

**ARTICULACIÓN PLAN - PRESUPUESTO:
INSTRUMENTOS PARA GARANTIZAR LA
GESTIÓN POR RESULTADOS EN EL
SECTOR PÚBLICO**

Autora: Rhina Márquez
rhynamar@hotmail.com

RESUMEN

El presente ensayo tiene como propósito comprender la articulación plan presupuesto como instrumentos para garantizar la gestión por resultados en el sector público, la cual es producto de una revisión documental desde un enfoque hermenéutico, para entender desde la fenomenología como ambas herramientas se complementan con la gestión por resultados en el sector público venezolano. Una vez analizada la información por cada una de las categorías establecidas, se determinó que el sector público cuenta con un andamiaje legal, partiendo de su Carta Magna y demás normativas legales que determinan la obligatoriedad de vincular los planes y el presupuesto; sin embargo, entre los elementos que disocian ambos aspectos se encuentran, la ausencia de directrices para vincular la coordenadas temporales de la planificación y presupuesto en los órganos estatales y municipales del sector público, aplicación de dos técnicas presupuestarias, carencia de metodologías unificadas para la formulación de los diferentes tipos de planes, debilidad en los procesos de monitoreos; predominio de los equipos técnicos en materia de presupuesto sobre los de planificación, entre otros. De allí, que entre los requisitos para su vinculación se encuentran garantizar la interoperabilidad de ambos procesos, institucionalizar la aplicación de una técnica presupuestaria orientada hacia resultados, fortalecer los mecanismos de evaluación; consolidar las unidades de planificación y presupuesto. Por último, la vinculación plan presupuesto y la gestión por resultados son procesos complementarios que requieren para su institucionalización componentes en común entre ellos, planificación, programación presupuestaria y mecanismos de evaluación, constituyendo éste el vínculo entre ambos procesos.

PALABRAS CLAVE:

Plan, presupuesto,
gestión por resultados,
sector público

TAX EDUCABILITY CHALLENGE OF HUMAN TALENT IN THE TAX ADMINISTRATION

Autora: Rhina Márquez
rhynamar@hotmail.com

ABSTRACT

The purpose of this essay is to understand the articulation of the budget plan as instruments to guarantee management by results in the public sector, which is the product of a documentary review from a hermeneutic approach, to understand from the phenomenology how both tools are complemented with the management by results in the Venezuelan public sector. Once analyzed the information for each of the established categories, it was determined that the public sector has a legal scaffolding, based on its Magna Carta and other legal regulations that determine the obligation to link the plans and the budget; however, among the elements that dissociate both aspects are the absence of guidelines to link the temporal coordinates of the planning and budget in the state and municipal organs of the public sector, application of two budgeting techniques, lack of unified methodologies for the formulation of different types of plans, weakness in monitoring processes; predominance of technical equipment in terms of budget over planning, among others. Hence, that among the requirements for their linkage are ensuring the interoperability of both processes, institutionalize the application of a budgetary technique oriented towards results, strengthen evaluation mechanisms; consolidate the planning and budget units. Finally, the linking of the budget plan and management by results are complementary processes that require for their institutionalization common components among them, planning, budget programming and evaluation mechanisms, constituting the link between both processes.

Keywords: Plan, budget, management by results, public sector.

INTRODUCCIÓN

La planificación del desarrollo económico y social es considerada como una de las más importantes responsabilidades del Estado y las instituciones del sector público, debido a que, éstos deben materializar los planes y presupuestos en acciones físicas y financieras traducidas en bienes y servicios que atiendan a las necesidades de la colectividad. En efecto, debe existir un sistema de planificación y presupuesto integrado, donde éste último defina la correcta materialización de los objetivos que el Estado requiere, mediante la ejecución de acciones que demandan transacciones financieras.

Ahora bien, para verificar que las instituciones del sector público logren concretar los objetivos plasmados en sus sistemas de planes, es necesaria la implantación de un modelo de gestión pública donde se privilegie la obtención de resultados de la producción pública y que reemplace al modelo tradicional focalizado en el cumplimiento de normas y procedimientos. De ahí, que

actualmente se habla del nuevo modelo Gestión por Resultados, el cual tiene sus antecedentes en el paradigma denominado Nueva Gestión Pública (NGP). (Armijo, 2011)

Este modelo plantea la necesidad de poner al Estado al servicio del ciudadano, y, por tanto, cambiar el paradigma de las administraciones públicas centradas en el control de medios, para transformarlas en administraciones donde se le da prioridad a la obtención de resultados que satisfagan las necesidades y demandas de la población, todo ello sin abandonar el necesario control de los recursos públicos. (Makón, 2014)

No obstante, para la implementación del mismo es necesaria la aplicación de una serie de requisitos técnicos administrativos, entre ellos y el de mayor relevancia es la vinculación entre el plan y el presupuesto, debido a que, ambas herramientas contribuyen a mejorar la asignación de los recursos a partir de los objetivos y metas trazadas en el sistema de planes, realizar su seguimiento, evaluar y mejorar la toma

de decisiones en materia de asignación de recursos hacia las políticas que resulten prioritarias para la acción del gobierno.

En el contexto venezolano, se han venido desarrollando iniciativas para la instrumentación de este modelo de gestión por resultados; sin embargo, a pesar que las normativas legales hacen mención a la articulación entre el presupuesto y la planificación (requisito indispensable para la instauración del modelo); no obstante, en la administración pública, en cada uno de sus niveles, se puede apreciar con cierta regularidad signos de lo que parece ser una disociación en las prácticas de planificación y la programación presupuestaria, incluso a nivel de las más altas instancias de gobierno, trayendo como consecuencia que el Estado y sus instituciones no puedan cumplir con uno de sus fines, como es la satisfacción oportuna de las necesidades de sus ciudadanos.

En este sentido, el propósito del presente ensayo es analizar la articulación del plan - presupuesto como instrumentos para garantizar la

gestión por resultados en el sector público venezolano. Las principales interrogantes para dar respuestas a la misma, se centran en cuatro aspectos fundamentales: ¿Cuáles son las normativas legales vigentes que determinan la vinculación plan y presupuesto en el sector público?; ¿Qué elementos influyen en la disociación del plan y el presupuesto?; ¿Cuáles son los elementos técnicos administrativos para la articulación del plan presupuesto en el sector público?; ¿Cuál es la vinculación existente entre la vinculación plan-presupuesto con la gestión por resultados?.

El proceso metodológico se apoya en la revisión documental de algunas normativas legales y fuentes bibliográficas relacionadas con las concepciones sobre aspectos relacionados con los constructos objeto de estudio, desde los cuales se argumentarán los análisis reflexivos.

DESARROLLO ARGUMENTAL

La articulación de los instrumentos plan- presupuesto en el

sector público parte del basamento legal que regula la gestión pública. En este orden de ideas, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV), en su artículo 315, establece la vinculación que debe existir en los procesos de planificación y presupuesto público, al afirmar que, en los presupuestos de gastos en todos los niveles de gobierno, debe establecerse de manera clara, la orientación del crédito presupuestario al objetivo específico a que éste dirigido.

Este mandato constitucional se desarrolla en las diferentes normativas legales que regulan la materia, entre ellas la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP), y su Reglamento N 1 del Régimen Presupuestario, la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular (LOPPP), la Ley de Administración Pública (LOAP) y la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (LOPPM).

En síntesis, se puede determinar la existencia de un basamento legal que reglamenta la articulación del plan y el presupuesto, partiendo de la Carta

Magna, donde se establece la obligatoriedad de vincular los presupuestos públicos a los planes operativos con la finalidad de que la orientación del gasto se viabilice a concretar los objetivos, metas y proyectos plasmados en el sistema de planes para alcanzar los objetivos establecidos en el plan de desarrollo económico y social de la nación.

No obstante, existen elementos que coadyuvan en la disociación de ambos instrumentos gerenciales siendo los mismos tanto de índole políticos como técnicos. Entre los aspectos políticos se encuentran los relacionados al diseño instrumental para articular los planes con el presupuesto, especialmente lo relacionado con el horizonte temporal. Así, en el proceso presupuestario el horizonte temporal contemplado en las proyecciones da origen, según Bonari y Gasparin (2014), a dos tipos de presupuestos, el plurianual (mediano/largo plazo) y el anual (un ejercicio fiscal). Con respecto a la planificación gubernamental se dispone de diferentes niveles de planificación, los estratégicos

(Desarrollo o Visión País y los Planes Nacionales de Desarrollo) y operativos (Plan Operativo Anual).

En este sentido, para los autores Máttar (2014), Bonari y Gasparin (ob.cit) entre los elementos que involucra la vinculación entre presupuesto y planificación en el mediano/largo plazo, se encuentra el presupuesto plurianual el cual debe estar correlacionado con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y planes estratégicos, donde las prioridades definidas y la acciones estratégicas deben estar reflejadas en el mencionado presupuesto para darle viabilidad a las iniciativas que se espera desarrollar en los próximos años. Posteriormente, se deben establecer las acciones concretas de corto plazo, plan operativo y presupuesto anual, por lo que es necesario planificar las actividades y productos que se esperan generar para alcanzar el cumplimiento de los objetivos.

Al analizar los horizontes temporales de la planificación y el presupuesto en el contexto venezolano es necesario recurrir al

marco legal, como la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, la LOAFSP, su Reglamento N° 1 del Sistema Presupuestario y la LOPPP, los cuales desarrollan la figura del presupuesto plurianual, el presupuesto anual de gastos, así como también, el Plan Nacional de Desarrollo, los planes estratégicos y operativos.

En las respectivas bases legales se determina que no existe uniformidad en el diseño instrumental de la planificación y el presupuesto en relación al horizonte temporal en los diferentes niveles políticos territoriales. A tal respecto, la temporalidad del mediano y corto plazo entre la planificación y presupuesto se evidencia claramente en el poder público nacional, el cual se encuentra estipulado en las normativas anteriormente analizadas (presupuesto plurianual y el presupuesto anual/ planes estratégicos y operativos); sin embargo, a nivel del poder público estatal y municipal, sólo se constata la planificación de mediano y corto plazo, con un presupuesto anual, es

decir, no existe la figura de la planificación financiera plurianual donde se proyecte la vinculación de las políticas públicas a mediano plazo con la asignación de los créditos presupuestarios para alcanzar las metas de desarrollo estatal y/o municipal en concordancia con las metas del plan nacional de desarrollo.

Así mismo, otro elemento que fomenta la disociación de los instrumentos tiene que ver con los lineamientos para la aplicación de la técnica presupuestaria en los diferentes niveles políticos territoriales. Al respecto cabe decir, que el reglamento N° 1 de la LOAFSP del Sistema Presupuestario, establece que la técnica para la formulación del presupuesto será la de proyectos y acciones centralizadas y será aplicable para todos los órganos y entes sujetos a la LOAFSP. Sin embargo, a partir del año 2006, por instrucciones de la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE) se establecen las directrices para la elaboración de la Ley de Presupuesto de la República y sus Entes descentralizados, de acuerdo a la

técnica de presupuesto por proyectos y acciones centralizadas.

No obstante, esta técnica no es aplicable en los Estados y Municipios, ya que prevalece la técnica presupuestaria por programas, quedando establecidas en el Instructivo N° 20 de la “Formulación de la Ley de Presupuestos de Recursos y Egresos de las Entidades Federales”, y a nivel municipal, se evidencia en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal y el Instructivo N° 21 de la “Formulación de la Ordenanza de Presupuestos Anual de Ingresos y Gastos de los Municipios”.

Por otra parte, aunado a los aspectos técnicos, se identifican también las capacidades institucionales y profesionales, es decir, las prácticas y los errores más frecuentes que complican el uso de ambas herramientas gerenciales. En relación a las primeras, el desarrollo de metodologías en la formulación de los planes (estratégica y operativa) es variado y se encuentran diversos enfoques en la literatura especializada. En este sentido, en las organizaciones públicas no existe en

general un modelo a seguir, encontrándose modelos metodológicos con mayor complejidad dependiendo del ámbito y el nivel de la planificación.

Así en el sector público venezolano, la LOPPP establece elementos generales que debe contener la planificación estratégica y operativa, no existiendo un criterio unificado en relación a la aplicación de una metodología para elaborar los planes (tanto estratégicos como los operativos), por lo que se presentan dificultades en la integración de los planes del nivel territorial correspondiente, y por ende con el Plan Nacional de Desarrollo (PND).

Con respecto al ámbito presupuestario, a nivel de América Latina y el Caribe, ha existido mayoritariamente consenso en el desarrollo de metodologías y técnicas para la formulación de los presupuestos, las cuales han evolucionado a través del tiempo, jugando un rol predominante el presupuesto por programas, introducido en la región a partir de la década de los sesenta. Sin embargo,

Makón (ob.cit) establece que en la práctica la misma ha sido distorsionada en su aplicación ya que no se considera la cadena de valor público, y por ende, su desarrollo no se orientó a vincular la producción pública con los resultados e impactos contemplados en la respectiva cadena. De igual manera, Sanz (2015) manifiesta que una de las dificultades en la implementación de la vinculación en la región, es la falta de definición de los productos de los programas presupuestarios.

Otro de los componentes técnicos que influyen en la disociación es la debilidad de los mecanismos de seguimiento y evaluación implementados. Al respecto Mattár (ob.cit), señala que en la mayoría de los países latinoamericanos los sistemas de monitoreo se valen de indicadores; no obstante, los mismos rinden cuenta a nivel de productos y no de resultados motivado principalmente a que los ciclos presupuestarios establecen un monitoreo anual. Al analizar el contexto venezolano, el seguimiento y el desarrollo de indicadores se

encuentra establecidos en la normativa legal, Sin embargo, en la generalidad de las instituciones gubernamentales no funciona el proceso debido a la carencia de metodologías que incluyan un sistema integral de evaluación y seguimiento.

En relación a las capacidades profesionales, se determina que la preeminencia de equipos técnicos capacitados en materia presupuestaria en relación a la planificación obedece en primer lugar, a la relevancia del modelo presupuestario sobre el proceso de planificación en la mayoría de los organismos del sector público, lo cual conlleva a una limitación para alcanzar la vinculación plan presupuesto.

De allí, que para lograr una vinculación plan presupuesto es necesario tomar en consideración lo establecido por Shack (2014), el cual argumenta que la vinculación de ambos instrumentos es el resultado de un proceso técnico de “iteración e interacción técnica con un fuerte contenido político” (p. 148), por lo que se requiere un alto compromiso por los respectivos actores involucrados tanto

en el proceso de planificación como en el de presupuesto.

El primer requerimiento, según Shack (ob.cit), es garantizar la interoperabilidad de los procesos, a largo, mediano y corto plazo. Este aspecto es compartido por Bonari y Gasparin, Máttar, y Sanz quienes ratifican la importancia de la vinculación plan- presupuesto en el horizonte temporal, para garantizar su entramado institucional en todos los niveles políticos territoriales del sector público. En segundo lugar, es indispensable institucionalizar la técnica presupuestaria por programas con un enfoque hacia los resultados, de manera que garantice la orientación del gasto público en función de los objetivos y metas establecidos en los planes, identificando los productos y los resultados que éstos generan hacia los ciudadanos con la finalidad de asegurar el valor público como es satisfacer las necesidades del colectivo.

El fortalecimiento de las capacidades institucionales y profesionales sienta las bases para

asegurar el éxito de la articulación. De allí, que según Bonari y Gasparin (ob.cit) se debe garantizar dentro de la estructura organizacional, que las unidades encargadas de la ejecución de los procesos se encuentren cerca de la alta gerencia para traducir la estrategia de gobierno a las demás dependencias del entramado institucional.

Otro aspecto transcendental es el fortalecimiento de los procesos, por lo cual uno de los grandes desafíos es innovar en nuevas herramientas metodológicas como la prospectiva, la planificación para el desarrollo, la cadena de valor, planificación financiera plurianual, mecanismos de evaluación y seguimiento y gestión por resultados, uso de las TIC (Máttar, ob.cit). Aunado a todo esto, es fundamental fortalecer las capacidades profesionales de los especialistas de los procesos, procurando, además, la unificación de criterios entre el liderazgo político y el técnico para garantizar una verdadera articulación. (Bonari y Gasparin, ob.cit)

Por último, la articulación plan presupuesto y el modelo de gestión por resultados son procesos complementarios, que requieren institucionalizarse en la gestión pública. Al analizar los requisitos necesarios para su articulación, ambos requieren, según Makón (ob.cit), en su mayoría aspectos en común, planificación, programación presupuestaria y mecanismos de seguimiento y evaluación, siendo éste último, el que garantiza el vínculo, en primer lugar, entre el plan y el presupuesto, debido a que a través de su función retroalimentadora, se permite verificar si el gasto público está orientado al cumplimiento de los objetivos y metas planificadas, y en segundo lugar, constatar si se genera valor público a través de los resultados e impactos en la ciudadanía. En sí, la función evaluadora aporta evidencia para fortalecer ambos procesos, verificando la eficiencia y eficacia del gasto público, así como también, asegurar la entrega de resultados y pertinentes a la colectividad para garantizar su bienestar social.

CONCLUSIONES

El sector público venezolano cuenta con un andamiaje legal, partiendo de la Carta Magna, donde se establece la obligatoriedad de vincular los presupuestos públicos a los planes operativos con la finalidad de que la orientación del gasto se viabilice a concretar los objetivos, metas y proyectos plasmados en el sistema de planes para alcanzar los objetivos establecidos en el plan de desarrollo económico y social de la Nación.

Sin embargo, existen elementos políticos y técnicos que dificultan la vinculación del plan y el presupuesto. Con respecto a los primeros, se determina que el diseño instrumental relacionado al horizonte temporal entre plan y presupuesto sólo se evidencia a nivel nacional, no existiendo directrices para que los poderes públicos estatales y municipales articulen la planificación y el presupuesto en las mismas coordenadas temporales; tampoco existe un criterio unificado para la

aplicación de una sola técnica presupuestaria.

En los aspectos técnicos, la administración pública no cuenta con una metodología unificada para la formulación de los planes y presupuesto; existiendo debilidades en los procesos de monitoreo y evaluación; por otro lado, la preeminencia de equipos técnicos capacitados en materia presupuestaria en comparación con los planificadores obedece al predominio del modelo de presupuesto sobre el proceso de planificación en la mayoría de los organismos, lo cual conlleva a una limitación para alcanzar la vinculación.

De allí que el éxito de una verdadera articulación depende de factores de índoles políticos como técnicos. En este sentido, para garantizar una vinculación, el sector público venezolano debe formalizar la planificación financiera plurianual a mediano plazo en el contexto estatal y municipal, con la finalidad de que la respectiva herramienta financiera garantice el horizonte temporal con la planificación estratégica establecida

en la Ley de Planificación. De igual manera, se debe unificar la aplicación de una técnica presupuestaria para el sector público en general que garantice el desarrollo de la cadena de valor público, el desarrollo de indicadores de resultados e impactos y relaciones causales entre los resultados y la calidad, cantidad de bienes y servicios producidos.

En atención a los factores técnicos, el fortalecimiento de las capacidades institucionales es relevante para tal fin, dándole preeminencia y mayor autonomía a las unidades de planificación y presupuesto dentro de la estructura organizativa. Otro elemento fundamental es la profundización de los procesos de monitoreo y evaluación, para garantizar el desarrollo de indicadores de resultados e impactos para evaluar si la orientación del gasto está en función de los objetivos y metas establecidas en el sistema de planes, y si los mismos coadyuvan al bienestar de la ciudadanía. De allí que se estará garantizando por un lado la articulación plan presupuesto y la

gestión por resultados en el sector público venezolano.

REFERENCIAS

- Armijo, M. (2011). **Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público**. Santiago de Chile: CEPAL. Disponible: <http://www.cepal.org>. [Consulta: 2017 marzo, 4]
- Bonari, D.; Gasparin, J. (2014). **La Vinculación entre la Planificación y el Presupuesto. Recomendaciones para su Implementación**. CIPPEC. Disponible: <http://www.GoogleAcadémico>. [Consulta: 2017, abril 10]
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1.999). **Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, 38.860**. Marzo 24, 2000.
- Ley Orgánica de la Administración Pública. (2014). **Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, 6.147 Extraordinario**. Noviembre 17, 2014.
- Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular. (2014). **Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela 6.148 Extraordinario**. Noviembre 18, 2014.
- Ley de Reforma Parcial de la Ley del Poder Público Municipal. (2010). **Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela 6.015**

- Extraordinario.** Diciembre 28, 2010.
- Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (2015). **Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, 6.210.** Diciembre 12, 2015.
- Makón, Marcos. (2014). Calidad del Gasto Público. En. J. Máttar y J. Perrotti (Edit), **Planificación, Prospectiva y Gestión Pública: Perspectiva para la Agenda de Desarrollo.** [Libro en línea]. Santiago de Chile: CEPAL. Disponible: <http://www.cepal.org>. [Consulta: 2015 noviembre, 5]
- Máttar, J. (2014). **Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe.** Santiago de Chile: CEPAL. Disponible: <http://www.cepal.org>. [Consulta: 2017, junio 5]
- ONAPRE. (2016). **Instructivo N° 20 para la Formulación de la Ley de Presupuestos de Recursos y Egresos de las Entidades Federales.** Caracas: Ministerio del Poder Popular de Economías y Finanzas.
- ONAPRE. (2016). **Instructivo N° 21 para la Formulación de la Ordenanza Anual de Presupuestos de Ingresos y Gastos de los Municipios.** Caracas: Ministerio del Poder Popular de Economías y Finanzas.
- Reglamento 1 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público del Sistema Presupuestario (2005). **Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, 5.781.** Diciembre 8, 2005.
- Sanz, A. (2015). **Vinculación Plan Presupuesto en América Latina.** Brasília: CEPAL. Disponible: <http://www.cepal.org>. [Consulta: 2017 abril, 10]
- Shack, Nelsón. (2014). La Articulación entre el Plan y el Presupuesto: Un tema recurrente en el trabajo del ILPES en la región. En. J. Máttar y J. Perrotti (Edit). **Planificación, Prospectiva y Gestión Pública: Perspectiva para la Agenda de Desarrollo.** [Libro en línea]. Santiago de Chile: CEPAL. Disponible: <http://www.cepal.org>. [Consulta: 2015 noviembre, 5]