

INT-0728

SOLO PARA PARTICIPANTES

Documento de Referencia N° 10
Diciembre de 1985

ORIGINAL: Documento de Referencia 1

Comisión Económica para América
Latina y el Caribe

REUNION/TALLER SOBRE SISTEMAS DE
INFORMACION Y ESTADISTICAS DEL
SECTOR PUBLICO

Santiago, 2 al 6 de diciembre de 1985



LA EXPERIENCIA DE VENEZUELA EN EL DESARROLLO DE LOS SISTEMAS
DE INFORMACION FINANCIERA VINCULADOS AL PRESUPUESTO PUBLICO

Luis R. Guerra O. */

*/ Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

REPUBLICA DE VENEZUELA
PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA
OFICINA CENTRAL DE PRESUPUESTO

LA EXPERIENCIA DE VENEZUELA EN EL
DESARROLLO DE LOS SISTEMAS DE INFORMACION
FINANCIERA VINCULADOS AL PRESUPUESTO PUBLICO

Caracas, 28 de Noviembre de 1985

Presentado por: Luis R. Guerra O.
Reunión sobre discusión de problemas
metodológicos relativos a la informa
ción estadística del sector público,
a realizarse en Santiago de Chile ,
del 2 al 6 de diciembre de 1985.

INTRODUCCION

Hasta el año 1981 la OCEPRE había desarrollado un proceso de reforma presupuestaria focalizado en la Administración Central del Gobierno Nacional y de los Estados y que, en general, tenía como objetivo la aplicación de la técnica del presupuesto por programas.

A partir del año 1981, se replantea ese objetivo y se decide que es prioritario desarrollar el sistema presupuestario público extendiéndolo hacia el sector descentralizado, mediante la incorporación, estudio y evaluación del presupuesto de cada ente en particular y del sector público en general.

El volumen de operaciones presupuestarias que realizaba el sector descentralizado en temas tales como recursos humanos ocupados y remuneraciones pagadas, inversión real, endeudamiento, etc., mostraba que era necesario que para todo estudio que refiriera a la micro o macroeconomía presupuestaria, se contemplara a todo el Sector Público, y no a la parcialidad que representa la Administración Central.

En función del objetivo referido se trazó una estrategia de avance gradual y ordenada de desarrollo del sistema presupuestario, a efectos de que permitiera que en un lapso de dos a tres años, se contara con un sistema de información financiera que cumpliera las siguientes finalidades:

1. Dar cumplimiento a lo establecido en la Ley Orgánica del Régimen Presupuestario, en lo que respecta al contenido del presupuesto y diseño del sistema de programación de la ejecución de los compromisos y desembolsos en la Administración Central.

2. Incorporar a las instituciones descentralizadas a la normativa establecida por la Ley Orgánica del Régimen Presupuestario.
3. Producir las estadísticas suficientes y oportunas que sirvieran de base a la formulación y evaluación del presupuesto del sector público.
4. La integración de las cuentas presupuestarias a los sistemas de cuentas contables y principalmente al de cuentas nacionales.
5. Permitir que las decisiones de política tomadas en el sector público, sean coherentes con la política económica en general.

Para el cumplimiento de estas finalidades, y en función de la experiencia--recogida por la OCEPRE en ocasión de la implantación del presupuesto por programas en la Administración Central, se decidió otorgar prioridad al desarrollo de los sistemas de información financiera, pues se demostró que para la incorporación sistematizada de la información física, todavía se debía atravesar etapas de definiciones conceptuales que requerían estudios analíticos de base. No obstante, los sistemas a diseñarse debían prever en todos los casos magnitudes físicas, pues, en el caso de las entidades descentralizadas, pasan a ser básicos para extraer indicadores de rentabilidad, eficiencia, etc. y para relacionar su accionar con las cuentas reales de la contabilidad social.

En el marco de esa estrategia, se definió un plan de actividades a desarrollar, compuesto básicamente por las siguientes etapas:

- I. Definición de las bases conceptuales del Sistema.
- II. Sistema de formulación presupuestaria.
- III. Presupuesto Consolidado del Sector Público.

- IV. Sistema de seguimiento de la gestión financiera del presupuesto.
- V. Sistema de liquidación de las cuentas presupuestarias.
- VI. Cuenta Consolidada del Sector Público.
- VII. Sistema de estadísticas presupuestarias.
- VIII. Sistema de Información Gerencial.

A tres años de iniciado el proceso de extensión del sistema presupuestario a todo el Sector Público, es objetivo de este trabajo relatar los avances logrados en materia de sistemas de información financiera, y señalar los temas que aún quedan sin resolución, en el entendimiento que ésto puede ser un aporte interesante en términos de experiencia para procesos similares.

A continuación se exponen los principales aspectos de cada una de las etapas de la estrategia seguida y por último se hace referencia a los problemas que resta resolver.

I. DEFINICION DE LAS BASES CONCEPTUALES DEL SISTEMA.

Los aspectos conceptuales del sistema sobre los que hubo necesidad de adoptar criterios, fueron los siguientes:

- A) Conceptualización del Sector Público, sus agregados institucionales y clasificación de las entidades públicas.
- B) Definición del hecho presupuestable.
- C) Diseño de un sistema modular de cuentas presupuestarias, contables y económicas.

- D) Identificación del momento de las transacciones a utilizar como base contable del sistema presupuestario.

Los criterios adoptados sobre cada uno de los aspectos citados, son los que a continuación se explicitan.

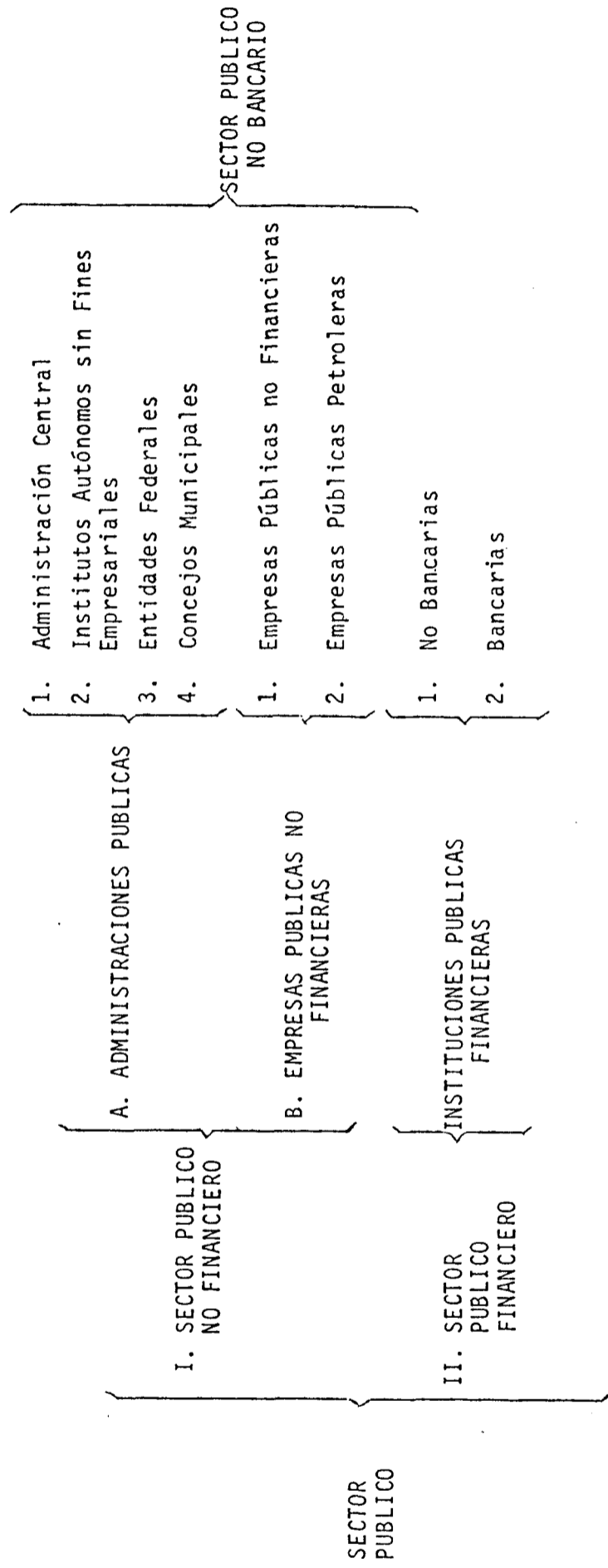
- A) Conceptualización del Sector Público sus agregados institucionales y clasificación de las entidades públicas.

La legislación vigente en Venezuela permite conceptuar al Sector Público, como el conjunto formado por la República, los Estados, los Municipios y las Entidades en las que éstos, individualmente o en conjunto, sean propietarios de la mayor parte de su patrimonio.

En el esquema que sigue se muestran los grandes agregados - institucionales que fueron identificados para clasificar las entidades que componen el Sector Público y que, en general, responden a lo aconsejado por la ONU en el Sistema de Cuentas Nacionales y el Fondo Monetario Internacional en su Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas.

Posteriormente, la tarea consistió en clasificar cada una de las entidades públicas que componen los agregados institucionales identificados.

ESQUEMA AGREGADO DEL SECTOR PUBLICO POR
NIVELES INSTITUCIONALES



B) El "hecho" presupuestable.

La experiencia recogida en Venezuela a partir de la reforma presupuestaria en los organismos descentralizados, permitió determinar que no es fácil delimitar el contenido del presupuesto y definir con exactitud las acciones públicas sujetas a ser presupuestadas.

Existía una tendencia generalizada a señalar como hecho presupuestable, a aquellas transacciones que en algún momento se traducirían en movimiento del Tesoro (caja).

Por ello un aspecto básico a resolver, fue fijar con exactitud, cuales eran los hechos que serían objeto de registro presupuestario.

Se resolvió que debe ser presupuestados, todas las acciones de una entidad que impliquen la ejecución de una transacción que tenga significación económica. Es decir que el "hecho" presupuestable, está asociado al concepto de transacción económica y que, por lo tanto, el presupuesto público debe reflejar la totalidad de flujos financieros siempre que se proyecte efectuarlas durante el período correspondiente.

Con base a este concepto, constituye un recurso presupuestario toda transacción que dé lugar a un "origen" (fuente) de fondos y se califica como gasto presupuestario, a toda transacción que dé motivo a una "aplicación" (uso) de los recursos disponibles.

Surge una pregunta ¿por qué hasta el presente no se había discutido este tema en el país y en general en el ámbito latinoamericano?

La respuesta es la siguiente: hasta 1982 se había avanzado muy poco en materia de formulación presupuestaria de las entidades descentralizadas y, casi nada en el tema de proyección de cuentas y estados financieros-contables en forma coherente con la información contenida en el presupuesto. En Venezuela fué recientemente, cuando surge la necesidad de plantear el tema, donde se ha implantado y está operando eficazmente una metodología que permite formular los presupuestos y proyectar los estados contables en forma armónica e integrada con el presupuesto. Esta metodología permitió mostrar su validez práctica, y también el enriquecimiento de la información disponible para el análisis presupuestario, amén de la mayor confiabilidad que se tiene en la misma, por las sucesivas pruebas de coherencia que debe soportar.

D) Diseño de un Sistema modular de cuentas presupuestarias, contables y económicas.

En Venezuela a la fecha de comenzar el proceso de reforma presupuestario estaban vigentes los siguientes clasificadores:

<u>Ingresos</u>	<u>Gastos</u>
Por su periodicidad	Institucional
Por su origen	Por objeto del gasto
Económico	Económico
	Sectorial
	Programático

En general, cada uno de estos clasificadores habían tenido un desarrollo independiente y no respondían a un criterio de sistema integrado.

Por otra parte un estudio de la composición de los principales estados financieros de las instituciones descentralizadas demostró - una total anarquía en la materia, ya que cada una aplicaba un plan de cuentas de propio diseño y estructuraba su Estado de Resultado y Balance General de acuerdo con las características exclusivas de la institución.

También se observó que los clasificadores presupuestarios y los estados financieros básicos en uso, no permitían el acople de los movimientos que registraban y, que ambos, no tenían dependencia con ningún sistema superior de cuentas.

Ante esta situación se resolvió que era necesario proceder a estructurar un sistema de cuentas públicas coherente e integrado, desarrollado en función del sistema de cuentas de máxima jerarquía contable, es decir del sistema de cuentas nacionales.

Como conclusión de lo anterior, quedaron definidos los módulos entre los que debía existir una coherencia absoluta en materia de cuentas públicas, a saber:

Clasificadores Presupuestarios → Estados Financieros básicos (Estado de Resultados y Balance General) → Sistema de Cuentas Nacionales

Para lograr la coherencia de este esquema, se debió proceder a la reforma de clasificadores por objeto del gasto y el económico; ya

que los restantes no tienen relación directa con la temática que se está desarrollando y responden a otros objetivos.

Los principales criterios en que se basó la reforma de los clasificadores fueron que el clasificador económico debía alimentarse de agregaciones del clasificador por objeto del gasto, que no fuera necesario manejarlo a nivel analítico y que, a su vez, estuviera diseñado de acuerdo con la estructura del sistema de cuentas nacionales.

Al clasificador por objeto del gasto también fue necesario incluirle nuevas cuentas (partidas) que permitieran la imputación de aquellas transacciones que anteriormente no eran sujetas a presupuestación, como son las siguientes:

- a) En materia de gastos corrientes:
 - Depreciación y amortización
 - Previsión para Incobrables
 - Pérdidas por ventas de activos, etc.
- b) En materia de aplicaciones financieras:
 - Incremento de caja y bancos
 - Incremento de deudores
 - Disminución de cuentas y efectos a pagar, etc.

Resuelto estos problemas de los clasificadores, se trabajó en el diseño de formas homogéneas de Estado de Resultado y Balance General para todas las entidades descentralizadas con excepción de las instituciones financieras, para los cuales, con los mismos lineamientos, se dieron formas específicas.

Estas estructuras contables debían permitir la interrelación - directa de las cuentas identificadas en los clasificadores por objeto del gasto y de ingresos vigentes y satisfacer las necesidades de información de las cuentas nacionales y de los métodos de análisis en uso.

Por no tener competencia para ello, no fue posible que los estados financieros homogéneos diseñados por la OCEPRE se impusieran en la administración contable del sector descentralizado, pero si fue factible acordar su uso para informar sobre actividades relacionadas con el sistema presupuestario, como por ejemplo, en ocasión de formularse y controlarse la ejecución presupuestaria.

Concluidas estas modificaciones básicas, se dispuso de un sistema que permitió el acople automático entre los diferentes módulos de cuentas y satisface los requerimientos de información de los métodos de análisis y control.

Esquemáticamente, todo lo precedente, podría presentarse así:

CLASIFICADORES
PRESUPUESTARIOS

ESTADOS FINANCIEROS
BASICOS

SISTEMAS DE CUENTAS
NACIONALES

Estado de Resultado

INGRESOS

Clasificador por:

- Rubros

XX
XX
XX
XX

Clasificador

Económico

- Corrientes
- De Capital

Ganancias
Pérdidas

GASTOS

- Por Objeto

XX
XX
XX

- Corriente
- De Capital

Balance General

Activo
Pasivo
Patrimonio

Cuenta de Producción
Cuenta de Ingresos y Gastos

Cuenta de formación de capital
y financiamiento

D) Identificación del momento de las transacciones a utilizar como base contable del sistema presupuestario.

La sola disposición de un sistema modular de cuentas, no asegura por sí el funcionamiento integrado y armónico entre las cuentas - del presupuesto, de la contabilidad patrimonial y del sistema de cuentas nacionales. Para ello, es necesario que los registros y estados - de estos sistemas, se diseñen y operen en función del mismo "momento-contable".

Recordemos que en materia presupuestaria se conoce como "momentos - contables", a las etapas administrativas de las transacciones que , por su importancia jurídico económica, deben ser objeto de registro.

Al "momento contable" de ingresos y gastos seleccionado por la legislación o por la práctica para considerarlo como base del sistema , se le conoce como "base contable".

En este contexto, se apreció que para lograr el funcionamiento armónico del sistema, era necesario que el sistema presupuestario operara en función del momento contable del "devengado", ya que el mismo, es la base con que opera la contabilidad patrimonial y que, por convención internacional, es el que se adoptó para las cuentas nacionales.

En Venezuela fue fácil decidir esto y ponerlo en vigencia para las entidades descentralizadas, pero no así para el caso de la Administración Central. Para esta última, la vigente Ley Orgánica del Régimen-Presupuestario, fija como base contable del presupuesto el momento de la "recaudación" para los ingresos y el "compromiso" para los gastos.

Esta situación sólo es factible modificarla a través de una reforma legislativa y sería lo único que resta para lograr la integración absoluta entre las diferentes cuentas y sistemas contables referidos.

Todo el resto del sistema presupuestario, opera con base al concepto del devengado, tanto para ingresos como para gastos.

II. SISTEMA DE FORMULACION PRESUPUESTARIA.

El sistema de formulación de los presupuestos a nivel nacional está conformado por dos subsistemas básicos, el de la administración central y el de las entidades descentralizadas.

Un conjunto de instructivos regula esta etapa del proceso presupuestario, sobre todo en lo que hace a la metodología de formulación.

Los principales instructivos que rigen cada uno de los subsistemas citados, son los siguientes:

- a) Para la administración central:
 - Instructivo para la preparación del presupuesto
 - Instructivo para la programación de la ejecución del presupuesto.

- b) Para la administración descentralizada:
 - Instructivo para los entes descentralizados sin fines empresariales
 - Instructivo para las empresas no financieras industriales
 - Instructivo para las empresas no financieras comerciales
 - Instructivo para las empresas no financieras de servicio
 - Instructivo para las instituciones financieras bancarias
 - Instructivo para las instituciones financieras no bancarias

Los instructivos que rigen para la Administración Central tienen como base el compromiso. No obstante, el correspondiente a la programación de la ejecución incluye también el devengado y el pagado, todos programados trimestralmente.

En este nivel institucional no se preparan estados financieros proyectados en función del presupuesto, pues éste sólo refleja las transacciones que se traducirán en movimientos de Tesoro, no incluyendo en consecuencia las transacciones conocidas como "imputadas" o las que se realizan en forma extrapresupuestaria, como son las operaciones de refinanciamiento.

No obstante lo anterior, al estar los ingresos y gastos del presupuesto clasificado económicamente, y por ser esta clasificación concordante con el SCN, no existen problemas de integrar sus datos al sistema de información financiera del sector público. Para ello se confecciona una Cuenta de Ahorro/Inversión, similar al resto de las entidades que integran el agregado institucional administraciones públicas.

Para integrar armónicamente los datos del presupuesto de la Administración Central al resto del sistema, queda por resolver el problema que origina la falta de información sobre transacciones devengadas, tema que se podrá ir resolviendo a medida que se aplique universalmente el referido instructivo sobre programación de la ejecución de gastos y se logre información de las oficinas liquidadoras de tributos y otros ingresos.

Por su parte, los instructivos que regulan la formulación del presupuesto de las instituciones descentralizadas, están preparados en función de las bases conceptuales del sistema que se han referido más adelante.

En ellos se aplican a cabalidad la concepción del sistema integrado de cuentas presupuestarias, contables y económicas.

Los instructivos que refieren a la administración descentralizada contienen información sobre el plan anual operativo, la programación presupuestaria y la proyección los estados financieros básicos, todo ello programado trimestralmente.

Haciendo referencia a la temática estricta de este trabajo, se señalará a continuación los principales aspectos de la integración de cuentas que contienen los citados instructivos.

A partir de los programas de ventas, producción, compras y existencias, etc., se llegan a definir todos los ingresos y gastos programáticos y la composición de los mismos de acuerdo con su naturaleza.

Una vez que se dispone de esta información, se clasifican ingresos y gastos en corrientes y de capital. En general, esta clasificación económica no presenta problemas para los ingresos, los que si son frecuentes en materia de gastos.

La problemática de la clasificación económica de los gastos se presenta cuando determinadas partidas presupuestarias que "a priori" aparecen como corrientes y en consecuencia relacionadas con el Estado de Ganancias y Pérdidas como son "Gastos de Personal", "Materiales y Servicios", "Intereses", etc. deben ser imputadas como "Gastos de Capital". Esto se da, por ejemplo, cuando se ejecutan obras por administración directa o se pagan intereses por proyectos en ejecución y en otras múltiples situaciones. Al ser analizadas estas transacciones, por sus características reales, deben ser imputadas como gastos de capital y ser procesadas en el Balance Ge -

neral en los rubros que muestran el Activo Físico.

El anterior es el principal problema que aparece cuando se interrelacionan las cuentas presupuestarias con las de contabilidad patrimonial, en el entendido de que ambas operan en función de la misma base contable.

Por último y en lo que a integración de cuentas se refiere, se presentan las transacciones de cada entidad en forma de "Cuenta de Ahorro/Inversión".

La estructura de las "Cuentas de Ahorro/Inversión" fue diseñada de acuerdo con el Sistema de Cuentas Nacionales. Este instrumento se presenta en tres estados básicos, a saber "Cuenta Corriente", "Cuenta de Capital" y "Cuenta de Financiamiento", se construye en función de los flujos financieros del período y muestra los resultados económico y financiero del presupuesto procesado. Los rubros que la componen son diferentes, según se trate de entes calificados como "Administraciones Públicas" o como "Empresas Públicas"

Presupuesto Exploratorio.

Dentro de la etapa de formulación presupuestaria, la OCEPRE está desarrollando una nueva técnica que tiene por objetivo establecer el marco de referencia en el cual se formulará el presupuesto público. Se basa en un trabajo de análisis y proyecciones del presupuesto desde el nivel institucional hasta el nivel de los agregados presupuestarios.

La preparación del presupuesto exploratorio se realiza en la OCEPRE a partir del conocimiento de variables tales como:

- Políticas oficiales del gobierno en materia de precios y tarifas, gasto público, inversión, endeudamiento, etc.
- Estimación de indicadores económicos que inciden sobre los presupuestos públicos (PTB, nivel de precios, tipos de cambio, tasas de interés, etc.)
- Composición del gasto de la Administración Central de acuerdo con su rigidez.
- Políticas institucionales específicas.
- Proyección de la situación económico-financiera de cada entidad, establecida en función del estudio histórico de una batería de indicadores institucionales preestablecida.

Con estos antecedentes se prepara (en la propia OCEPRE) un anteproyecto de presupuesto de cada entidad, siendo éstos a su vez agregados en sectores y niveles institucionales hasta tener el total del Sector Público.

La metodología de procesamiento de la información del presupuesto exploratorio está desarrollada sobre la misma base de los subsistemas de formulación expuestos.

El presupuesto exploratorio permite conocer anticipadamente los efectos económicos del presupuesto público, consistente en las cuentas de la demanda efectiva del sector público que representa los gastos realizados en la compra de bienes y servicios, en sus componentes de consumo e inversiones de las administraciones públicas y de las empresas; la cuenta de los valores agregados por el Gobierno y las empresas del sector público; la cuenta

de gasto interno neto, para determinar los flujos netos de recursos externos incorporados a la demanda pública y otras cuentas que complementen los efectos del presupuesto.

Analizados los efectos económicos del presupuesto exploratorio, se de termina la política presupuestaria implícitas en éste y se estudia su con cordancia con políticas nacionales globales y sectoriales ya definidas.

En disposición de estos elementos la OCEPRE está en condiciones de re comendar a las autoridades superiores del Gobierno, las bases de una polí tica presupuestaria pública concordando con la política gubernativa glo bal.

III. PRESUPUESTO CONSOLIDADO DEL SECTOR PUBLICO

Para preparar el Presupuesto Consolidado del Sector Público se debe disponer de dos elementos básicos en calidad de insumos:

- La "Cuenta Ahorro/Inversión" de cada entidad del Sector Público preparada en función del clasificador económico.
- El listado de transacciones intergubernamentales a eliminar.

En la preparación de las Cuentas de Ahorro/Inversión de las entidades descentralizadas no se presentan problemas, pues son confeccionadas en función del sistema de formulación expuesto. Por su parte, la Cuenta Ahorro/Inversión de la Administración Central es preparada en función de la clasificación económica de gastos e ingresos del presupuesto legalmente aprobado. Debe recordarse que la base contable de la Administración Central no es la misma que la de las entidades descentralizadas y esto genera una cierta incompatibilidad en la preparación del Presupuesto Consolidado y en el estudio de las transacciones a eliminar. El estudio de esta incoherencia ha mostrado que el efecto sobre el ingreso y gasto consolidado es mínimo y se tomó la decisión de procesarla sin ninguna modificación, hasta tanto se logre disponer información confiable sobre las transacciones a devengarse en cada período por la Administración Central.

El Presupuesto Consolidado del Sector Público se presenta en función de los agregados institucionales que se indicaron en el punto I.A., con la estructura de cuentas que surge de la clasificación económica de los ingresos y gastos y agrupadas éstos en los mismos tres estados básicos definidos para la Cuenta de Ahorro/Inversión"

En la preparación del Presupuesto Consolidado para el año 1985, se procesó la información correspondiente a las siguientes entidades:

Administración Central	1
Institutos Autónomos	89
Entidades Federales	23

Concejos Municipales cabezas de Distrito	32
Empresas no financieras	61
Empresas Petroleras	8
Instituciones Financieras	26
	<hr/>
TOTAL:	240
	===

IV. SISTEMA DE SEGUIMIENTO DE LA GESTION FINANCIERA DEL PRESUPUESTO.

El sistema de seguimiento de la gestión financiera del presupuesto, tiene por objetivo principal el de informar periódicamente sobre el estado de ejecución del presupuesto en sus diferentes momentos contables, tanto a los responsables de las finanzas públicas como a los administradores de los programas presupuestarios.

Este sistema está desagregado en dos subsistemas básicos: el de la Administración Central y el de la Administración Descentralizada y diseñados de acuerdo con los criterios que rigen el sistema de formulación.

La Contraloría General de la República que en Venezuela tiene la responsabilidad de ejercer el control previo y externo y fungir como ente normativo y centralizador de la contabilidad pública, ha preparado y tiene en operación un sistema de control presupuestario que tiene por objetivo asegurar que toda tramitación de gastos cuente con el crédito-presupuestario necesario. Este sistema que informa sobre lo comprometido y ordenado a pagar por cada partida sujeta a control por el Congreso, coadyuva eficazmente al control externo, pero no es útil como elemento para realizar un seguimiento que tenga por objetivo servir como elemento del sistema decisional público, por cuanto funciona a niveles-

muy agregados, sin integración y no lleva registro del gasto causado, - que como ya se dijo, es el momento contable "eje" del sistema integrado.

La expresada insuficiencia del sistema de control presupuestario desarrollado por la Contraloría, ha llevado al Ministerio de Hacienda a diseñar un modelo de contabilidad presupuestaria de gastos que produzca toda la información sobre gestión que requieren los centros de decisión del sistema presupuestario y que, a su vez, esté integrado con el sistema de - aquel organismo.

El modelo de contabilidad presupuestaria de gastos diseñado por el Ministerio de Hacienda informa sobre la situación de la ejecución de cada partida presupuestaria, a nivel de comprometido, causado y pagado.

El modelo anterior está en su etapa de revisión y la integración de - la información de la Administración Central al Sistema de Seguimiento - del Sector Público, se realiza en función del momento del pago, información que se logra de la Tesorería Nacional.

En materia de ingresos, el sistema opera sobre bases más sencillas , ya que sólo registra lo estimado y lo ingresado, obteniéndose este dato en forma mensual de la Tesorería Nacional. La OCEPRE está en proceso - de ampliarlo para darle más consistencia a la programación y evaluación que realiza mensualmente la Oficina, en el sentido de procesar las liquidaciones que llevan todos los entes que administran rentas en el - país.

En lo que respecta a la administración descentralizada, la OCEPRE diseñó un sistema de seguimiento de las entidades que conforman este agregado institucional, que está operando a partir de 1983 y que responde a un modelo desarrollado en forma armónica e integrada con el sistema de formulación. El sistema opera sobre la base de las transacciones financieras devengadas en cada trimestre y está estructurado en forma tal -- que permita conocerse simultáneamente la ejecución del presupuesto y la posición financiera de cada entidad, a través de la presentación actualizada de los principales estados financieros de la misma. Todo lo anterior sobre la base del modelo de integración de cuentas que se explicó al tratarse el punto I.

Cada entidad informa trimestralmente sobre lo programado, lo ejecutado y las variaciones absolutas y relativas de cada sistema de cuentas, los cuales a su vez, están procesados en los estados financieros que corresponda según el caso (Ejecución Presupuestaria de Ingresos, Ejecución Presupuestaria de Gastos, Estado de Resultados, Balance General, Origen y Aplicación de Fondos, Cuentas de Ahorro/Inversión etc.)

A partir de 1985 y mediante la incorporación a la OCEPRE de un conjunto de microcomputadoras, fue factible plantearse la simplificación del sistema de seguimiento del sector descentralizado. En este marco, se desarrolló una metodología mediante la cual las entidades tendrían la única responsabilidad de informar sobre los flujos imputados durante el período (trimestre) en cada una de las cuentas económicas del sistema.

Estos flujos de las entidades, se incorporan al sistema computarizado y automáticamente muestran la ejecución presupuestaria del período y acumulado del año, la situación que muestran los principales estados financieros (Estado de Resultados, Balance General y Origen y Aplicación de Fondos) y los principales indicadores financieros que surgen del análisis de estos últimos. Esto, a su vez, es comparado automáticamente con lo programado y se extraen las variaciones respectivas.

Este sistema, en la medida que simplificó la información a aportar -- por las entidades y automatizó el trabajo interno, permitió ganar en oportunidad y confiabilidad. Durante 1985, se puso especial énfasis en la aplicación de este modelo para las empresas públicas no financieras y se logró que funcionara con éxito en la mayor parte de aquellas a las que se les requirió su aplicación.

V. SISTEMA DE LIQUIDACION DE LAS CUENTAS PRESUPUESTARIAS.

El sistema de liquidación presupuestaria tiene por objetivo conocer el resultado final de cada período fiscal, la forma en que ha sido ejecutado el presupuesto aprobado por la autoridad competente, que en el caso de Venezuela y en jurisdicción nacional, es el Congreso de la República, para la Administración Central y, el Presidente de la República - en Consejo de Ministros, para las entidades descentralizadas.

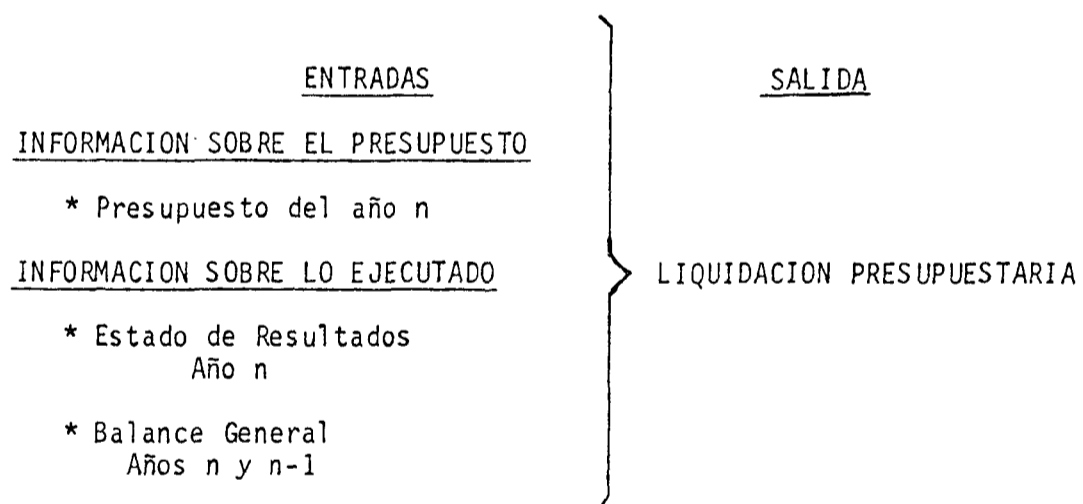
En Venezuela no está establecida esta etapa del proceso presupuestario ni existen normas legales que regulen la misma. Sin embargo, la OCEPRE en concordancia con el modelo de seguimiento implantado, diseñó un sistema que permite estar informado sobre la ejecución anual del pre

supuesto, el cual tiene características diferentes según se trate de la Administración Central o Descentralizada.

Como ya se señaló en el punto anterior, para la Administración Central sólo se dispone de información sobre la ejecución presupuestaria, con la estructura, confiabilidad y oportunidad debida, sobre transacciones en efectivo (ingresos y egresos de caja) y sobre esa base se integra este nivel institucional a la cuenta consolidada (ex-post).

Por su parte para la Administración Descentralizada se diseñó un sistema que a partir de documentos oficiales de las entidades, permite realizar la liquidación anual del presupuesto.

Esquemáticamente, el sistema opera con los siguientes elementos:



Este sistema confeccionado sobre la base de información fundamental y pública de cada entidad, permitió que pudiera ser operado sustancialmente desde la propia OCEPRE, sin casi ningún requerimiento de información adicional. Previamente se había realizado un diagnóstico que indicaba que pocas entidades tenían desarrollado y en operación un sistema acaba

do de contabilidad presupuestaria y, aquellas que lo tenían, no estaba integrado con el sistema de contabilidad central. Por ello, un esquema como el planteado, eliminaba esa problemática y presentaba una solución correcta en la medida que todo el modelo funge sobre la misma base contable.

Para cada entidad, se elabora una hoja de "Liquidación Presupuestaria" que muestra por cada cuenta económica de ingresos y gastos los montos - presupuestados, ejecutados y su variación. Esta hoja de liquidación, - al igual que la "Cuenta de Ahorro/Inversión" está estructurada en tres cuerpos principales: Cuenta Corriente, Cuenta de Capital y Cuenta de Financiamiento, mostrando para cada estado su resultado.

Debe aclararse que al utilizarse como fuente de información básica de la ejecución presupuestaria a los estados financieros de las entidades, sólo es posible tener para algunas cuentas el flujo del período, sin conocerse los débitos y créditos que dieron origen a ese flujo. Por ejemplo al considerarse los Activos Fijos, se conoce la inversión en los - mismos, neta de ventas y/o retiros, lo mismo, al observar la cuenta - "préstamos" se conoce su variación, pero no las obtenciones y amortiza- ciones de préstamos que dieron origen a su variación.

Lo anterior, nos lleva a que la liquidación presupuestaria debe ser preparada con una estructura coherente con la del clasificador económico, pero más simple en su presentación, pues no se dispone del nivel de desagregación con que se presente el documento presupuestario.

En los términos anteriores la OCEPRE preparó la liquidación presupuestaria correspondiente a los ejercicios 1983 y 1984, de todos los organismos cuyo presupuesto había sido incluido en el Presupuesto Consolidado del Sector Público del año respectivo.

VI. CUENTA CONSOLIDADA DEL SECTOR PUBLICO.

La Cuenta Consolidada tiene por objetivo informar sobre la gestión presupuestaria real ejecutada en cada año por el Sector Público y presentar los resultados económicos y financieros de dicha gestión.

Se presenta para cada uno de los agrupamientos institucionales del Sector Público a que se hizo referencia en el Punto IA. Su estructura contable responde a la clasificación económica e incluye para cada cuenta o resultado identificado, los montos presupuestados y ejecutados y las variaciones respectivas. Al igual que el Presupuesto Consolidado, muestra el resultado económico (Ahorro o Desahorro) y el resultado financiero (Superávit o Déficit) de cada nivel procesado.

Los insumos básicos a utilizar en el procesamiento de la Cuenta Consolidada, están constituidos por la liquidación de los presupuestos de cada entidad y el listado de transacciones que realizaron entre sí las entidades públicas.

Una vez que se dispone de estos elementos el resto del sistema opera en forma mecánica.

La preparación de la "Liquidación Presupuestaria" de cada entidad y la confección de la "Cuenta Consolidada del Sector Público" hizo posible lo siguiente:

- Conocer la relación entre lo presupuestado y lo programado por cada entidad pública.
- Identificar y analizar los desvíos que surgen de la relación anterior.
- Mejorar los métodos de programación y gestión de las entidades.
- Determinar el comportamiento del Sector Público en su conjunto y de cada uno de sus agregados institucionales.
- Analizar el efecto del comportamiento real de las cuentas públicas en la economía nacional.

VII. SISTEMA DE ESTADISTICAS PRESUPUESTARIAS.

Como consecuencia de la implantación efectiva de los sistemas e instrumentos hasta aquí relacionados, como son: las clasificaciones de ingresos y gastos, estados financieros proyectados y reales de las entidades descentralizadas, las cuentas de ahorro/inversión, los presupuestos consolidados en sus diferentes niveles de agregación institucional, los reportes sobre seguimiento de la gestión presupuestaria de la administración central y entidades descentralizadas, las hojas de liquidación-presupuestaria de cada ente y las cuentas consolidadas; en la OCEPRE se llegó a disponer de un volumen cuantioso de información sobre cada entidad en particular y del Sector Público en general. La magnitud de la información generada y en algunos casos, el cambio de anteriores estruc

turas de información, ocasionó cierta problemática en la utilización - eficiente de los datos disponibles, lo que hizo necesario racionalizar su administración.

La OCEPRE simultáneamente al proceso de implantación de los sistemas de información financiera expuestos, desarrolló nuevos métodos de análisis presupuestario y una serie de modelos econométricos, que se confeccionan en función de información generada en la propia oficina y en otros entes públicos , como son el Banco Central de Venezuela, la Tesorería Nacional, la Dirección de Crédito Público, etc. La información - obtenida en otros entes del sector público se refiere a aspectos tales como variables reales de la economía (PTB, nivel ocupacional de los recursos humanos, importaciones, exportaciones), manejo de cuentas extra-presupuestarias, estructura de la deuda pública, proyección de tasas de interés, acuerdos de refinanciamiento, etc.

En el contexto presentado, la OCEPRE ha resuelto desarrollar a partir de 1986, un sistema, que aplicando las bases conceptuales propias de la técnica estadística, ordene en un conjunto de series debidamente identificadas, toda la información que se requiera para realizar las distintas evaluaciones que se efectúan de la gestión presupuestaria , sean éstas ex-ante, concomitantes o ex-post al período en análisis.

Como orientación preliminar para el diseño del sistema estadístico a desarrollar, se tomarán los modelos afines desarrollados por el FMI en su "Manuel de Estadísticas de las Finanzas Públicas" y las Naciones Unidas en el "Un Sistema de Cuentas Nacionales"

A partir de estas orientaciones básicas, la OCEPRE desarrollará su propio sistema estadístico, en función de las demandas de información a satisfacer y de las particularidades que presenta el Sector Público Venezolano y el sistema decisional público.

VIII. SISTEMA DE INFORMACION GERENCIAL.

Simultáneamente a la ejecución de las actividades reseñadas, la OCEPRE está desarrollando un sistema gerencial que, aplicando el enfoque de sistemas para el manejo de la información, englobe en un conjunto único procesado por equipos de computación, todos los sistemas e instrumentos vistos, posibilitando otras salidas que paralelamente van requiriendo los centros de decisión gubernamental para enriquecer los métodos y modelos de análisis presupuestario.

A la fecha ya están incorporados al Sistema de Información Gerencial, los siguientes subsistemas:

- 1) Clasificaciones presupuestarias
- 2) Ley de Presupuesto y su Distribución Institucional.
- 3) Registro de Créditos Presupuestarios Actualizado.
- 4) Modelos de Proyección, Programación y Registro de Ingresos Públicos.
- 5) Presupuesto Consolidado del Sector Público.
- 6) Sistema de Seguimiento de las Empresas Públicas.
- 7) Cuenta Consolidada del Sector Público.

Se encuentran en estudio, la incorporación a este sistema de los siguientes subsistemas:

- 1) Presupuesto exploratorio del Sector Público.
- 2) Ampliación del sistema de seguimiento de la gestión presupuestaria, a todo el sector descentralizado.
- 3) Información para análisis y prueba de coherencia de los proyectos - de presupuestos de las entidades descentralizadas.

Este sistema ha sido concebido en función de una unidad central con estaciones de trabajo y manipuladores de base de datos que operan en tiempo real.

IX. TEMAS PENDIENTES DE RESOLUCION.

De los resultados que se esperaba alcanzar en oportunidad de fijarse - los objetivos de desarrollo del sistema de presupuesto público, se presentaron obstáculos administrativos que dificultaron que se cumplieran - las siguientes finalidades:

- a) El mejoramiento del sistema de identificación de metas y su utilización como elemento para la asignación de recursos presupuestarios - en el área de la Administración Central.
- b) El funcionamiento universal y oportuno del sistema de contabilidad-presupuestaria en la Administración Central.
- c) La implantación de un Sistema de Planificación Estratégica de las Empresas Públicas, diseño que ya ha sido concluído y cuya metodología está desarrollada en concordancia con los sistemas de información expuestos.
- d) La integración de los sistemas de presupuesto con los de finanzas - públicas y contabilidad en las entidades descentralizadas.

En los planes inmediatos de la OCEPRE se contemplan acciones tendentes a solucionar esta problemática, al igual que otras que tienen por finalidad aumentar el grado de confiabilidad de la información disponible.

El alcance de las finalidades anteriores y la integración de todos los instrumentos expuestos al Sistema de Información Gerencial, permitirán una eficiente administración de datos y su disponibilidad oportuna, en función de los requerimientos de los métodos de análisis y de evaluación del presupuesto que se utilicen.