrada.

Si la técnica presupuestaria es por programas, entonces es necesario realizar una evaluación de los diferentes órganos ejecutores del presupuesto, esto es, las unidades responsables de alcanzar el producto de uno o varios programas presupuestarios, y así lograr determinar, en concordancia con la planificación y con los recursos finitos existentes para diseñar las actividades y tareas a realizar durante un ejercicio económico (periodo de vigencia del presupuesto), tomando en cuenta las políticas del Ejecutivo Nacional, de esta manera la operatividad se traduce en los objetivos y metas con los resultados esperados, de acuerdo con el diagnóstico obtenido en la

evaluación del órgano ejecutor. En esta técnica es recomendable la implementación de indicadores de producción, de gestión y financieros que coadyuven a la adecuada ejecución de los presupuestos por programas.

En cuanto al presupuesto por proyectos y acciones centralizadas la base para el nacimiento o no de un proyecto presupuestario en el proceso de formulación se inicia de una evaluación de una necesidad planteada por fuentes internas o externas al ente ejecutor, ésta última fuente busca garantizar el cumplimiento del principio de participación ciudadana en el presupuesto, dicha necesidad una vez catalogada como problema a resolver se analiza tomando en cuenta las políticas del Ejecutivo Nacional, elementos necesarios para proponer y estructurar el proyecto presupuestario que deberá de manera definitiva, sin estar limitado por la duración del presupuesto anual, solucionar el problema logrando la satisfacción a la necesidad.

La técnica presupuestaria por proyectos y acciones centralizadas debe su nombre al hecho de enfatizar que se deben realizar los cuadros de gastos de dos maneras, en primer lugar los gastos asociados directamente al proyecto que en sumatoria constituirá los recursos del proyecto y en segundo lugar los gastos asociados a varios proyectos que de acuerdo a la operación administrativa constituye la cantidad de acciones centralizadas y los recursos necesarios para cada una de éstas. Al estar determinados los proyectos, las acciones centralizadas y los recursos necesarios para la ejecución de las categorías presupuestarias se clasifican los gastos en partidas específicas de fuentes de financiamientos y gastos como parte del presupuesto, garantizando la ejecución a través de las acciones específicas compuestas por actividades y tareas. Cada unidad u órgano ejecutor deberá tener un funcionario responsable quien formulará los objetivos y metas de dicha unidad distribuyendo eficientemente los recursos.

Es obligatoria la incorporación de indicadores que garanticen el seguimiento de la ejecución y el cumplimiento de lo objetivos de cada proyecto y acción centralizada a diferencia de la técnica presupuestaria por programas que aunque no es obligatoria la utilización de indicadores es recomendable.

Cuadro 8.3

Similitudes y diferencias en el proceso de ejecución del presupuesto por las diferentes técnicas de presupuesto objeto de estudio

Categorías	Resultado	
	Revisión documental	Entrevista a expertos (Resumen)
<p>Similitudes y diferencias en el proceso de ejecución del presupuesto por las diferentes técnicas de presupuesto objeto de estudio.</p>	<p><i>Similitudes:</i></p> <p>Según la revisión documental se determino las siguientes similitudes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El presupuesto elaborado por la técnica de programas al ser ejecutado, debe separarse por unidad responsable cada programa. En tal sentido es esa unidad responsable la encargada de realizar el seguimiento. El éxito del programa radica en obtener el producto esperado, este producto puede ser cualitativo o cuantitativo, del mismo modo puede ser tangible o intangible, la eficiencia y eficacia se asocia a un principio presupuestario conocido como flexibilidad, el cual permite hacer modificaciones. Cada unidad responsable puede tener uno o más programas durante un ejercicio económico. • El presupuesto por programa está estrechamente relacionado con el periodo presupuestario, es decir, esta 	<p><i>Similitudes:</i></p> <p>De acuerdo a la entrevista realizada a los expertos se tiene las siguientes afirmaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los entes y órganos de la administración pública, siempre y cuando no afecte la operatividad y su objeto, podrá ejercer funciones mas allá de su misión o visión; esta situación no es una novedad pues las organizaciones públicas se enfocan en general a la satisfacción de las necesidades de la población, por lo que la nueva técnica presupuestaria también establece dicha situación pero de manera formal. • El uso de indicadores de gestión y financieros es una obligación en ambas técnicas presupuestarias, aun cuando muchos órganos o entes de la administración pública comenzó a utilizar dichos indicadores a finales de la década del 90, y estos indicadores son considerados como instrumentos de evaluación

	<p>programado para ejecutarse en un año, iniciando en enero y culminando en diciembre.</p> <ul style="list-style-type: none"> • El seguimiento de los programas se realiza verificando la consecución de las metas en fracciones del ejercicio económico, éstas pueden ser mensuales, bimensuales, trimestrales o semestrales. • En cuanto al presupuesto elaborado por la técnica de proyectos y acciones centralizadas, al entrar en la etapa de ejecución debe separarse por proyectos, en tal sentido cada proyecto tendrá un responsable, pero a diferencia del presupuesto por programas, en este caso, cada acción específica tiene también un responsable. • Flexibilidad en cuanto las rectificaciones presupuestarias en busca de eficiencia y eficacia se aplican de la misma forma que con la técnica de programación. <p><i>Diferencias:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Una diferencia significativa en esta técnica presupuestaria de proyectos en cuanto al seguimiento es el hecho que un proyecto presupuestario no puede dividirse en etapas para su 	<p>interna de la ejecución y control. Los indicadores también son considerados para la reprogramación presupuestaria por desviación de la ejecución real de la ejecución estimada.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se obliga a los entes y órganos adscritos a la administración central realizar y presentar informes de ejecución presupuestaria trimestrales a la ONAPRE para evaluar avances y cumplimiento de dicha ejecución con analogía a la ejecución financiera. Cabe destacar que los órganos y entes presentaran la información consolidada con las de sus órganos y entes adscritos. • Se garantiza el cumplimiento del principio de participación ciudadana en las distintas etapas del presupuesto. • Control en la identificación, elaboración y selección de acciones correctoras, es decir, como consecuencia de ciertos controles se debe encauzar la ejecución del presupuesto a la hipótesis inicial, siempre y cuando sea posible y tomando en cuenta el entorno, los principios presupuestarios, leyes y demás normativa. Se presentan en este control los
--	--	---

	<p>ejecución de manera tal que garantice su culminación, esto trae como consecuencia que el tiempo de ejecución de un proyecto presupuestario puede ser igual, menor o mayor a un año, en este ultimo caso afectando a varios presupuestos, sin vincularse necesariamente a un solo ejercicio económico.</p>	<p>aspectos: Reprogramación presupuestaria, Modificación de metas, Reprogramación de la planificación de la ejecución física financiera y Atención a la unidad de auditoria interna.</p>
--	--	--

Fuente: Elaborado por el autor (2007).

Similitudes y diferencias en el proceso de ejecución del presupuesto por las diferentes técnicas de presupuesto objeto de estudio.

La revisión documental y la entrevista a los expertos con respecto al proceso de ejecución presupuestaria, las técnicas por programas y por proyectos presentan la siguiente diferencia.

El presupuesto por programas durante su ejecución, de acuerdo con el objeto del ente, debe separarse por unidad responsable cada programa. De manera tal que cada unidad este a cargo de uno o más programas, realizando un adecuado seguimiento durante la duración del ejercicio económico, es decir el periodo presupuestario que para la administración pública coincide con el año civil. El seguimiento de los programas se realiza verificando la consecución de las metas en fracciones del ejercicio económico, dichas fracciones pueden ser mensuales, bimensuales, trimestrales o semestrales.

Por su parte la técnica de proyectos y acciones centralizadas, durante la etapa de ejecución establece que el presupuesto debe estar separado por proyectos y por acciones centralizadas como categorías programáticas de igual nivel jerárquico, del mismo modo cada proyecto debe estar bajo la responsabilidad de uno o varios funcionarios responsables del éxito de cada proyecto, igualmente cada acción específica debe tener en la medida de lo posible un responsable distinto, como equipo

cada responsable hace el seguimiento debido a que la concatenación existente es imprescindible ser eficiente, a diferencia del presupuesto por programas la responsabilidad en la técnica por proyectos se distribuye en diferentes funcionarios mientras que en la técnica por programas la responsabilidad del órgano ejecutor.

Otra diferencia del proceso de seguimiento de la técnica de presupuestos por proyectos con respecto al presupuesto por programas, radica en que al momento de formular un proyecto presupuestario, el mismo debe dar solución al problema que lo origina, es decir, los esfuerzos para la satisfacción de una necesidad no se expresan en términos de la duración del ejercicio económico, dejando a un lado la subdivisión en etapas que retrasan la solución definitiva de la problemática planteada. En consecuencia un proyecto presupuestario podría afectar a uno o más presupuestos consecutivos.

Una característica planteada en los presupuestos por proyectos y acciones centralizadas es la capacidad que tienen los entes y órganos de la administración pública, para ejercer funciones más allá de su misión o visión; pero según los expertos esta situación no es una novedad pues las organizaciones Públicas se enfocan en general a la satisfacción de las necesidades de la población, por lo que la nueva técnica presupuestaria también establece dicha situación pero de manera formal.

Como similitud, en ambas técnicas es obligación que los diferentes entes y órganos ejecutores adscritos a la administración central, realizar y presentar informes de ejecución presupuestaria trimestrales a la ONAPRE quien es el encargado para evaluar avances y cumplimiento de metas y objetivos en la ejecución presupuestaria y financiera. En caso de entes y órganos adscritos a otros de nivel intermedio deben presentar la información consolidada al la ONAPRE. Sin embargo, las evaluaciones realizadas por dicha institución no presentan la retroalimentación requerida para realizar cualquier ajuste eventual, ya que la tardanza de los reportes impide tal situación.

Cuadro 8.4.
Similitudes y diferencias en el control de ejecución del presupuesto por programas y por proyectos.

Categorías	Resultado	
	Revisión documental	Entrevista a expertos (Resumen)
Similitudes y diferencias en el control de ejecución del presupuesto por programas y por proyectos.	<p><i>Similitudes:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • En cuanto al control, la ejecución del presupuesto por programas se realiza a través de la máxima autoridad jerárquica del ente u órgano ejecutor, se infiere que la responsabilidad de la ejecución del presupuesto recae sobre una sola persona, es decir, el representante legal de dicho ente u órgano. • Como la instancia inmediata de control en la ejecución presupuestaria por programas es la propia administración, es decir, la ejecución de un presupuesto presenta varios momentos desde el punto de vista del gasto, así se tiene que un gasto para poder pagarse debe primero tener créditos presupuestario (requerimiento), en segundo lugar debe comprometerse (orden de compra), en tercer lugar se debe causar (asumir el pasivo a través de factura) y por ultimo realizar el pago (comprobante de egreso). • Este procedimiento se 	<p><i>Similitudes:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Todos los controles existentes para la técnica presupuestaria por programas se continúan aplicando en la nueva técnica por proyectos. <p><i>Diferencias:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Intercambio de información permanente con el portal de nueva etapa. • Mayor participación de la población o del beneficiario del proyecto a fin de evitar posibles desviaciones del proyecto en cuanto a la satisfacción de determinada necesidad. • Comunicación más cercana entre la planificación y la presupuestación. • Mayor comunicación contabilidad y presupuesto, producto de desglose de cada proyecto del resto de las demás actividades de la entidad (proyectos y acciones centralizadas). • Como ya se menciona, esta

	<p>realiza de manera coordinada con la administración (recursos financieros) y con la auditoría interna (control administrativo), y por supuesto realizar los registros financieros en la contabilidad del ente u órgano ejecutor de manera tal que se puedan realizar conciliación entre los registros contables y los registros presupuestarios en el momento en que se considere conveniente, este control se puede visualizar en la aplicación de los indicadores financieros.</p> <ul style="list-style-type: none"> • A medida que se realice el control administrativo se puede realizar el control con el seguimiento del cuadro de ejecución, el cual consiste en contrastar lo estimado con lo realmente ejecutado, es decir, realizar la aplicación de los indicadores de gestión de acuerdo con variables relacionadas a las metas y productos esperados. • En cuanto a la responsabilidad, la nueva técnica establece por ley, que la misma no recae solo sobre la máxima autoridad jerárquica del órgano o ente ejecutor sino que la responsabilidad se distribuye en todos aquellos funcionarios que tengan 	<p>nueva técnica aplica todos los controles previstos en la técnica presupuestaria por programas, destacando controles administrativos, contables, internos, externos, previos, perceptivos y posteriores.</p>
--	--	--

	<p>asignada una actividad o tarea determinada y así garantizar la continuidad en la ejecución de un proyecto.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Por ultimo, existe el control posterior o evaluación de la ejecución presupuestaria. Este control es aplicado en dos direcciones. La primera de ella en la preparación y presentación de la memoria y cuenta que muestra la ejecución de la planificación de un ejercicio económico en relación con los aspectos cualitativos y cuantitativos en la consecución de la gestión eficiente y eficaz. La segunda se relaciona con el proceso de auditoria para verificar el cumplimiento de los principios presupuestarios y la evaluación de sus indicadores de gestión. <p><i>Diferencias:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • El presupuesto por proyectos y acciones centralizadas mantiene algunos de los controles presentes en la técnica programática, sin embargo desde el punto de vista legal agrega más énfasis en las inspecciones y revisiones durante la ejecución. • Esta técnica, por otra parte separa las actividades rutinarias y burocráticas 	
--	---	--

	<p>necesarias de los proyectos pues se concluye que indistintamente de la cantidad de proyectos o de la importancia de los mismos, esas actividades no dejarán de realizarse, en este sentido el control sobre dichas actividades es de gran proporción administrativa y se estructura como un elemento más del presupuesto al mismo nivel del proyecto, identificándose como acciones centralizadas y específicas.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Las acciones centralizadas al estar relacionadas con dos o más proyectos no generan productos ni metas, su control de ejecución se mide en el grado de apoyo aportado a cada proyecto, sin embargo, algunas organizaciones por iniciativa propia están elaborando indicadores de gestión para garantizar un mayor control. • Con respecto a la conciliación con la contabilidad el procedimiento es el mismo, sólo que en esta técnica en caso de existir proyectos con estimaciones temporales superiores a un ejercicio económico, se resaltarán lo correspondiente a la causación de cada uno en la contabilidad financiera. 	
--	--	--

	<ul style="list-style-type: none"> • Con respecto a los controles posteriores o evaluación del presupuesto el procedimiento es igual a la técnica programática, esto quiere decir, la presentación de la memoria y cuenta y la auditoria posterior. A este último control, por disposición de la ley se suma el control social, la capacidad del colectivo en verificar la eficiencia, eficacia y productividad de la ejecución presupuestaria. • Además de todos estos controles se tiene el control realizado por el sistema virtual de la nueva etapa de la administración pública, el cual a través de una sala situacional del Ejecutivo Nacional se revisan prioridades en la aprobación, seguimiento y control de proyectos presupuestarios. 	
--	---	--

Fuente: Elaborado por el autor (2007).

Similitudes y diferencias en el control de ejecución del presupuesto por programas y por proyectos.

Al analizar los resultados obtenidos por la revisión documental y la entrevista a los expertos sobre el control presupuestario, se determinó que con respecto a la técnicas por programas la ejecución del presupuesto se aplica bajo una supervisión general a cargo de una unidad responsable bajo la dirección de una autoridad única, como consecuencia se vislumbra que la responsabilidad de la ejecución del presupuesto recae sobre el representante legal de dicho ente u órgano.

También el presupuesto por programas cuenta con un mecanismo de control directo por la gestión administrativa, la cual se fundamenta en el funcionamiento del propio sistema administrativo, es decir, el control en las entradas, en el procesamiento del gasto y en las salidas de los recursos tanto desde una óptica financiera como presupuestaria. Las entradas están relacionadas con las fuentes de financiamiento el origen de los créditos presupuestarios para hacer frente a los gastos. El procesamiento administrativo se enfoca a todas las actividades relacionadas con la utilización de las partidas presupuestarias programáticas comprometiéndose y causándose el gasto para garantizar la aplicación del presupuesto en los tiempos estimados. Por último, las salidas se relacionan con la ejecución del pago. Cada uno de estos momentos presupuestarios debe estar completamente documentado para controles perceptivos y posteriores de dicho momento.

Este control administrativo permite además la coordinación para controlar además los recursos financieros y presupuestarios desde una óptica contable facilitando el camino para la obligatoria y conveniente auditoría interna, la cual se apoya solidamente en la evaluación de los indicadores de gestión y financieros expresados en los cuadros de ejecución física estimada y su contraste con el cuadro de la ejecución física real y las variables inherentes a las metas y productos esperados.

El control posterior o evaluación de la ejecución presupuestaria también aplica al presupuesto por programas, el cual se realiza por ley de dos formas. En primer lugar, la ley exige a los distintos órganos y entes ejecutores de la administración Pública a preparar y presentar públicamente una memoria y una cuenta (memoria y cuenta) de la gestión administrativa y presupuestaria que muestre el alcance logrado por la ejecución de la planificación de un ejercicio económico en relación con los aspectos cualitativos y cuantitativos para el alcance de los objetivos programados y su eficiencia y eficacia. La segunda forma de control posterior lo compone el proceso de auditoría la cual puede ser interna o externa, y su objetivo es verificar el cumplimiento de los principios presupuestarios y realizar una evaluación contable y presupuestaria de sus indicadores de gestión reales.

Como similitud entre las técnicas presupuestarias, el presupuesto por proyectos y acciones centralizadas de acuerdo a los resultados de la investigación, mantiene la mayoría de los controles presentes en la técnica presupuestaria por programas.

En cuanto a la responsabilidad, esta es asumida por los funcionarios encargados de llevar a cabo las actividades de formulación, seguimiento, control y evaluación de cada proyecto, acción centralizada y acción específica, situación que presume ser más justa ya que anteriormente la responsabilidad se asumía por la máxima autoridad jerárquica del órgano o ente ejecutor.

Al separarse las categorías presupuestarias en proyectos y acciones centralizadas, automáticamente se establece un control presupuestario y administrativo, pues se permite que actividades rutinarias y burocráticas necesarias para ejecutar los proyectos presupuestarios se puedan separar, considerando que indistintamente de la cantidad de proyectos o de la importancia de los mismos, dichas actividades no dejarán de realizarse, en este sentido el control sobre dichas actividades permite un mayor detalle e información para los funcionarios encargados de su seguimiento.

Las acciones centralizadas al estar relacionadas con dos o más proyectos no generan productos ni metas, su control de ejecución se mide en el grado de apoyo aportado a cada proyecto, sin embargo, algunas organizaciones por iniciativa propia están elaborando indicadores de gestión para garantizar un mayor control de cada acción centralizada.

Se mantienen en la técnica presupuestaria por proyectos el control contable proveniente de una constante conciliación con la contabilidad, sin embargo en caso de existir proyectos con estimaciones temporales superiores a un ejercicio económico, se resaltarán lo correspondiente a la causación presupuestaria de cada proyecto en la contabilidad financiera del ejercicio económico.

Existe también similitud en cuanto al control posterior para la técnica por proyectos y acciones centralizadas, sin embargo, se agrega al proceso de memoria y cuenta pública y a las auditorías externas o internas, el control social por disposición de la ley y en afinidad al principio de participación ciudadana en la medición de la

eficiencia, eficacia y productividad en la gestión de los distintos órganos y entes públicos ejecutores de presupuesto.

Como principal diferencia entre los controles programáticos y proyectivos del presupuesto se tiene el realizado por el sistema virtual de la “nueva etapa” de la administración pública, el cual a través de una sala situacional del Ejecutivo Nacional se revisan prioridades en la aprobación evaluando el seguimiento y control de los proyectos presupuestarios. Este control no influye sobre las acciones centralizadas.

Un control que se afianza con mayor fuerza es la obligación de generar una mayor comunicación entre la planificación y la presupuestación lo que conduce a una vigilancia permanente sobre los diferentes indicadores financieros y de gestión al momento de la preparación de los informes periódicos a la ONAPRE, pues debe existir cruce de información lógica y razonable. En definitiva causa la observación cercana de los objetivos y metas presupuestarias y operativas.

Cuadro 8.5.

Ventajas o desventajas de la aplicación de la nueva técnica presupuestaria en el largo plazo y repercusión en la economía del país.

Categorías	Resultado	
	Revisión documental	Entrevista a expertos (Resumen)
Ventajas o desventajas de la aplicación de la nueva técnica presupuestaria en la gestión Pública.	<p><i>Ventajas:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Acopla de manera integral el elemento cualitativo de la planificación pública desde una óptica operativa, es decir, el POA, el cual induce las líneas de aplicación de las diferentes etapas presupuestarias. • Otorga garantía de finalización de cada proyecto, el cual puede 	<p><i>Ventajas:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Otorga mayor importancia al POA como instrumento inherente al proceso de presupuestación en todas sus etapas. • Ya que el proyecto se constituye como el protagonista de la nueva técnica presupuestaria, se hace más fácil la aplicación de la metodología del Marco

	<p>coincidir o no con el ejercicio económico.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Establece una división entre las actividades regulares de funcionamiento rutinarias y las actividades propias de cada proyecto, clasificadas las primeras como acciones centralizadas del ente u órgano ejecutor y las segundas como acciones específicas. • Permite el seguimiento y control de cada presupuesto por parte del ente, de los órganos de control y de la sociedad con el control social. • Mantiene la aplicabilidad de los principios presupuestarios establecidos en la Ley. • Establece la asignación de responsabilidades entre más funcionarios, obligando de manera directa el adecuado uso del presupuesto y la Ley. • Induce el seguimiento constante de los objetivos y metas planteadas por disposición de la ley y el establecimiento de responsabilidades. • Se enfoca, en teoría a evitar la burocracia del sector público al requerir sólo el personal netamente 	<p>Lógico para el proceso de planificación.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Facilita el proceso de seguimiento y control tanto institucional como social del presupuesto. • Permite el monitoreo constante de los objetivos y metas planteadas a través de los indicadores de gestión. • En el proceso de ejecución de cada proyecto, el mismo se retroalimenta de sus beneficiarios con la garantía de participación ciudadana establecida en la Ley, adecuando a una verdadera satisfacción de la necesidad que dio nacimiento al proyecto. • Los presupuestos se asignan de acuerdo con las fuentes de financiamiento y en función de las directrices estratégicas del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación. <p><i>Desventajas:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Inadecuada transmisión de conocimientos para la aplicación de la técnica, lo que conduce a la duplicidad con la técnica programática. • A pesar de la tecnología usada a través del portal nueva etapa, las respuestas en cuanto al control y
--	--	--

	<p>necesario.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Existe mayor detalle y descripción en cuanto a las acciones específicas a realizar, generando un producto por cada acción específica. • El presupuesto se coordina a través de un sistema de información integrado en la sala situacional del Ejecutivo Nacional monitoreado por la Nueva Etapa, adscrita al Ministerio de Planificación y Desarrollo. • Los proyectos no están atados a la misión del ente ejecutor, mientras que la programación se realizaba en parte tomando en cuenta la misión y visión de cada ente ejecutor. • El cambio de la técnica presupuestaria se dirige hacia la búsqueda de la eficiencia y transparencia de la gestión pública. • Por estar la técnica presupuestaria en constante vinculación con los objetivos y metas estratégicas de la política de desarrollo nacional, garantiza entonces una mayor eficacia y productividad en los resultados obtenidos. 	<p>seguimiento no se realizan en tiempo real.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Un gran número de entes y órganos ha presentado la situación en la que un solo funcionario es quien realiza actividades de acciones específicas de proyectos y de acciones centralizadas paralelamente. • En algunos casos el control social se realiza sin los conocimientos técnicos y metodológicos necesarios, lo que en ocasiones se puede convertir en trabas a la ejecución presupuestaria. • La participación de la contraloría social no ha causado el impacto esperado pues cada quien lucha por su conveniencia y no por los intereses comunes según los acuerdos e hipótesis establecidas en el presupuesto. • No aprovecha por parte de los funcionarios responsables el verdadero sentido de la planificación pública, es decir, la técnica de presupuestos por programas es una técnica bastante completa con los ingredientes necesarios para impactar positivamente en la gestión pública de un determinado órgano o ente, en tal sentido existen experiencias de países con
--	---	--

	<ul style="list-style-type: none"> • El presupuesto elaborado por la nueva técnica presupuestaria asigna los recursos de manera directa, sin ambigüedades a los proyectos y acciones centralizadas contempladas en los planes operativos permitiendo una mayor coordinación, control y evaluación de la ejecución presupuestaria lo que se traduce en segundo orden en minimización de la burocracia y la corrupción. <p><i>Desventajas:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Nuevo clasificador presupuestario con cuentas y códigos que difieren con los usados por la contabilidad financiera lo que dificulta la conciliación presupuesto-contabilidad. • La nueva técnica presupuestaria por proyectos y acciones centralizadas, no presenta antecedentes en la administración Pública, como se ha mencionado con anterioridad fue desarrollada por el Ejecutivo Nacional, sin embargo las investigaciones y análisis realizado sobre los efectos de su utilización fueron sobre la teoría de dicha técnica, es decir que será necesaria la ejecución real en la practica por un periodo de tiempo prudencial de 	<p>características similares a las venezolanas que han tenido éxito en la aplicación de esta técnica, por lo que cabe la duda sobre que fallo en nuestro país. Es decir el problema ha estado en su implantación y no en la teoría. Esta situación llama a la reflexión a todos los profesionales que intervienen en las diferentes etapas presupuestarias ya que si esta nueva técnica no es entendida desde sus orígenes los resultados de eficiencia, eficacia, transparencia y productividad y muchos otros no se logaran. Es tarea de todos aportar por el éxito de esta técnica y en consecuencia de nuestro país.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Por falta de un adecuado cumplimiento en el cronograma de adopción establecido existe a nivel central dificultad para consolidar la planificación ya que existen entes y órganos con presupuestos por programas y otros con presupuestos por proyectos y acciones centralizadas. • La adopción en gran número de entes y órganos no es vista como una nueva técnica presupuestaria, sino como una modificación o adaptación de la técnica presupuestaria por
--	--	--

	<p>varios años para que el análisis de la aplicación de dicha técnica en la administración pública venezolana arroje resultados mas detallados.</p> <ul style="list-style-type: none"> • La técnica presupuestaria por proyectos y acciones centralizadas es implantada en los diversos niveles jerárquicos de la administración pública de manera continuada y no simultánea, esto es, por etapas: La primera para los entes del poder público nacional central a partir de 2006. La segunda para los entes del poder público regional y local (solo en el área de inversión) a partir del 2007 y de manera general a partir de 2008. La tercera para los entes del poder público no incluidos en las dos primeras etapas a partir de los ejercicios económicos fiscales 2008, sin embargo estas etapas no se han cumplido generando un paralelismo en la aplicación de técnicas presupuestarias, pues algunos entes y órganos ya aplican el presupuesto por proyectos y otros continúan con el presupuesto por programas. 	<p>programas a proyectos.</p>
--	--	-------------------------------

Fuente: Elaborado por el autor (2007).

Ventajas o desventajas de la aplicación de la nueva técnica presupuestaria en el largo plazo y repercusión en la economía del país.

La aplicación de una nueva técnica presupuestaria en Venezuela puede contener elementos a favor o en contra para la administración pública, en este sentido se tomo de la entrevista a los expertos y de la revisión documental lo siguiente:

Ventajas:

- El POA, adquiere mayor importancia e involucra al proceso de presupuestación y planificación con las líneas establecidas en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación en las diferentes etapas presupuestarias.
- Garantiza la finalización de cada proyecto y satisface la necesidad de problemas en la población.
- Separa las actividades regulares de funcionamiento rutinarias y las actividades propias de cada proyecto, en acciones centralizadas y acciones específicas.
- Permite el seguimiento y control de cada presupuesto por parte del ente y de otros órganos de control.
- Garantiza la vigencia y aplicabilidad de los principios presupuestarios establecidos en la Ley.
- Garantiza la participación ciudadana de la que se retroalimenta dirigiéndose a la satisfacción de la necesidad que requirió el proyecto.
- Permite el seguimiento y monitoreo constante de los objetivos y metas planteadas a través de los indicadores de gestión y por los funcionarios responsables.
- Disminuye la burocracia del sector público al requerir sólo el personal netamente necesario.
- Mayor control a través del monitoreo durante las diversas etapas presupuestarias con el sistema de información integrado en la sala situacional del Ejecutivo Nacional a cargo de la nueva etapa, adscrita al Ministerio del Poder Popular Para la Planificación y Desarrollo.

- Mayor independencia entre presupuesto y misión del ente ejecutor, por lo tanto existe mayor capacidad de solución de problemas y obliga el crecimiento de los órganos y entes públicos ejecutores de presupuesto.
- El principal objetivo de la adopción de una nueva técnica presupuestaria es lograr la eficiencia, productividad y transparencia de la gestión pública venezolana.
- Permite una mayor comunicación entre presupuesto y planificación, es decir mayor vinculación entre presupuesto y los objetivos y metas estratégicas de la política de desarrollo nacional.
- La asignación de los recursos es directamente a los proyectos y a las acciones centralizadas garantizando la satisfacción de la necesidad, facilitando coordinación institucional, control y evaluación de la ejecución y la minimización de la burocracia y corrupción.
- Facilita la aplicación de la metodología del “marco lógico” para el proceso de planificación.

Desventajas:

- Dificultad en la conciliación presupuesto-contabilidad producto de la elaboración de un nuevo clasificador presupuestario con cuentas y códigos que difieren con los usados por la contabilidad financiera.
- Falta de credibilidad a una nueva técnica presupuestaria, lo que crea una apreciación de modificación de la técnica por programas.
- Inadecuada transmisión de conocimientos para la aplicación de la técnica, lo que conduce a la duplicidad con la técnica programática.
- Retrazo y extemporaneidad de las respuestas de portal nueva etapa sobre el seguimiento y evaluación presupuestaria.
- Inadecuada distribución de funcionarios responsables de proyectos, acciones centralizadas y específicas.
- Falta de conocimientos técnicos y administrativos en la aplicación del control social.

- Lucha de intereses personales durante el proceso de control social que aparta la planificación de la hipótesis preestablecidas.
- La nueva técnica presupuestaria, no presenta antecedentes en la administración pública, por lo tanto no se conoce con certeza el efecto práctico de su aplicabilidad en Venezuela.
- La técnica presupuestaria por proyectos y acciones centralizadas debe ser implantada en los diversos niveles jerárquicos de la administración pública de manera continuada y no simultánea. La falta de cumplimiento de dicha implementación ha generando un paralelismo en la aplicación de técnicas presupuestarias, pues algunos entes y órganos ya aplican el presupuesto por proyectos y otros continúan con el presupuesto por programas.
- Por incumplimiento en el cronograma de adopción establecido existe a nivel central dificultad para consolidar la información para la planificación y presupuestación por la duplicidad de técnicas presupuestarias.
- No aprovecha por parte de los funcionarios responsables el verdadero sentido de la planificación pública, es decir, la técnica de presupuestos por programas es una técnica bastante completa con los ingredientes necesarios para impactar positivamente en la gestión pública de un determinado órgano o ente, en tal sentido existen experiencias de países con características similares a las venezolanas que han tenido éxito en la aplicación de esta técnica, por lo que cabe la duda sobre que fallo en nuestro país. Es decir el problema ha estado en su implantación y no en la teoría. Esta situación llama a la reflexión a todos los profesionales que intervienen en las diferentes etapas presupuestarias ya que si esta nueva técnica no es entendida desde sus orígenes los resultados de eficiencia, eficacia, transparencia y productividad y muchos otros no se logran.

Objetivo específico N° 4:

Efectos de la adopción de los presupuestos por proyectos y acciones centralizadas en la planificación pública nacional.

Como es normal en cualquier proceso de cambio se presentan situaciones que pueden ser esperadas o espontáneas, lo cierto es que cada una de ellas debe ser analizada así como también evaluar cualquier situación a favor o en contra que no se esperaba.

En este sentido la planificación pública venezolana ha sido sometida constantemente a situaciones de cambio específicamente en el área presupuestaria, sin embargo, en el caso de estudio específico las consecuencias más resaltantes son entre otras las que se describen a continuación.

Cuadro 9.1.

Consecuencia en la planificación pública por la adopción de una nueva técnica presupuestaria.

Categorías	Resultado	
	Revisión documental	Entrevista a expertos (Resumen)
Consecuencia en la planificación pública por la adopción de una nueva técnica presupuestaria.	<ul style="list-style-type: none">• Por disgregarse la responsabilidad sobre la mayoría de los funcionarios que participan en las distintas etapas de la proyección presupuestaria, éstos se han mostrado más interesados en la aplicación correcta de la técnica presupuestaria.• Se presenta una mayor identificación entre la función administradora y la función ejecutora de cada	<ul style="list-style-type: none">• La vinculación objetivos y metas entre plan y presupuesto se identifican de manera mas clara al relacionarse indicadores específicos.• La planificación de las direcciones regionales de los ministerios, de los institutos descentralizados, de los estados y sus entes adscritos, de los municipios y sus entes adscritos son controlados a través del

	<p>organización, es decir, el reconocimiento de las acciones centralizadas y proyectos como categorías de mayor jerarquía de cada presupuesto.</p> <ul style="list-style-type: none"> • El plan operativo anual se desprende del marco plurianual del presupuesto con sus respectivas políticas y estrategias que son de conocimiento público, de manera tal que al elaborar el presupuesto este se discute con los posibles beneficiados y en concordancia se proyectan las soluciones sin ambigüedades y con los requerimientos mínimos necesarios para su terminación. 	<p>seguimiento del sistema de nueva etapa, esto a originado que las dependencias con menor nivel jerárquico cumplan de manera precisa sus objetivos, pues el no cumplimiento se traduce en disminución de la capacidad de ejecución y por ende disminución presupuestaria para periodos subsiguientes.</p> <ul style="list-style-type: none"> • La principal consecuencia se presentó en el caso en que, por ignorancia de la nueva técnica, no se conoce lo que constituye un proyecto presupuestario y se dificulta su diferenciación con otros tipos de proyectos, entonces al introducirlo al portal de la nueva etapa, éste es descartado y por consiguiente no se suma dentro del presupuesto, es decir el proyecto no se aprueba, lo que resulta frustrante para las respuestas requeridas de satisfacción de necesidades y solución de problemas.
--	--	--

Fuente: Elaborado por el autor (2007).

Consecuencia en la planificación pública por la adopción de una nueva técnica presupuestaria.

Dentro de las principales consecuencias detectadas en los resultados de la presente investigación destacan:

- Mayor interés en una adecuada aplicación de la técnica presupuestaria a fin de evitar sanciones penales, civiles y administrativas debido a la disgregación de la

responsabilidad sobre la mayoría de los funcionarios que participan en las distintas etapas de la proyección presupuestaria.

- Mayor identificación entre la función administradora y la función ejecutora de cada organización, es decir, el reconocimiento de las acciones centralizadas y proyectos como categorías separadas pero de igual jerarquía en el presupuesto público.
- Permite llevar a nivel de la población la discusión de la planificación operativa y proyección presupuestaria al momento de vincular el POA y el presupuesto y sabiendo que el POA se desprende del marco plurianual del presupuesto con sus respectivas políticas y estrategias.
- Mas clara y eficiente la vinculación de objetivos y metas con el plan y el presupuesto relacionándose con los indicadores específicos.
- Seguimiento de la planificación y presupuesto por parte del sistema de la nueva etapa, esto a originado que todas las dependencias cumplan de manera precisa sus objetivos, pues el no cumplimiento se traduce en disminución de la capacidad de ejecución y por ende disminución presupuestaria para periodos subsiguientes.
- Dificultad en la diferenciación de proyecto presupuestario y otros proyectos por diversas causas, en tal sentido al introducirlo al portal de la nueva etapa, éste es descartado y por consiguiente no se suma dentro del presupuesto, es decir el proyecto no se aprueba, lo que resulta frustrante para las respuestas requeridas de satisfacción de necesidades y solución de problemas de la población.
- En caso de un ente u órgano que haya sido eficiente en la ejecución de sus proyectos, haya logrado la participación de la población y la evaluación de sus presupuestos determinen transparencia financiera, será acreedor de un cupo determinado en las fuentes de financiamiento para la solicitud de nuevos proyectos, relacionados con aquellos ejecutados anteriormente.

Cuadro 9.2.
Consecuencia en la transición y consecución de objetivos iniciados con la técnica presupuestaria por programas.

Categorías	Resultado	
	Revisión documental	Entrevista a expertos (Resumen)
Consecuencia en la transición y consecución de objetivos y metas iniciados con la técnica presupuestaria por programas.	<p>La nueva técnica presupuestaria se decidió adoptarla de manera continuada en tres etapas, en cada una de las etapas se debe realizar un cambio administrativo de técnicas presupuestaria, es decir, dejar de elaborar el presupuesto por programas y formular un presupuesto por proyectos y acciones centralizadas. Sin embargo, en este periodo de transición algunos entes ejecutores decidieron realizar ambas técnicas para adaptar a los funcionarios con el menor trauma posible.</p> <p>Cabe destacar que el plan operativo anual es la forma de aplicar para un año específico lo establecido en el marco plurianual del presupuesto, en tal sentido, los objetivos y metas siempre se presentarán en el POA para su consecución en un periodo equivalente a un año. En el caso de existir objetivos y metas no concluidas, indistintamente de la razón, se deben transformar en proyectos presupuestarios o en acciones centralizadas a fin de ser incorporadas en los</p>	<p>Otras consecuencias de la transición se plantean al enfrentar dos entes u órganos que de acuerdo con la adopción continuada presentan técnicas presupuestarias distintas, siendo una de estas organizaciones fuente de financiamiento de la otra, aquí se complica el análisis, seguimiento y evaluación de ejecución presupuestaria.</p> <p>Resalta el hecho que a nivel nacional, organizaciones con actividades similares se estén reuniendo con el fin de estandarizar conceptos que permitan aplicar con uniformidad la nueva técnica presupuestaria así como la capacidad de transformar los llamados programas en proyectos presupuestarios.</p>

	presupuestos posteriores, en caso contrario, quedarán fuera del presupuesto y deberá reformularse el POA.	
--	---	--

Fuente: Elaborado por el autor (2007).

Consecuencia en la transición y consecución de objetivos y metas iniciados con la técnica presupuestaria por programas.

De acuerdo con la revisión documental y la entrevista a los expertos se determinó que la técnica presupuestaria por proyectos y acciones centralizadas se está implementando por etapas, a través de un cronograma elaborado por el Ejecutivo Nacional, esta implementación ha ocasionado una duplicidad en la ejecución presupuestaria, pues mientras los entes y órganos de la administración Pública central están aplicando la técnica presupuestaria por proyectos, la administración Pública regional esta compartida, esto se debe a que existen algunos que están aplicando la técnica presupuestaria por proyectos y otros (la mayoría) todavía están aplicando la técnica presupuestaria por programas, por otra parte la administración Pública local esta completamente por programas.

El propósito que determino la adopción de la nueva técnica presupuestaria de manera sucesiva consistía en no generar un trauma administrativo y lograr que la experiencia de los entes y órganos de la administración central se transmitiera a la administración regional y central.

Es importante destacar que dicho cronograma para implementar la técnica presupuestaria por proyectos no se ha cumplido, en tal sentido la ONAPRE se reservo la potestad de definir una nueva estrategia de adopción de la nueva técnica la cual o se conoce hasta los momentos creando incertidumbre principalmente en los entes ejecutores mas pequeños, por otra parte, en este periodo de transición algunos ejecutores han decidido realizar ambas técnicas para capacitar y adaptar a los funcionarios con el menor trauma posible.

Una consecuencia importante en cuanto a la adopción de la nueva técnica presupuestaria por proyectos y acciones centralizadas la presenta la vinculación del POA con los proyectos cuando este último tenga como periodo de ejecución más de un año. El POA es una porción anual del marco plurianual del presupuesto, en tal sentido, es este instrumento el que recoge y presenta los objetivos y metas de un órgano o ente de la administración Pública para un año. En el caso de existir objetivos y metas no concluidas, indistintamente de la razón, éstas se deben transformar en proyectos presupuestarios o en acciones centralizadas a fin de ser incorporadas en los presupuestos posteriores, en caso contrario, quedarán fuera del presupuesto y deberá reformularse el POA.

CAPÍTULO V

CONCLUSIONES

Venezuela siempre ha realizado grandes esfuerzos para garantizar una adecuada recaudación de los recursos necesarios para posteriormente efectuar la mejor distribución posible de los mismos en los distintos sectores del devenir cotidiano de la nación.

La planificación como herramienta necesaria que permite equilibrio, prontitud y eficacia en las acciones realizadas por el estado, debe acompañarse de instrumentos como el presupuesto, que en conjunto conformen un bloque irrompible para la obtención de las hipótesis planteadas y dirigidas al mejoramiento de la calidad de vida de la población, y consecuentemente producir el desarrollo del país.

En este sentido, son varias las técnicas presupuestarias que se han adoptado y aplicado para acompañar la planificación operativa de la gestión pública del gobierno venezolano, de las que destacan, el presupuesto por programas y el presupuesto por proyectos y acciones centralizadas.

El presupuesto por programas, es una de las técnicas presupuestarias de mayor aceptación para la administración pública en el mundo, ya que ésta traduce en términos de productos los planes de la administración utilizando para ello el programa presupuestario.

La estructura de un presupuesto por ésta técnica contiene una serie de elementos principales y destacan el programa, el subprograma, el producto, las actividades y las tareas.

El programa, que se relaciona con la suma de todas las actividades que determinan las principales funciones de un órgano o ente, pueden existir varios programas en un presupuesto y esta estrechamente relacionado con la misión institucional.

El subprograma es la subdivisión de las actividades relacionadas con un programa cuantificable en un producto (subproducto) o resultado específico con relativa autonomía del programa que lo contiene.

El producto, son los resultados que se esperan alcanzar con la acción conjunta de los elementos de la planificación y la ejecución presupuestaria en un periodo de espacio y tiempo definido.

Las actividades se refieren a las acciones que deben desempeñar los funcionarios públicos a fin de dar cumplimiento al plan operativo anual y que deriva en la aplicación de una serie de recursos físicos y económicos, la actividad esta conformada por un grupo de tareas previstas por realizar en un momento determinado.

Las tareas a su vez son la mínima acción realizada por un funcionario y esenciales para lograr la eficiencia y productividad en la gestión administrativa.

Un presupuesto por programa debe cumplir con cuatro etapas durante su vida operativa, estas son:

La formulación, es el proceso de revisión de los planes para cuantificarlos y expresarlos en recursos monetarios que adecuadamente ejecutados producirán los resultados previstos en los planes de la nación.

La ejecución, es la etapa en la que el presupuesto se convierte en la guía de actividades y tareas necesarias a desarrollar para lograr el “supuesto” inicial deseado.

El control es la etapa que permite tanto al órgano responsable de la ejecución como órganos de control y de adscripción establecer mecanismos para evitar desviar los planes iniciales de su propósito, es decir que la ejecución física sea lo mas ajustada a la ejecución prevista o presupuestada.

Por último la etapa de evaluación, la cual entra en función luego de haberse ejecutado el presupuesto, parcial o totalmente y con esta se mide, a través de indicadores, el grado de efectividad de la institución con respecto a los planes previstos, de manera que logre satisfacer una necesidad o resuelva una demanda pública.

El plan operativo anual, es el instrumento a través del cual el estado traduce el plan nacional de desarrollo de la nación a la realidad, sin embargo un plan operativo anual solo no produce los resultados esperados, en tal sentido es necesaria la activación de un presupuesto que se alimente de la información cualitativa prevista en el plan para cuantificarlo y hacerlo realidad.

Es imperante la necesidad de lograr una adecuada vinculación entre el plan y el presupuesto, mientras mayor sea la vinculación mas será la garantía del éxito de la aplicación del plan.

De acuerdo con lo antes mencionado es deducible que el presupuesto por programa vincula los planes con las acciones a realizar para obtener los productos esperados en el desarrollo de un órgano o ente controlando la ejecución de los recursos económicos en un periodo de tiempo equivalente a un año, es decir, al corto plazo, sin embargo en Venezuela el proceso de vinculación POA-presupuesto no se ha realizado de manera eficiente, en consecuencia el impacto esperado por la utilización de la técnica por programas no ha sido posible, no por la técnica sino por los funcionarios encargados de dicho proceso.

El presupuesto por proyectos y acciones centralizadas es una técnica que surge como necesidad en Venezuela, la investigación nos presenta una ilustración sobre la técnica presupuestaria por proyectos y acciones centralizadas.

Esta técnica surge por estudios realizados en el Ministerio de Planificación y Desarrollo, paradójicamente sobre el mismo objetivo que motivó la creación de la técnica presupuestaria por programas, es decir, la extrema necesidad de lograr de manera adecuada la vinculación entre lo cualitativo y lo cuantitativo de la planificación pública.

La nueva técnica presupuestaria se estructura con dos categorías, el proyecto y las acciones centralizadas, ambas con el mismo nivel jerárquico, también conforma parte de esta técnica las acciones específicas, las actividades y las tareas, que globalmente conforman el volumen de trabajo para un periodo determinado.

El proyecto presupuestario es más específico que el programa y se dirige directamente a una situación problemática que debe resolver con la distribución de

recursos físicos y financieros bajo una óptica de responsabilidades entre los funcionarios encargados de la ejecución de cada actividad en los volúmenes de trabajo. Presenta la capacidad de interactuar con más de un presupuesto anual, es decir, un proyecto se puede planificar en un periodo que puede o no ser igual a un año o ejercicio económico.

La acción centralizada por su parte es el volumen de trabajo rutinario que no puede asociarse solo a un proyecto y que su funcionamiento garantiza el flujo de ejecución de los proyectos presupuestados.

Las etapas para el desarrollo del presupuesto por proyectos y acciones centralizadas son, al igual que con la técnica por programas, la formulación, la ejecución, el control y la evaluación, sin embargo comparativamente cada una de las etapas presenta variantes originadas principalmente por la adecuación de los aspectos legales que rigen la planificación pública en Venezuela.

Al realizar una comparación entre las técnicas antes descritas, se deduce que las técnicas por programas y por proyectos y acciones centralizadas, son completas y están encaminadas al mismo propósito, las diferencias entre éstas se orientan en hacia varios aspectos.

El primer aspecto diferenciador se refiere al elemento central del presupuesto es decir se sustituye el programa por el proyecto presupuestario con el fin de lograr el resultado esperado en términos de satisfacción de necesidades y demandas de la población.

Otro aspecto diferenciador se constituye en el hecho de separar funciones netamente administrativas de los proyectos, ya que se considera que estas funciones no se pueden asociar solo con un proyecto, situación que en la técnica por programas no era necesaria pues el programa se compone de actividades operativas y administrativas de una unidad o situación específica.

Por su parte las etapas presupuestarias también presentan diferencias, con respecto a la formulación destaca la utilización de el portal informático de la nueva etapa, el cual es una sala situacional a nivel central, que se encarga de analizar el proyecto para que cumpla con las características necesarias que logre la vinculación

con el POA y asignar los recursos financieros de acuerdo con las diferentes fuentes de financiamiento existentes para el sector público, en esta etapa se establecen para ambas técnicas los indicadores de gestión y financieros que se utilizan en las tres etapas posteriores.

En cuanto a la ejecución la técnica por proyectos se debe mantener una vinculación permanente entre los planificadores y los responsables de la ejecución presupuestaria, situación que operativamente no se realizaba eficientemente con la técnica por programas, además esta etapa incorpora la participación comunitaria en donde se abre la posibilidad de contar con el aporte de recursos humanos para garantizar los resultados proyectados.

Para el control, las responsabilidades de los funcionarios públicos y la participación ciudadana toman vital importancia, es decir, las responsabilidades se distribuyen en cada funcionario que participa en el proceso presupuestario. Con la participación ciudadana se establece la auditora social, esto es el seguimiento de los planes en continuo contraste con la ejecución física para establecer posibles correcciones y garantizar el resultado esperado y tomando como cierto los principios presupuestarios como son la flexibilidad y la cuantificación.

En la etapa de evaluación las nuevas leyes venezolanas hacen énfasis en garantizar el cumplimiento del objeto de estado en cuanto a la realización de esfuerzos para la satisfacción de necesidades y demandas colectivas, en este sentido, el proceso de planificación cuenta con un exhaustivo proceso de revisión de la ejecución presupuestaria a fin de determinar el grado de eficiencia y productividad de un determinado ente u órgano de la administración pública, utilizando para ello indicadores de gestión, financieros y paralelamente informes trimestrales que deben estructurarse de manera conjunta entre la planificación y la presupuestación como un todo inseparable. Para ello existen órganos de control interno, de adscripción, de control externo y de control social.

La nueva presupuestaria presenta como ventaja que nace del estudio de ejecutivo para mejorar el proceso de planificación pública, en este sentido, se enfoca en garantizar la culminación de las actividades de la administración pública, se encamina

a generar impacto positivo en la colectividad producto de la gestión del estado, incorpora fehacientemente la participación comunitaria y enlaza eficientemente los planes y las acciones para la realización de dichos planes, otra importante ventaja es su implementación por etapas logrando una adaptación sin lesiones en la gestión pública, aunque un retraso en el cumplimiento de las etapas se vuelve en contra del fin político y social de dicha técnica.

Económica y financieramente la nueva técnica presupuestaria presenta una serie de expectativas relacionadas con el control de la inflación, el producto interno bruto y el control de la corrupción lo que puede considerarse un aspecto positivo, sin embargo, al no desarrollarse a plenitud la técnica en cuestión, los efectos esperados no pueden ser observados con una óptica global, al igual que el desconocimiento razonable de dicha técnica impide la eficiencia, eficacia y productividad deseada, como consecuencia de esto último se puede generar una confusión entre las técnicas por programas y por proyectos, confusión entre lo que debe ser un proyecto presupuestario y lo que es una obra, en definitiva se originaría una mezcla entre las dos técnicas presupuestaria.

Debe hacerse por parte del gobierno campañas de conocimiento exhaustivo de la nueva técnica para las etapas de la adopción pendientes, tomando en cuenta que las fases segunda y tercera fueron pospuestas y aun están pendientes para los estados y municipios.

Como consecuencia a la adopción de la técnica presupuestaria por proyectos y acciones centralizadas se tiene que se ha mejorado la comunicación entre quienes planifican y quienes presupuestan, se ha logrado el cumplimiento de aspectos legales al distribuir la responsabilidad entre todos los funcionarios públicos.

Una consecuencia importante que se determina luego de hacer la revisión a los resultados, es que la técnica presupuestaria por proyectos es solo una transformación, modificación o adaptación de los elementos neurálgicos de la técnica presupuestaria por programas de acuerdo con la realidad nacional, de manera tal que no existe el nacimiento de una “nueva técnica”, por tal motivo, debe hacerse durante los primeros años de uso de esta técnica un seguimiento sobre la aplicación de la ley, ya que puede

sucedier lo ocurrido con la técnica por programas, que a funcionado eficientemente en otros países pero que en Venezuela no se ha obtenido el resultado esperado, lo que deja a la luz que el problema de la eficiencia en la gestión pública no es causa de la técnica presupuestaria por programas sino la capacidad del funcionario público de hacer cumplir la ley y la misión de cada ente u órgano de la administración pública.

La técnica por proyectos y acciones centralizadas, por lo antes expuesto, cuenta con todos los elementos necesarios para recopilar realmente las expectativas que el Estado ha creado sobre la misma, depende de los funcionarios velar por el cumplimiento de todos los procedimientos relativos a las diferentes etapas presupuestarias, es decir, la formulación, ejecución, control y evaluación. Según la experiencia, puede concluirse que no importa la técnica que se utilice sino la dedicación y el deseo de superación que se imprima a las actividades inherentes de cada función lo que la hace la herramienta necesaria para el mejoramiento continuo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Acosta, A (2005). MFinanzas. *Presupuesto del Año 2006 se Ejecutará por Proyectos*, N92/mayo, 1-2.

Asociación venezolana de presupuesto público. (1995). *Aspectos conceptuales y metodológicos del presupuesto público venezolano*. Caracas.

Arias, F. (1999) *El proyecto de investigación*. Caracas: Ediciones Orial.

Arias, F. (2006) *El proyecto de investigación*. Caracas: Ediciones Orial.

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. (1999). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 5453, marzo 3, 2000.

Banco Interamericano de Desarrollo. (1997). *Presupuesto y control, pautas de reforma para América Latina*. Washington: Autor Petrei, H.

Banco Interamericano de Desarrollo. (1998). *El Presupuesto es un Punto de Reunión de Fuerzas de la Sociedad*. Washington: Autor Petrei, H.

Banco Interamericano de Desarrollo. (1998). *Gestionar lo Público en el Umbral del Siglo XXI: Aportaciones de las Ciencias de Gestión a la Reforma del Estado*.

Bunge. (1992). *La investigación científica*. Buenos Aires: Ediciones Ariel.

Burbano, J. (1996). *Presupuestos*. Bogotá: Mc Graw Hill.

- Comisión Económica Para América Latina y el Caribe. (1998). *El Pacto Fiscal: Síntesis*. Santiago de Chile.
- Contaste, E., Arriechi, V., Calderaro, A., Dilena, F., Monroy, D. y Núñez, R. (2003). *El sistema presupuestario del sector público nacional*. Caracas: Ceprocarb.
- Del Río, C. (2003). *El Presupuesto*. Bogota: Cengage Learning
- Giordani, J. (2004). *Presupuesto Nacional*. Caracas: Quantum.
- Guerrero, J., Lopez, M. (2000). *Manual sobre el marco jurídico del presupuesto publico federal*. México: Cide
- Hurtado de Barrera, J. (2000). *El proyecto de investigación*. Caracas: Ediciones Sypal.
- Hinojosa, C. (2007, Agosto). *Presupuesto por proyectos...perspectivas 2008*. Ponencia presentada en el taller nacional Fundil Presupuesto por proyectos... perspectivas 2008, Caracas.
- Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público. (2005). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 38198, marzo 31, 2005.
- Ley Orgánica Planificación. (Decreto N° 1.528). (2001, Noviembre 06). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 5554, noviembre 13, 2001.
- Ley Orgánica de Administración Pública. (2001) *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 37305, octubre 17, 2001.
- Martínez, M (s/f). *La Investigación Cualitativa*. [Documento en línea]. Disponible: <http://sisbib.unmsm.edu.pe>.

- Makón, M. (2000). *Sistemas integrados de administración financiera pública en América Latina*. New York: CEPAL
- Ministerio de Finanzas. (2007). *Antecedentes* [Documento en línea]. Disponible: <http://www.mf.gob.ve>. [Consulta 2007, octubre 30]
- Ministerio de Planificación y Desarrollo. (2006) *Lineamientos para la elaboración del Plan Operativo Anual Nacional y los Planes Operativos Anuales Institucionales para el Ejercicio fiscal 2006*. Caracas
- Ministerio de Planificación y Desarrollo. (2007) *Lineamientos para la elaboración del Plan Operativo Anual Nacional y los Planes Operativos Anuales Institucionales para el Ejercicio fiscal 2007*. Caracas
- Ministerio de Planificación y Desarrollo. (2007). *Funciones* [Documento en línea]. Disponible: <http://www.mpd.gob.ve>. [Consulta 2007, febrero 7]
- Morles, V. (1994). *Modelos de Postgrado Para América*. Bogota: Editores.
- Oficina Nacional de Presupuesto. (2007). *Definiciones y conceptos básicos del presupuesto* [Documento en línea]. Disponible: <http://www.onapre.gob.ve>. [Consulta 2007, febrero 5]
- Reglamento N° 1 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público Sobre El Sistema Presupuestario. (Decreto N° 3776). (2005, agosto 11). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 5781 (Extraordinario), agosto 12, 2005.

Universidad de Los Andes, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. (1999).
Seminario de Presupuestos por Programas. Mérida: Autor. Bastidas, M.

Universidad de Los Andes, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. (2001).
Apuntes de Presupuesto. Mérida: Autor. Ablan, N.

Universidad Nacional Abierta (1997), *Elaboración de Proyectos de Investigación*,
Caracas

Universidad Pedagógica Experimental Libertador, Vicerrectorado de Investigación y
Postgrado. (2003). *Manual de trabajos de grado, de especialización y maestría y
tesis doctorales*. Caracas.

Zambrano, A. (2006). *Planificación Estratégica, Presupuesto y Control de la Gestión
Pública*. Caracas.

Zambrano, K. (2007). *Diccionario gerencial del sector público*. Caracas: S-Playing
Kilian ZD.

ANEXOS

ANEXO A: GUÍA DE OBSERVACIÓN DOCUMENTAL

**UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y SOCIALES
POSTGRADO EN CIENCIAS CONTABLES**

GUÍA DE OBSERVACIÓN DOCUMENTAL

DATOS GENERALES DEL DOCUMENTO	
Denominación:	
Autor:	
Alcance del instrumento:	
Fecha de publicación:	
Fecha de la revisión:	Hora:
DATOS ESPECÍFICOS DEL DOCUMENTO	
Categorías a considerar según los objetivos	Resultados
Explorar la técnica del presupuesto por programas. 1.- Objetivo que persigue la técnica del Presupuesto por programas. 2.- Etapas inherentes en la aplicación de programación. 3.- Planificación operativa anual. 4.- Proceso de vinculación del POA-presupuesto por programas.	
Describir la técnica del presupuesto por proyecto y acciones centralizadas. 1.- Necesidad de cambios en la técnica de presupuestos públicos en Venezuela. 2.- Objetivo principal de la técnica del presupuesto por proyectos y acciones centralizadas.	

<p>3.- Estructura de la técnica del presupuesto por proyectos y acciones centralizadas.</p> <p>4.- Proceso de formulación, ejecución, control y evaluación de la técnica de presupuestos por proyectos y acciones centralizadas.</p> <p>5.- Proceso de vinculación POA-presupuesto por proyectos y acciones centralizadas.</p>	
<p>Comparar las técnicas del presupuesto por programas y del presupuesto por proyectos en las etapas de planificación operativa, formulación, ejecución y control presupuestario.</p> <p>1.- Similitudes y diferencias en la planificación operativa en base a programas y proyectos.</p> <p>2.- Similitudes y diferencias en la formulación y vinculación de objetivos y metas con los programas y proyectos.</p> <p>3.- Similitudes y diferencias en el proceso de ejecución del presupuesto por las diferentes técnicas de presupuesto objeto de estudio.</p> <p>4.- Similitudes y diferencias en el control de ejecución del presupuesto por programas y por proyectos.</p> <p>5.- Aspectos positivos y/o negativos de la adopción de la nueva técnica presupuestaria.</p> <p>6.- Ventajas o desventajas de la aplicación de la nueva técnica presupuestaria en el largo plazo y repercusión en la economía del país.</p>	

<p>Precisar los efectos de la adopción de los presupuestos por proyectos y acciones centralizadas en la planificación pública y la eficiencia administrativa nacional.</p> <p>1.- Consecuencia en la planificación pública por la puesta en práctica de una nueva técnica presupuestaria.</p> <p>2.- Consecuencia en la transición y consecución de objetivos y metas iniciados con la técnica presupuestaria por programas.</p>	

**ANEXO B: INSTRUMENTO DE VALIDACIÓN DE LA GUÍA DE
OBSERVACIÓN DOCUMENTAL**

UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y SOCIALES
POSTGRADO EN CIENCIAS CONTABLES

INSTRUMENTO DE VALIDACIÓN DE DATOS
GUÍA DE OBSERVACIÓN DOCUMENTAL

Objetivos Específicos	Categorías	Optima	Regular	Rechazable
Explorar la técnica del presupuesto por programas.	1.- Objetivo que persigue la técnica del presupuesto por programas.			
	2.- Etapas inherentes en la aplicación de programación.			
	3.- Planificación operativa anual.			
	4.- Proceso de vinculación del POA-presupuesto por programas.			
Describir la técnica del presupuesto por proyecto y acciones centralizadas.	1.- Necesidad de cambios en la técnica de presupuestos públicos en Venezuela.			
	2.- Objetivo principal de la técnica del presupuesto por proyectos y acciones centralizadas.			
	3.- Estructura de la técnica del presupuesto por proyectos y acciones centralizadas.			
	4.- Proceso de formulación, ejecución, control y evaluación de la técnica de presupuestos por proyectos y acciones centralizadas.			
	5.- Proceso de vinculación POA-presupuesto por proyectos y acciones centralizadas.			

Comparar las técnicas del presupuesto por programas y del presupuesto por proyectos en las etapas de planificación operativa, formulación, ejecución y control presupuestario.	1.- Similitudes y diferencias en la planificación operativa en base a programas y proyectos.			
	2.- Similitudes y diferencias en la formulación y vinculación de objetivos con los programas y proyectos.			
	3.- Similitudes y diferencias en el proceso de ejecución del presupuesto por las diferentes técnicas de presupuesto objeto de estudio.			
	4.- Similitudes y diferencias en el control de ejecución del presupuesto por programas y por proyectos.			
	5.- Ventajas o desventajas de la aplicación de la nueva técnica presupuestaria en el largo plazo y repercusión en la economía del país.			
Precisar los efectos de la adopción de los presupuestos por proyectos y acciones centralizadas en la planificación pública y la eficiencia administrativa nacional.	1.- Consecuencia en la planificación pública por la adopción de una nueva técnica presupuestaria.			
	2.- Consecuencia en la transición y consecución de objetivos y metas iniciados con la técnica presupuestaria por programas.			

**ANEXO C: GUÍA DE OBSERVACIÓN DOCUMENTAL, APLICADA A LOS
INSTRUMENTOS JURÍDICOS**

**UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y SOCIALES
POSTGRADO EN CIENCIAS CONTABLES**

**GUÍA DE OBSERVACIÓN DOCUMENTAL
Aplicada a los instrumentos jurídicos**

DATOS GENERALES DEL DOCUMENTO	
Denominación:	
Alcance del instrumento:	
Fecha de vigencia:	
Fecha de la revisión:	Hora:
DATOS ESPECÍFICOS DEL DOCUMENTO	
Categorías a considerar según los objetivos	Resultados
<p>Explorar la técnica del presupuesto por programas.</p> <p>1.- Base legal y nivel jerárquico para la técnica presupuestaria del presupuesto por programa.</p> <p>2.- Objeto principal de la técnica presupuestos por programas en la administración pública venezolana.</p> <p>3.- Principales diferencias entre la Leyes relativas a la planificación nacional antes de la constitución de la República Bolivariana de Venezuela y las leyes relativas a la planificación después de dicha constitución.</p> <p>4.- Nivel de responsabilidad de los órganos y entes ejecutores de presupuestos y responsabilidades personales por seguimiento y control en la ejecución del mismo, aplicando el presupuesto por programas.</p>	

<p>5.- Medidas previstas en la ley para la vinculación del plan con el presupuesto por programas.</p> <p>6.- Posibles debilidades en la técnica presupuestaria por programas.</p>	
<p>Describir la técnica del presupuesto por proyecto y acciones centralizadas.</p> <p>1- Base legal y nivel jerárquico para la técnica presupuestaria del presupuesto por proyecto y acciones centralizadas.</p> <p>2- Objeto principal de la técnica presupuestos por proyectos y acciones centralizadas en la administración pública venezolana.</p> <p>3- Grado de intervención del Ejecutivo Nacional en la implementación de la técnica presupuestaria por proyectos y acciones centralizadas.</p> <p>4- Nivel de responsabilidad de los órganos y entes ejecutores de presupuestos y responsabilidades personales por seguimiento y control en la ejecución del mismo, aplicando el presupuesto por proyectos y acciones centralizadas.</p> <p>5- Medidas previstas en la ley para la vinculación del plan con el presupuesto por proyectos y acciones centralizadas.</p> <p>6- Posibles debilidades en la técnica presupuestaria por proyectos y acciones centralizadas.</p>	

**ANEXO D: INSTRUMENTO DE VALIDACIÓN DE LA GUÍA DE
OBSERVACIÓN DOCUMENTAL, APLICADA A LOS INSTRUMENTOS
JURÍDICOS**

UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y SOCIALES
POSTGRADO EN CIENCIAS CONTABLES

INSTRUMENTO DE VALIDACIÓN DE DATOS
GUÍA DE OBSERVACIÓN DE DOCUMENTOS
Aplicada a los instrumentos jurídicos

Objetivos específicos	Categorías	Optima	Regular	Rechazable
Explorar la técnica del presupuesto por programas.	1.- Base legal y nivel jerárquico para la técnica presupuestaria del presupuesto por programa.			
	2.- Objeto principal de la técnica presupuestos por programas en la administración pública venezolana.			
	3.- Principales diferencias entre la Leyes relativas a la planificación nacional antes de la constitución de la República Bolivariana de Venezuela y las leyes relativas a la planificación después de dicha constitución.			
	4.- Nivel de responsabilidad de los órganos y entes ejecutores de presupuestos y responsabilidades personales por seguimiento y control en la ejecución del mismo, aplicando el presupuesto por programas.			
	5.- Medidas previstas en la ley para la vinculación del plan con el presupuesto por programas.			
	6.- Posibles debilidades en la técnica presupuestaria por programas.			

Describir la técnica del presupuesto por proyecto y acciones centralizadas.	1- Base legal y nivel jerárquico para la técnica presupuestaria del presupuesto por proyecto y acciones centralizadas.			
	2- Objeto principal de la técnica presupuestos por proyectos y acciones centralizadas en la administración pública venezolana.			
	3- Grado de intervención del Ejecutivo Nacional en la implementación de la técnica presupuestaria por proyectos y acciones centralizadas.			
	4- Nivel de responsabilidad de los órganos y entes ejecutores de presupuestos y responsabilidades personales por seguimiento y control en la ejecución del mismo, aplicando el presupuesto por proyectos y acciones centralizadas.			
	5- Medidas previstas en la ley para la vinculación del plan con el presupuesto por proyectos y acciones centralizadas.			
	6- Posibles debilidades en la técnica presupuestaria por proyectos y acciones centralizadas.			

ANEXO E: GUÍA DE ENTREVISTA A EXPERTO

**UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y SOCIALES
POSTGRADO EN CIENCIAS CONTABLES**

GUÍA DE ENTREVISTA

Aplicada a funcionarios públicos con cargos de responsabilidad en el proceso de planificación y presupuestación y especialistas en la materia.

DATOS GENERALES DE LA ENTREVISTA	
Nombre de la entidad:	
Cargo desempeñado:	
Función básica del cargo:	
Fecha en el cual asumió sus funciones:	
Fecha de la entrevista:	
DATOS ESPECÍFICOS DE LA ENTREVISTA	
Categorías a considerar según los objetivos	Resultados
<p>Comparar las técnicas del presupuesto por programas y del presupuesto por proyectos en las etapas de planificación operativa, formulación, ejecución y control presupuestario.</p> <p>1.- Similitudes y diferencias en la planificación operativa en base a programas y proyectos.</p> <p>2.- Similitudes y diferencias en la formulación y vinculación de objetivos y metas con los programas y proyectos.</p> <p>3.- Similitudes y diferencias en el proceso de ejecución del presupuesto por las diferentes técnicas de presupuesto objeto de estudio.</p> <p>4.- Similitudes y diferencias en el control de ejecución del presupuesto por programas y</p>	

**ANEXO F: INSTRUMENTOS DE VALIDACIÓN DE LA GUÍA DE
ENTREVISTA A LOS EXPERTOS**

UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y SOCIALES
POSTGRADO EN CIENCIAS CONTABLES

INSTRUMENTO DE VALIDACIÓN DE DATOS

GUÍA DE ENTREVISTA

Objetivos específicos	Categorías	Optima	Regular	Rechazable
Comparar las técnicas del presupuesto por programas y del presupuesto por proyectos en las etapas de planificación operativa, formulación, ejecución y control presupuestario.	1.- Similitudes y diferencias en la planificación operativa en base a programas y proyectos.			
	2.- Similitudes y diferencias en la formulación y vinculación de objetivos y metas con los programas y proyectos.			
	3.- Similitudes y diferencias en el proceso de ejecución del presupuesto por las diferentes técnicas de presupuesto objeto de estudio.			
	4.- Similitudes y diferencias en el control de ejecución del presupuesto por programas y por proyectos.			
	6.- Ventajas o desventajas de la aplicación de la nueva técnica presupuestaria en el largo plazo y repercusión en la economía del país.			

Precisar los efectos de la adopción de los presupuestos por proyectos en la planificación pública y la eficiencia administrativa nacional.	1.- Consecuencia en la planificación pública por la puesta en práctica de una nueva técnica presupuestaria.			
	2.- Consecuencia en la transición y consecución de objetivos y metas iniciados con la técnica presupuestaria por programas.			

