

Metodología para recolección, análisis y seguimiento del gasto público en Venezuela

Propiciando una Ciudadanía Vigilante

Luciana Díaz Frers
y Estefanía Casadei



Metodología para recolección, análisis y seguimiento del gasto público en Venezuela

Propiciando una
Ciudadanía Vigilante

Luciana Díaz Frers
y Estefanía Casadei

Investigadoras del Observatorio de Gasto Público
Cedice Libertad



Contenido

5	Presentación
7	1. Introducción: la importancia del monitoreo del presupuesto
8	2. ¿Qué es el Presupuesto Público?
9	3. Funciones del presupuesto
10	4. Proceso presupuestario
13	5. Información presupuestaria clave
15	6. Qué hay y qué no hay en el presupuesto
16	7. Las principales clasificaciones del gasto en el presupuesto
20	Etapas del gasto público
21	8. Una primera aproximación al monitoreo presupuestario
22	Variaciones nominales
22	Variaciones reales
23	Variaciones en porcentaje del gasto total
24	Variaciones en porcentaje sobre PIB
24	Modificaciones presupuestarias
26	Grado de ejecución
27	Cumplimiento de metas y objetivos
28	Cruce de datos entre gasto y necesidades
31	9. Métodos más sofisticados de análisis presupuestario
31	Análisis de incidencia
35	Análisis costo-beneficio (ACB)
36	Análisis costo-efectividad (ACE)
39	Elementos para el análisis de presupuestos con enfoque de género
46	10. Análisis de los ingresos
51	11. Análisis del resultado. Cumplimientos de reglas y efectos sobre el ciclo
52	12. Análisis de transparencia
53	13. Comentarios finales sobre la estrategia de incidencia
55	14. Fuentes de información
56	10 pasos para hacer seguimiento del gasto público
58	Bibliografía

Presentación

Cuando hablamos de gasto público nos invaden mil preguntas: ¿Qué es? ¿Cuánto es el gasto público en Venezuela? ¿Cuánto gasta mensualmente el metro de Caracas? ¿O la escuela de tu hijo? ¿O el Ministerio de Deporte? ¿O el Instituto de Policía Municipal? ¿En qué pueden gastar y con cuánta discreción? ¿Cuánto se gasta en sueldos, materiales, computadoras, contratar asesores, viajes, transporte, guardaespaldas? ¿Cómo le pagan al plomero? ¿Y quién compra los bombillos de las oficinas gubernamentales? Y ¿los viáticos en dólares, de dónde salen? ¿De dónde le llega el dinero a los jefes de cada órgano público para pagar? ¿Quién vigila que el dinero público se gaste en lo que dicen que van a gastar? ¿Qué pasa si no les alcanza? ¿Qué pasa si les sobra dinero, es decir, si no ejecutaron todos los recursos que les asignan? ¿Dónde podemos encontrar esa información? ¿El gobierno está siendo eficiente con el gasto? ¿Se podría gastar menos y mejor?

En resumen «dónde están los reales», dónde han ido a parar los gigantescos ingresos que recibe la República cada año. No tenemos respuesta satisfactoria, pues nos falta información pública completa, accesible, clara y oportuna. Necesitamos despejar la información veraz de un mar de mensajes en los que se confunden frases hermosas, buenas intenciones y falacias.

El Centro de Divulgación del Conocimiento Económico A.C., CEDICE Libertad, siempre en su afán de generar conocimiento para promover y estimular ciudadanos comprometidos con mejorar y fortalecer la democracia a través de herramientas que promuevan el diálogo y la búsqueda de la paz, pone a la orden a través de su programa Observatorio de Gasto Público, este manual metodológico para propiciar una **Ciudadanía Vigilante**, término que queremos destacar para que se convierta en una realidad y con este instrumento, que esperamos sea útil, pueda usted como ciudadano vigilante hacer observación, seguimiento, monitoreo, recolectar información sobre cómo se ejecuta el gasto público, qué tan eficiente es para solucionar problemas de la sociedad, teniendo como base el presupuesto que elabora el Poder Ejecutivo año a año. La ciudadanía vigilante debe estar atenta a observar y a exigir rendición de cuentas.

Venezuela no ha avanzado, como sí lo han hecho muchos países de Latinoamérica, en temas de eficiencia y transparencia del gasto público. Por ello no es sencillo vigilar cómo se está usando el dinero público. Pero si muchos venezolanos nos organizamos y nos tomamos en serio la tarea de escoger una institu-

ción del Estado, un programa, una obra, un proyecto público, o un sector dependiendo de nuestros temas de interés y conocimiento, y nos dedicamos a vigilarlo participando activamente como deber ser la construcción de ciudadanía, seguro obligaremos a voltear la mirada hacia estos temas, y entonces se produciría una toma de conciencia en los ejecutores del gasto público y los beneficiarios.

El presente manual ofrece una metodología que se convierte en una oportunidad para que como ciudadano participe en la interesante tarea de vigilar el uso del dinero público, el de todos los venezolanos, el que pagamos a través de impuestos y no sabemos cómo se utiliza. Tenemos derecho a conocer si su destino fue el esperado; saber si se lograron los objetivos y metas; de comprobarlo con base en evidencias, sin perdernos con propaganda repetitiva. Nos corresponde a cada uno de los venezolanos comprobar que el gasto se realice con base en los criterios de transparencia, eficiencia, eficacia y honestidad.

Te invitamos a ver en estas páginas con la disposición de aprender a exigir el mejor uso de los recursos públicos, incorporándote al seguimiento, monitoreo, observación, recolección y transmisión de información del gasto que hacen las instituciones públicas cercanas a tu comunidad en el área de tu interés, para ser un ciudadano activo y vigilante.

En el Observatorio de Gasto Público de CEDICE Libertad, apoyaremos la labor que quieras desarrollar a partir de este instrumento en tu comunidad, en tu región o en el país.

Esta tarea puede ser recompensada a mediano plazo con mejora en los servicios, estableciendo relaciones respetuosas y democráticas entre las instituciones y los ciudadanos, aumento de la seguridad y la confianza interpersonal, reducción de la corrupción, acceso a la información pública, contribuyendo al diálogo democrático para que el dinero público que además proviene de las contribuciones de los ciudadanos, logre su objetivo, que es mejorar la calidad de vida y el bienestar de los venezolanos.

El Equipo del Observatorio Económico Legislativo

1. Introducción: la importancia del monitoreo del gasto público

A través del gasto público se financia la educación, ciertos servicios de salud, se transfieren subsidios, se pagan jubilaciones, se sostiene un sistema –aunque imperfecto– de seguridad y justicia, y para algunos involucra la posibilidad de tener una vivienda. Se influye también sobre el costo del combustible y por lo tanto, del transporte (de personas y de bienes). Por supuesto, ese gasto público hay que financiarlo. En Venezuela, las dos fuentes principales de ingresos son el petróleo y los impuestos. Estos también afectan el poder adquisitivo de los ingresos y la rentabilidad de la actividad económica. Todo esto tiene impacto sobre el crecimiento de la economía y su estabilidad, la explotación de los recursos naturales, entre otros aspectos. Y por lo tanto, también afecta las oportunidades y las decisiones de la gente, tanto las presentes como las de las generaciones futuras.

Para incentivar una buena gestión de la administración de los recursos públicos no hay mejor estímulo que la participación activa de los ciudadanos en el monitoreo y control. Pero ello requiere transparencia. En conjunto, la transparencia y la participación ciudadana elevan la calidad de la democracia.

Dicho de otra manera, si hay interés por parte de la ciudadanía en evaluar las cuentas del Estado, los funcionarios se sentirán más obligados a administrar responsablemente los recursos públicos. De allí la importancia de esta guía, que pretende ser un manual que oriente a los ciudadanos para poder analizar distintos aspectos del presupuesto público, con énfasis en el monitoreo del gasto.

EDUCACIÓN SALUD
LISOMINISELOMA
RVACBTERAGIGIB
VIDAINAOSUMANS
ASOAE STAORESIC
NASENTARSINTSO
OSASTROJOTOTS
IMPUESTOSAERT
PODER SALUDSNOO



A continuación se presentan una serie de definiciones fundamentales antes de encarar el análisis del gasto público. Se comienza entonces por definir el presupuesto, sus funciones y los principios que deberían regirlo. También se analiza el proceso presupuestario, ya que el presupuesto no es un documento estático sino una sucesión de decisiones. Luego se presentan las clasificaciones presupuestarias más importantes.

Lo que sigue consiste en la presentación de herramientas concretas y sencillas para analizar el gasto. Ellas permiten deducir las verdaderas prioridades

presupuestarias. Se muestran ejemplos concretos de análisis del gasto de Venezuela.

Para los más interesados, se ofrecen otras cuatro técnicas más sofisticadas de análisis de gasto, con ejemplos. Se presenta entonces un análisis de incidencia (a quién beneficia el gasto) y análisis de costo-efectividad y costo-beneficio, para poder hacer recomendaciones de cómo mejorar la eficiencia del gasto. También se muestran los enfoques que se pueden adoptar para hacer análisis de gasto teniendo en consideración las diferencias de género.

Como el presupuesto no solo incluye el gasto, se presentan algunas herramientas sencillas para monitorear los ingresos y el resultado financiero del sector público, así como los análisis más conocidos sobre transparencia presupuestaria.

Todos estos análisis pueden hacerse para el nivel nacional u otros niveles de gobierno, siempre que se cuente con la información necesaria. Pero aun teniendo toda la información, es indispensable elaborar una estrategia efectiva para analizar y transmitir ese análisis. Por ello, el trabajo concluye con algunas recomendaciones sobre cómo hacer una estrategia de incidencia una vez que se ha hecho el monitoreo del presupuesto. Esperamos que esta guía sirva para estimular a la ciudadanía a animarse a monitorear el presupuesto, exigiendo así una mayor y mejor rendición de cuentas por parte de quienes administran los recursos públicos.

2. ¿Qué es el Presupuesto Público?

El Presupuesto Público, también conocido como ley de leyes, es *la expresión, en términos financieros, de lo que el gobierno pretende llevar a cabo en un período determinado*. En el Presupuesto se plasman las **prioridades** económicas y sociales, expresadas en términos monetarios.

Dicho de otra manera, en el Presupuesto Público se detallan las decisiones de gasto y cómo se financiará (es decir, de dónde saldrán los recursos que se requieren para ejecutar esas decisiones de gasto). Para cualquier ciudadano, el Presupuesto Público constituye la principal herramienta en donde encontrar los montos de los programas de gobierno, la distribución de responsabilidades entre ministerios, dónde se invierten más recursos, pero también qué queda relegado.

Para el Estado, el presupuesto debería ser un instrumento de:

- planificación económica y social,
- donde se establezcan los grandes lineamientos de gobierno, y
- que contribuya a la administración y gestión pública.

Es un complejo compendio en el que además se aprueba la dotación de personal, se fijan los niveles de producción física de bienes y servicios públicos; se establecen los objetivos del gobierno para un año, las actividades a realizar para alcanzar esos objetivos y las metas concretas de cada programa de gobierno. Se autorizan también otras medidas con incidencia presupuestaria dentro del período anual en cuestión, tales como exenciones impositivas, incremento del endeudamiento, constitución de avales y garantías, etc.

Por todo ello, el Presupuesto en teoría permite conocer la estrategia del gobierno, o más precisamente, sus prioridades. Y tal vez aún más importante, sirve para llevar un control del Gobierno y del cumplimiento de sus compromisos.

Junto con la aprobación del Presupuesto Público anual, cada año se aprueba la Ley de Endeudamiento, que permite cubrir el déficit necesario para alcanzar el monto de gastos previstos.

3. Funciones del presupuesto

Según la teoría de las finanzas públicas, el presupuesto público contribuye con tres funciones centrales del gobierno: asignación de bienes, distribución del ingreso y equilibrio macroeconómico. A través del presupuesto se materializa la **asignación de recursos** a la producción de bienes y servicios públicos, como por ejemplo la educación, la salud, la seguridad, entre otros. Estas decisiones a su vez impactan sobre la **redistribución del ingreso**: el ejemplo más claro es la educación, dado que un mayor acceso a la educación mejora las oportunidades de mejores ingresos para las personas. Y no es trivial el resultado fiscal obtenido ni su financiamiento. Por ejemplo, un déficit público persistente tendrá impacto sobre las expectativas de inflación, el valor de la moneda local, todo lo cual tendrá un **impacto macroeconómico**, cuyo resultado final dependerá de cómo se manejen el conjunto de las políticas públicas, de las cuales la política presupuestaria es de una importancia superlativa. Por ello, al analizar el presupuesto, muchas veces el foco está puesto en evaluar justamente qué bienes y servicios está financiando, si ello contribuye o no a mejorar la distribución del ingreso y si tiene un impacto macroeconómico positivo o negativo.

4. Proceso presupuestario

Antes de analizar el Presupuesto, cabe estudiar brevemente el *proceso presupuestario*. A lo largo del proceso presupuestario se da una serie de hechos clave que vale la pena describir con el fin de identificar el momento oportuno de los ciudadanos para monitorear o tratar de incidir en el Presupuesto. A continuación se sintetiza el proceso presupuestario venezolano.

La fase inicial del proceso presupuestario es liderada por el **Poder Ejecutivo**. En primer lugar, todos los ministerios y los otros cuatro Poderes Públicos, envían a la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE) sus propuestas de gasto, las cuales son negociadas con esa Oficina, quien las concilia. El Ministerio del Poder Popular para la Economía, Finanzas y Banca Pública elabora ciertas proyecciones macroeconómicas. Por el lado de los ingresos, Petróleos de Venezuela S.A. (en adelante PDVSA) envía sus proyecciones del precio del petróleo (que ha generado en los últimos años aproximadamente la mitad de los ingresos fiscales del sector público venezolano) mientras que la entidad recaudadora de impuestos llamada Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria (más conocida como SENIAT) envía sus proyecciones de ingresos tributarios. Con toda esa información, la ONAPRE elabora el **proyecto de ley de Presupuesto**, que el Poder Ejecutivo entrega a la Asamblea Nacional.

Entonces es la **Asamblea Nacional** la que debe tomar el rol formal preponderante en la **segunda fase**. En la Comisión de Finanzas se debate la propuesta de ley de presupuesto y existe la posibilidad formal de introducir cambios y exigir explicaciones. Al final, el Poder Legislativo aprueba una **Ley de Presupuesto**. Inicialmente, ese es el compromiso de gestión del gobierno contra el que debe rendir cuentas. El Poder Legislativo en principio no puede realizar cambios sobre el monto total de gasto, sino sobre su asignación o distribución. No obstante, puede pedir una revisión de las estimaciones de ingresos en caso de que no las considere razonables y de esa manera cambiar el total de gasto a asignar. Por ejemplo, podría preguntar por qué los ingresos petroleros para el año se calculan con un precio estimado del barril subestimado en 50 a 60% y cuál sería el destino de los recursos adicionales. Sin embargo, en los últimos ocho años la Asamblea Nacional de Venezuela no ha realizado ninguna modificación a la propuesta del Ejecutivo, ni ha presentado observaciones, ni solicitado explicaciones. Se ha aprobado exactamente la misma versión que la entregada por el Poder Ejecutivo.

En la **tercera etapa**, se ejecuta el presupuesto, es decir, se llevan a cabo las acciones comprometidas en la Ley de Presupuesto. Nuevamente toma preponderancia el **Poder Ejecutivo**, porque administra la mayor parte del Presupuesto a través de los ministerios y otros entes del sector público. Durante esta etapa es fundamental contar con **informes de ejecución presupuestaria** y toda información que permita verificar el efectivo uso de los recursos y su aplicación. Esa información es clave para monitorear el gasto público. Especialmente porque durante el año se hacen numerosas modificaciones al presupuesto. En Venezuela, durante la ejecución el presupuesto se reforma semanalmente, llegando a tener más de 300 modificaciones y un aumento de casi el 100%¹ a final de año, a través de créditos adicionales.

En la **cuarta etapa** se lleva a cabo la **evaluación y el control**. La ONAPRE tiene un rol central porque debe controlar la ejecución de las regulaciones presupuestarias y sugiere sanciones en caso de incumplimientos. Cabe aclarar que cada dependencia tiene su sistema de controles internos. La Superintendencia de Auditoría Interna tiene la potestad de auditar a todas las instituciones públicas excepto al Banco Central. Por su parte, el **control externo e independiente recae sobre la Asamblea Nacional y la Contraloría General de la República**. Por diseño legal, estos órganos deben tener independencia y autonomía. El Poder Judicial también tiene un rol accesorio en el control, al tener en teoría la capacidad de detectar casos de corrupción, malversación de fondos y otros delitos contra el Estado, así como dictar las consecuentes sentencias.

Es decir, el diseño del proceso presupuestario está de acuerdo con la teoría republicana, ya que formalmente está previsto que los poderes del Estado se vayan alternando para evitar una concentración de facultades en un solo poder: el Ejecutivo propone, el Legislativo aprueba, el Ejecutivo ejecuta y el Legislativo controla. Ello permitiría el funcionamiento de controles y contrapesos.

No obstante, en la práctica, el Legislativo y en particular los organismos de control han mostrado ciertas debilidades, ampliamente documentadas². De allí que el **control y monitoreo ciudadano cobren tanta importancia**.

¹ Ver Créditos adicionales 2014: <http://transparencia.org.ve/que-hacemos/monitoreo-a-la-corrupcion/nuestro-presupuesto/creditos-adicionales/>

² Ver, por ejemplo: Puente, Juan Manuel, Abelardo Daza, Germán Ríos y Alesia Rodríguez «The Political Economy of the Budget Process: the Case of Venezuela», *Economic and Sector Study Series*, Noviembre 2006, Banco Interamericano de Desarrollo.

Cuadro sobre el proceso presupuestario en Venezuela

Etapas	Actores formales	Documentos principales
1. Formulación <ul style="list-style-type: none"> • Estimación de ingresos • Objetivos y metas • Solicitud de fondos • Elaboración de techos • Conciliación • Envío 	Poder Ejecutivo SENIAT, PDVSA, Cordiplan, Ministerio de Finanzas Todos los ministerios ONAPRE, CNE TSJ FGR Etc. (todos los órganos presentan sus requerimientos a la ONAPRE y luego los discuten en la Asamblea Nacional)	Presupuesto preliminar Propuesta de ley de Presupuesto
2. Aprobación <ul style="list-style-type: none"> • Debate, modificaciones y voto 	Poder Legislativo Comisiones, subcomisiones y Plenaria de la Asamblea	Ley de Presupuesto Ley de Endeudamiento
3. Ejecución	Poder Ejecutivo Todos los ministerios y Poderes Públicos La iniciativa para cambiar el Presupuesto está en el Ejecutivo	Informes de ejecución presupuestaria Información sobre gastos devengados e ingresos percibidos Presupuesto revisado
4. Evaluación y control	Control de cumplimiento: ONAPRE Control externo e independiente: Asamblea Nacional y Contraloría General de la República	Informe de fin de año Informes de auditoría

Fuente: elaboración propia.

Además de los actores formales previstos en la legislación presupuestaria, hay actores informales que ejercen su influencia en el proceso presupuestario. Los más reconocidos en la literatura son grupos de interés, generalmente sectoriales, así como los gobiernos subnacionales. La ciudadanía en general debería ser un actor de influencia. Y más incidencia puede tener cuanto mejor conozca la información presupuestaria y los momentos clave del proceso presupuestario. Según el momento, debe elegir su interlocutor y estrategia.

5. Información presupuestaria clave

Al momento de analizar y monitorear el presupuesto, se debe tener en cuenta la necesidad de que el Estado publique una serie de documentos fundamentales. No todos los países producen y ponen al alcance del público estos documentos, lo cual se vincula de manera directa con su nivel de transparencia presupuestaria³.

A continuación se describen brevemente los contenidos que debería tener cada uno de los documentos clave mencionados y si están disponibles en Venezuela.

Documentos presupuestarios fundamentales

Presupuesto preliminar/Informe de avance del presupuesto

Es la primera versión tentativa, como antecedente de la propuesta de presupuesto que se presentará para el año siguiente. Muestra los primeros lineamientos para estimular un debate temprano sobre el proyecto de presupuesto que se presentará al Poder Legislativo. Incluye los objetivos gubernamentales de largo plazo en materia de política económica y fiscal, y presenta el nivel total de ingresos, gastos, resultado fiscal y deuda pública.

No se publica en Venezuela

Proyecto de Ley de Presupuesto

Presenta la propuesta del Poder Ejecutivo con respecto a planes de gobierno para obtener ingresos y el detalle de en qué se van a gastar esos fondos, traduciendo los objetivos de las políticas en acciones concretas.

Se publica en Gaceta Oficial

Presupuesto aprobado

Es el documento de política pública más importante de un gobierno. Tanto el gasto como los ingresos deben tener la mayor desagregación posible. Debería contener información de desempeño no financiero como metas físicas para cada programa de gasto, así como información comparada con años anteriores. También debe incluir información sobre activos y pasivos financieros y no financieros.

Las leyes aprobadas para los ejercicios 2013 y 2014 se publican en el sitio web de la Oficina Nacional de Presupuesto. Por ejemplo, http://www.onapre.gov.ve/informacion/Ley_2014/Ley2014.html

Ley de Endeudamiento Público

En el caso de Venezuela, la Ley de Presupuesto es acompañada por la Ley de Endeudamiento, que define el límite máximo de deuda que el gobierno podrá contraer.

La misma se puede encontrar en http://www.tsj.gov.ve/gaceta_ext/diciembre/10122013/E-10122013-3867.pdf

Presupuesto plurianual

Es una visión a mediano plazo con proyecciones de ingresos y gastos que comprenden por lo menos los dos años subsiguientes al ejercicio fiscal. Este documento se puede publicar dentro del presupuesto o de manera individual.

No se publica

³ En la sección 12 se abordará el concepto de transparencia y su importancia para el seguimiento del gasto público.

Informes de ejecución presupuestaria

Deberían tener, como mínimo, actualización trimestral. Incluyen información sobre la ejecución de los ingresos y los gastos durante los meses o trimestres anteriores, y acumulados durante el ejercicio fiscal. Suelen presentar comparaciones con lo proyectado en el presupuesto aprobado (por ejemplo, porcentaje del presupuesto devengado). Además deberían presentar toda la información relativa a modificaciones presupuestarias de cualquier índole, en especial, el cambio de destino de partidas presupuestarias.

En materia de gastos, solo algunos organismos publican individualmente sus propios informes de ejecución actualizados: la Contraloría General de la República, el Tribunal Supremo de Justicia y la Superintendencia Nacional de Auditoría Interna.

http://www.cgr.gob.ve/site_informes_budget.php?Cod=072

<http://www.tsj.gov.ve/presupuesto/presupuesto.asp>

<http://www.sunai.gob.ve/index.php/presupuesto>

Las noticias sobre modificaciones pueden buscarse en <http://www.asambleanacional.gob.ve/seccion/buscar> (insertando «Presupuesto» en el buscador)

En materia de ingresos se publican informes en el sitio web del SENIAT. http://declaraciones.seniat.gob.ve/portal/page/portal/MANEJADOR_CONTENIDO_SENIAT/05MENU_HORIZONTAL/5-3.html

Informe de mitad de año

Contiene una actualización del ejercicio fiscal a mitad de año. Se debe actualizar la proyección de gastos, de ingresos, deuda y otras proyecciones económicas (inflación, desempleo, tasas de interés, crecimiento, etc.)

No se publica

Informe de fin de año o Cuenta Pública

Es el reporte principal que debe proveer el gobierno en materia de rendición de cuentas. Incluye un reporte global del ejercicio presupuestario cerrado. Su formato debe permitir la comparación con el presupuesto aprobado inicialmente. Además, debe incluir un detalle exhaustivo de todas las modificaciones realizadas al presupuesto durante el año.

No se publica. La Superintendencia Nacional de Auditoría publica anualmente la Memoria y Cuenta, donde rinde cuentas acerca de sus propios ingresos y sus gastos. http://www.sunai.gob.ve/images/stories/PDF/Otros/memoria_y_cuenta_2013.pdf

Informe de auditoría

Este reporte es la evaluación independiente de las cuentas del gobierno a cargo de la institución superior de auditoría externa (en Venezuela es la Auditoría General de la República). Evalúa si el Ejecutivo ha obtenido ingresos y ha gastado fondos de acuerdo con el presupuesto aprobado, y si las cuentas del gobierno con relación a sus ingresos y gastos son precisas y brindan una imagen confiable de la situación fiscal.

Hay algunos informes en <http://www.cgr.gob.ve/>

Fuente: elaboración propia.

6. Qué hay y qué no hay en el Presupuesto

La norma que regula el sistema presupuestario venezolano es la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP) ⁴.

En primer lugar, vale aclarar qué se incluye dentro del presupuesto público. Los artículos 67 y 30 de la mencionada ley establecen que el Presupuesto Público Nacional incluye las estimaciones de gastos e ingresos de la República y de sus Entes Descentralizados sin fines empresariales; es decir, los institutos autónomos, las personas jurídicas estatales de derecho público y las fundaciones, asociaciones civiles y demás instituciones constituidas con fondos públicos o con aportes que representen, como mínimo, el cincuenta por ciento de su presupuesto.

En cambio, quedan exceptuados: los estados, distritos y municipios así como las sociedades mercantiles en las cuales la República no tenga participación o sea minoritaria.

La misma ley establece que el proceso presupuestario de los estados, distritos y municipios se registrará por la Ley Orgánica de del Poder Público Municipal, las leyes estatales y las ordenanzas municipales respectivas, pero se ajustará, en tanto sea posible, a las disposiciones técnicas que establezca la ONAPRE. Asimismo, las sociedades mercantiles del Estado y otros entes descentralizados con fines empresariales, se registrarán por el capítulo IV de la LOAFSP⁵.



⁴ Gaceta Oficial N° 40.311 del 09/12/2013.

⁵ Legalmente, la ONAPRE debe preparar anualmente el presupuesto consolidado del sector público, el cual debe contener como mínimo, la información siguiente:

1. Síntesis de la ley de presupuesto
 2. Aspectos básicos de los presupuestos de cada una de las sociedades mercantiles del Estado y otros entes descentralizados con fines empresariales
 3. Consolidación de los ingresos y gastos públicos y su presentación en agregados institucionales útiles para el análisis económico
 4. Referencia a los principales proyectos de inversión en ejecución por el sector público
 5. Información acerca de la producción de bienes y servicios y de los recursos humanos que se estima utilizar, así como la relación de ambos aspectos con los recursos financieros
 6. Análisis de los efectos económicos de los recursos y gastos consolidados sobre el resto de la economía
- El presupuesto consolidado del sector público debe ser presentado por la ONAPRE antes del 30 de mayo del año de su vigencia, y una vez aprobado por el Ejecutivo, debe ser remitido a la Asamblea Nacional con fines informativos (artículo 75 LOAFSP).

7. Las principales clasificaciones del gasto en el presupuesto

Las clasificaciones presupuestarias son diferentes formas de agrupar los ingresos y los egresos del sector público. Constituyen un sistema de agrupamiento de la información que posibilita el registro de todas las transacciones con distintos criterios. Solo tienen sentido si son homogéneamente utilizadas por todas las instituciones públicas.

Venezuela reúne y publica cada año un manual con el compendio y el detalle de cada uno de sus clasificadores presupuestarios⁶. A continuación se muestran algunas de las clasificaciones más agregadas de los egresos:

De los egresos o gastos públicos

Institucional

Hay 33 instituciones y/o dependencias. Algunos ejemplos son:

Asamblea Nacional
 Contraloría General de la República
 Ministerios varios
 Tribunal Supremo de Justicia
 Consejo de la Judicatura y Poder Judicial
 Defensoría del Pueblo
 Vicepresidencia de la República Bolivariana de Venezuela

Por la naturaleza del gasto o por partidas

Gastos de personal	Salarios, compensaciones, aguinaldos, aportes patronales, asistencia socio-económica, etc.
Materiales, suministros y mercancías	Productos alimenticios, agropecuarios, textiles, de cuero, caucho, papel, cartón, químicos, minerales, metálicos, de madera, etc., necesarios para la producción del sector público.
Servicios no personales	Alquileres, servicios, viáticos, servicios profesionales y técnicos, comisiones, etc.
Activos reales	Repuestos y reparaciones, obras y construcciones, maquinaria y equipos, inmuebles, etc.
Activos financieros	Acciones, títulos y valores, concesión de préstamos, incremento de activos financieros, etc.
Gastos de defensa y seguridad del Estado	

Transferencias y donaciones	Transferencias y donaciones corrientes y de capital, internas y al exterior, subsidios y fondos, etc.
Otros gastos	Depreciaciones y amortizaciones, intereses por operaciones financieras, indemnizaciones, sanciones, etc.
Asignaciones no distribuidas	Asignaciones no distribuidas de organismos del sector público, emergencias en el territorio nacional, fondos para cancelación de pasivos y otros compromisos, etc.
Servicio de la deuda pública	Gasto en intereses de la deuda pública interna y externa a corto y largo plazo.
Disminución de pasivos	Disminución de cuentas, efectos y otros pasivos por pagar a corto y largo plazo, etc.
Disminución del patrimonio	Disminución de capital, de reservas, de resultados, ajuste por inflación

Rectificaciones al presupuesto

Económica

Gastos corrientes	Gastos de consumo y/o producción, la renta de la propiedad y las transferencias a otros componentes del sistema económico para financiar gastos corrientes
Gastos de capital	Destinados a la inversión real y las transferencias de capital a otros exponentes del sistema económico para realizar inversiones reales, que expanden la capacidad productiva del Estado o la sociedad

Sectorial

En función de los sectores económicos y sociales, donde tiene su efecto

Por proyectos

El presupuesto de cada dependencia pública se divide por proyecto. A continuación se presentan como ejemplo los proyectos presupuestados para 2014 del Ministerio de Educación:

Funcionamiento de planteles educativos

Sistema nacional de recursos para los aprendizajes en el marco de una educación liberadora

Fortalecimiento del plan estadístico del Ministerio del Poder Popular para la Educación

Trabajo voluntario, conciencia social, moral y luces de los trabajadores y trabajadoras del Ministerio del Poder Popular para la Educación

Todas las manos a la siembra

⁶ Para ver los clasificadores presupuestarios del año 2014 ingresar en: <http://www.onapre.gob.ve/index.php/publicaciones/descargas/finish/30-clasificadores-presupuestarios/197-clasificador-presupuestario-ano-2014>

Desarrollo curricular en el subsistema de educación básica del sistema educativo venezolano

Recurrencia y apertura del año escolar

Aportes y transferencias para financiar los proyectos de los entes descentralizados

Regional

Según el destino geográfico

Mixtas

Combinaciones de las anteriores:

Institucional por programa

Institucional por la naturaleza del gasto

Institucional económico

Institucional sectorial

Por objeto del gasto económico

Sectorial económica

Por Naturaleza del gasto y fuente de financiamiento

Por proyecto y por la naturaleza del gasto

Ejemplo del presupuesto de la administración nacional por clasificación económica

Concepto	Monto (en bolívares)	
I	Ingresos totales	439.870.577.965
I.1	Ingresos corrientes	439.870.577.965
I.1.1	Petroleros	114.596.077.865
I.1.2	No petroleros	325.274.500.100
II	Gastos totales	543.642.232.304
II.1	Gastos corrientes	431.342.573.811
II.1.1	Intereses	112.248.131.126
II.1.2	Resto de los gastos corrientes	319.094.442.685
II.2	Gastos de capital	112.299.658.493
II.2.1	Gastos de capital de las regiones	71.498.994.968
II.2.2	Resto del gasto de capital	40.800.663.525
	Superávit / (Déficit) en cuenta corriente = I.1 – II.1	8.528.004.154
	Superávit / (Déficit) no petrolero = I.1.2 – II	-218.367.732.204
	Superávit / (Déficit) primario = I – (II – II.1.1)	8.476.476.787
	Superávit / (Déficit) financiero = I – II	-103.771.654.339
	Superávit / (Déficit) ordinario = I – (II – II.2.2)	-62.970.990.814

Fuente: Presupuesto 2014. <http://www.onapre.gob.ve/index.php/publicaciones/descargas/finish/29-capitulo-iii/154-cuenta-ahorro-inversion-financiamiento-de-la-republica>

Ejemplo de gasto por proyecto

Resumen de proyectos del órgano (En Bolívares)

Código			Meta		Fuente de financiamiento			Presupuesto 2014
N.E.	Ppto.	Denominación	Unidad de medida	Cantidad	Recursos ordinarios	Ley Especial de Endeudamiento	Otros ing.ext.	
120.721	100087000	Funcionamiento de Planteles Educativos	Escuela	21.304	315.252.596			315.252.596
120.878	100088000	Sistema Nacional de Recursos para los Aprendizajes en el marco de una educación liberadora	Documento	11.712	2.469.158.233			2.469.158.233
121.097	100089000	Fortalecimiento del Plan Estadístico del Ministerio del Poder Popular para la Educación	Documento	44	4.349.293			4.349.293
120.953	100090000	Trabajo Voluntario Conciencia Social Moral y Luces de los trabajadores y trabajadoras del Ministerio del Poder Popular para la Educación	Reparación	480	66.800.460			66.800.460
121.083	100091000	Todas las Manos a la Siembra	Espacio	480	17.507.286			17.507.286
120.744	100092000	Desarrollo curricular en el Subsistema de Educación Básica del Sistema Educativo Venezolano	Docente	503.240	2.200.955			2.200.955
121.136	100093000	Programa de Alimentación Escolar	Estudiante	4.382.972	3.494.438.121	1.600.000.000		5.094.438.121
121.242	100094000	Recurrencia y Apertura del Año Escolar	Nómina	286	18.421.397.988	3.500.000.000		21.921.397.988
	109999000	Aportes y Transferencias para Financiar los Proyectos de los Entes Descentralizados	Bolívar	8.014.692.313	8.014.692.313			8.014.692.313
				Total	32.805.797.245	5.100.000.000		37.905.797.245

Fuente: presupuesto 2014. <http://www.onapre.gob.ve/index.php/publicaciones/descargas/finish/28-capitulo-ii/190-10-ministerio-del-poder-popular-para-la-educacion>

Ejemplo de clasificación por naturaleza del gasto y fuente de financiamiento

Código	Denominación	Fuente de financiamiento			Presupuesto 2014
		Recursos ordinarios	Ley especial de endeudamiento	Otros ing. ext.	
4.01	Gastos de personal	21.335.894.869	6.070.135.715		27.406.030.584
4.02	Materiales, suministros y mercancías	4.055.159.893	1.600.000.000		5.655.159.893
4.03	Servicios no personales	2.298.859.827			2.298.859.827
4.04	Activos reales	393.807.046			393.807.046
4.07	Transferencias y donaciones	17.645.350.087	729.864.285		18.375.214.372
4.11	Disminución de pasivos	1.088.910.385			1.088.910.385
	Total	46.817.982.107	8.400.000.000		55.217.982.107

Fuente: Presupuesto 2014. <http://www.onapre.gob.ve/index.php/publicaciones/descargas/finish/28-capitulo-ii/190-10-ministerio-del-poder-popular-para-la-educacion>

Etapas del gasto público

Al momento de observar los datos sobre gasto público, debe tenerse en cuenta que los números serán diferentes según el momento en que se analicen. Así, el gasto puede clasificarse en:

Crédito inicial o presupuestado: nivel de gasto aprobado por la Asamblea Nacional incluido en la ley de presupuesto correspondiente a un determinado año.

Crédito vigente o acordado: a una fecha determinada, incorpora los cambios realizados al presupuesto aprobado inicialmente, introducidos a través de modificaciones del Poder Ejecutivo o aprobadas por la Asamblea Nacional⁷.

Gasto comprometido: para que el gasto esté comprometido, debe haber una relación contractual con terceros (orden de compra, contrato, convenio, etc.), que motivará un egreso de fondos.

Gasto causado o devengado: en esta etapa ya hay una obligación de pago por la recepción de los bienes o servicios contratados o por haberse cumplido

los requisitos para los gastos sin contraprestación. Implica la afectación definitiva de los créditos presupuestarios.

Gasto pagado: refleja la cancelación de las obligaciones de pago asumidas.

A continuación se presenta un pequeño ejemplo para fin de 2013. En él se observa un programa de la Superintendencia Nacional de Auditoría Interna. Allí se puede ver que contrariamente al ejercicio común de ampliar el presupuesto, este programa, destinado a promover el control por parte de la ciudadanía, vio recortado su presupuesto durante la ejecución en un 7%.

Proyecto: 0023 Promover en la ciudadanía el uso de herramientas de control y auditoría social

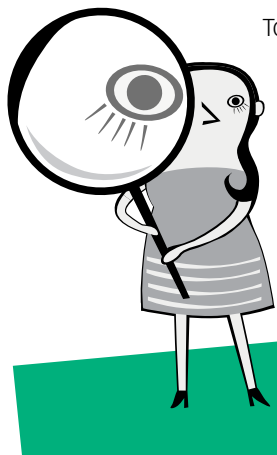
Fuente de financiamiento: Ingresos Ordinarios

Partida	Denominación	Ley	Modifi-	Gasto	Compro-	Causado	Pagos	Disponible
		A	caciones	acordado	miso			
		A	B	A + B	C	D	E	A + B - D
401	Gastos de personal	840.293	-86.644	753.649	749.516	749.516	749.516	4.133
402	Materiales suministros y mercancías	139.920	64.000	203.920	202.507	202.507	191.549	1.413
403	Servicios no personales	2.999.910	-236.600	2.763.310	2.740.465	2.740.465	2.728.465	22.845
404	Activos reales	23.500	-	23.500	23.124	23.124	23.124	376
407	Transferencias	125.000	-	125.000	124.295	124.295	117.795	705
	Total	4.128.623	-259.244	3.869.379	3.839.907	3.839.907	3.810.449	29.472

Fuente: Reportes SIGECOF al 03/01/2014

8. Una primera aproximación al monitoreo del gasto público

Para poder hacer un monitoreo efectivo del gasto público, es preciso determinar en qué momento del proceso presupuestario se está, elegir la documentación relevante a analizar, y con base en ello, seleccionar la metodología a utilizar. La metodología también depende del mensaje a transmitir y el público objetivo al que va dirigido el mensaje. A continuación se exponen algunas formas de monitorear el gasto público a lo largo del proceso presupuestario. Si bien el foco de esta sección es el gasto, muchas de estas técnicas pueden aplicarse para otros aspectos del presupuesto, como son los ingresos.



Tomando por ejemplo el Presupuesto que debe ser aprobado por el Legislativo, es interesante analizar cómo están evolucionando algunos ítems. Esto es posible si se tiene acceso a los datos de lo realizado este año con lo que se dice que se va a hacer en el año siguiente. También se puede aplicar para analizar qué se hizo este año en comparación con años anteriores (o períodos más cortos, por ejemplo trimestres o semestres, aunque para prevenir algunos errores estacionales, la comparación suele hacerse interanual). Esas variaciones muestran los cambios en la importancia que se le da a una partida del presupuesto. Algunos ejemplos se listan a continuación.

Algunos ejemplos se listan a continuación.

Variaciones nominales

Sirve como una primera aproximación, para ver el cambio porcentual. Esto permite ver cuáles fueron las partidas que aumentaron más y cuáles menos. El análisis de variaciones nominales también resulta muy útil para comparar el presupuesto aprobado originalmente con el presupuesto final ejecutado (que incluye las modificaciones realizadas durante el año). Es decir, para evaluar la ejecución del gasto.

Variaciones reales

En un contexto inflacionario, es importante descontar el efecto de la inflación. Para calcular la variación real es importante contar con un índice creíble de inflación. Permite comparar el poder adquisitivo de una partida en distintos momentos.

Ejemplo de variaciones nominales y reales

Presupuesto SUNAI. En bolívares				
	Ejecución 2013	Ley Presupuesto 2014	Variación nominal *	Variación real **
	A	B	(B - A) / A	(B*(1-inflación) - A) / A
Para programas	15.205.358,29	15.197.144,00	0%	-52%
Asesoramiento para implementación control interno	2.153.177,25	2.221.961,00	3%	-50%
Impulso a la auditoría social ciudadana	3.879.447,75	4.304.876,00	11%	-47%
Fortalecimiento de auditoría interna	3.006.277,33	2.688.873,00	-11%	-57%
Evaluación del sistema de control interno	2.578.669,65	2.754.561,00	7%	-49%
Fortalecimiento con tecnología de información	3.587.786,31	3.226.873,00	-10%	-57%
Acciones centralizadas	15.100.691,33	15.060.749,00	0%	-52%
Dirección y coordinación de gastos de los trabajadores	12.833.933,56	12.113.555,00	-6%	-55%
Gestión administrativa	999.426,15	1.584.009,00	58%	-24%
Previsión y protección social	1.267.331,62	1.363.185,00	8%	-48%
Total	30.306.049,62	30.257.893,00	0%	-52%

Fuente: elaboración propia sobre la base de reportes de ejecución presupuestaria generada por SIGECOF.

* La variación porcentual se puede calcular como $(B - A) / A$ o su fórmula equivalente que es $B / A - 1$

** Para el cálculo de la variación real suponemos en este caso un nivel de inflación de 52%

Del cuadro anterior, lo que se puede deducir es que el presupuesto de la Superintendencia Nacional de Auditoría Interna se ha intentado mantener en el mismo valor entre lo que se gastó en 2013 y lo que se propuso gastar para 2014. En términos reales, con el nivel de inflación supuesta, ello denota un severo recorte en la capacidad adquisitiva de la SUNAI. Se notan algunos recortes nominales en los programas de fortalecimiento de auditoría interna y fortalecimiento con tecnologías de información, que debido a la inflación de 2013 implican un fuerte recorte real de presupuesto.

Variaciones en porcentaje del gasto total

Este análisis puede hacerse con diversos fines; por ejemplo, sirve para identificar claramente los cambios en las prioridades del gobierno o para definir el peso de una partida presupuestaria en el gasto total de un organismo.

Variaciones en porcentaje sobre PIB

Utilizado para evaluar la evolución del peso en la economía de cada área del gasto.

Ejemplo de análisis de la estructura de ingresos y gastos y como porcentaje del PIB

Concepto	Monto en bolívares	En % del gasto total	En % del PIB (*)
A. Ingresos totales	439.870.577.965		18%
Petroleros	114.596.077.865		5%
No petroleros	325.274.500.100		13%
B. Gastos totales	543.642.232.304	100%	22%
<i>Gastos corrientes</i>	<i>431.342.573.811</i>	<i>79%</i>	<i>17%</i>
Intereses	112.248.131.126	21%	4%
Resto de los gastos corrientes	319.094.442.685	59%	13%
<i>Gastos de capital</i>	<i>112.299.658.493</i>	<i>21%</i>	<i>4%</i>
Gastos de capital de las regiones	71.498.994.968	13%	3%
Resto del gasto de capital	40.800.663.525	8%	2%
A-B Superávit / déficit financiero	-103.771.654.339		-4%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ley de Presupuesto 2014
(*) Se estima un PIB de 2,5 billones de bolívares para 2014.

El cuadro anterior permite ver la importancia de cada ítem de gasto o ingreso sobre el total o sobre la economía en general (en porcentaje de PIB). Si se agrega la información de otros años, en lugar de tener «una foto», se puede generar un «película» que explica si está aumentando o disminuyendo la importancia de un renglón de gasto a lo largo del tiempo.

Modificaciones presupuestarias

Otra comparación muy útil para hacer tanto en la aprobación, como durante la ejecución y cuando termina el ejercicio es comparar el proyecto inicial del Ejecutivo con el presupuesto inicial aprobado por la Asamblea Nacional (para ver los cambios introducidos por la Asamblea); y aún más relevante es comparar el presupuesto aprobado por la Asamblea con el presupuesto ejecutado efectivamente. Esto permite detectar las pujas de interés y la priorización real, más allá de las promesas en el presupuesto. A continuación se muestra un ejemplo

correspondiente al año 2013 donde se puede observar que hasta agosto de ese año el gasto total del Estado había sido ampliado un 28% respecto al total aprobado originalmente.

Ejemplo de análisis presupuestario con créditos adicionales (enero-agosto 2013)

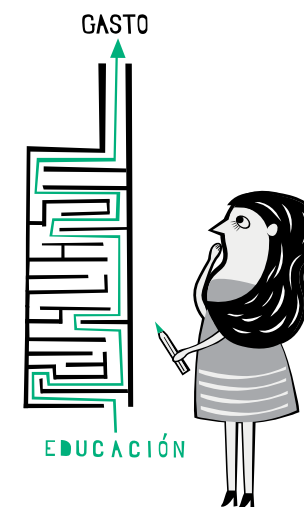
Créditos adicionales a la fecha:

Hasta el 16 de agosto de 2013, la Asamblea Nacional aprobó un total de 115 créditos adicionales al ejecutivo nacional para alcanzar el monto de Bs. 110.207.291.732, lo que hace que el gasto total aprobado para el Estado ascienda 28% para ubicarse en Bs. 506.614.039.919.

Presupuesto 2013	Créditos adicionales	Aumento %	Presupuesto total
396.406.745.187	110.207.291.732	28 %	506.614.039.919

Fuente: Informe «Nuestro presupuesto enero-agosto 2013». Transparencia Venezuela.

Dada la opacidad en la información presupuestaria en Venezuela, resulta difícil para los ciudadanos hacer un seguimiento de estas modificaciones al presupuesto. Ante la falta de datos procesados sobre los constantes cambios al presupuesto, una manera de recopilar la información es mediante el buscador del sitio web de la Asamblea Nacional (<http://www.asambleanacional.gob.ve/section/buscar>). Allí, al colocar términos como «presupuesto» o «créditos adicionales» se pueden obtener numerosas noticias que mencionan la aprobación de créditos adicionales por parte de la Asamblea Nacional para determinados fines.



A continuación se muestra el recorte de una imagen obtenida del buscador de noticias de la Asamblea Nacional realizada durante el mes de octubre, donde se consignan al menos trece autorizaciones de créditos adicionales para atender distintos sectores de la economía venezolana.

2014 [noticia]	
14-10-2014 [noticia]	AN autorizó recursos para Inparques
14-10-2014 [noticia]	Asamblea Nacional autorizó recursos para el Banco Agrícola de Venezuela
14-10-2014 [noticia]	AN autorizó recursos para mejoras en el sector salud
14-10-2014 [noticia]	AN autorizó recursos para la Autopista Antonio José de Sucre
14-10-2014 [noticia]	Autorizan crédito para gastos de funcionamiento de la Defensoría del Pueblo
13-10-2014 [noticia]	Comisión de Finanzas autorizó créditos a varios organismos de la Administración Pública
07-10-2014 [noticia]	AN autorizó recursos para el Plan de Abastecimiento de Insumos para la Salud
07-10-2014 [noticia]	AN autorizó recursos para deportistas venezolanos
07-10-2014 [noticia]	AN autoriza recursos para el Ministerio de Relaciones Exteriores, Justicia y Paz
07-10-2014 [noticia]	Asamblea Nacional autorizó recursos para la Fundación Propatria 2000
07-10-2014 [noticia]	Autorizados Bs. 250 millones para la Gran Misión a Toda Vida Venezuela
07-10-2014 [noticia]	Autorizados recursos por más de Bs. 39 millones para el Hotel Humboldt
07-10-2014 [noticia]	Ex gobernador Pablo Pérez será interpelado en Comisión de Contraloría

755 Resultados - página 1 de 19

Fuente: <http://www.asambleanacional.gob.ve/seccion/buscar>

Al ingresar al detalle de cada noticia, puede obtenerse el monto de la ampliación presupuestaria y generalmente el organismo al que es asignada. En ocasiones incluso se detalla el ministerio al que pertenece.

Grado de ejecución

Durante el año, es decir, en la etapa de ejecución del presupuesto, hay un análisis que, teniendo los datos, es sencillo realizar.

La técnica consiste en analizar, según alguna clasificación de interés, el porcentaje de gasto o ingresos devengado. La primera cuestión que surge es si el porcentaje devengado es similar al porcentaje del año transcurrido, pero eso supone que el gasto o los ingresos se ejecutan proporcionalmente en el año, lo cual no siempre es cierto. También se pueden comparar los porcentajes de ejecución entre las distintas partidas. Ello permitiría ir detectando a lo largo del año la prioridad que se le va dando a cada rubro.



Ejemplo de análisis de ejecución presupuestaria

Presupuesto de gastos de la Contraloría General de la República, segundo trimestre 2014, por proyecto / acción centralizada

Denominación	Ley	Modifica- ciones	P. modifi- cado	Causado	% de ejecución
	A	B	A + B	C	C / (A + B)
Gastos de los trabajadores	90.485,4	-424,0	90.061,4	18.287,3	20,31%
Gestión administrativa	69.325,4	132,4	69.457,8	6.769,4	9,75%
Previsión y protección social	171.883,0	0,0	171.883,0	48.190,2	28,04%
Fortalecimiento del poder popular	914,8	0,0	914,8	-	0,00%
Procedimientos especiales	14.529,1	102,2	14.631,3	3.952,4	27,01%
Asesoría y apoyo	19.833,5	177,4	20.010,9	5.239,6	26,18%
Control fiscal	58.585,1	12,0	58.597,1	16.188,1	27,63%
Aportes entes descentralizados	51.983,8	0,0	51.983,8	13.121,0	25,24%
Total	477.540,0	0,0	477.540,0	111.747,9	23,40%

Fuente: Informe de gestión presupuestaria de la Contraloría General de la República correspondiente al segundo trimestre del año 2014.

Del cuadro anterior surge que el grado de ejecución a nivel general está en un 23,4%, lo cual es apenas inferior a un trimestre, que es un 25% del año. Hay una total subejecución de una partida chica, «Fortalecimiento del poder popular» y leve en «Gestión administrativa», mientras que la sobreejecución relativa de la partida más grande, «Previsión y protección social» permite inferir que es posible que este presupuesto vaya a ser ampliado antes de terminar el año.

Cumplimiento de metas y objetivos

Además de la ejecución financiera, se puede analizar el avance en el cumplimiento de las metas y objetivos planteados en la ley de presupuesto. Esto por supuesto requiere que el gobierno produzca estadísticas sobre su gestión. Lo cierto es que en Venezuela los informes de rendición no cumplen con los requisitos de información que deberían contener.

Ejemplo seguimiento de metas establecidas en el presupuesto



Viviendas Estimadas Vs Construidas

AÑO	Nº DE VIVIENDAS ESTIMADAS	Nº DE VIVIENDAS CONSTRUIDAS	% DE META CUMPLIDA
2011	150.000	146.022	97%
2012	200.000	84.122	42%
TOTAL	350.000	230.144	66%

FUENTE: MINISTERIO DE VIVIENDA Y HÁBITAT, 2012.

Fuente: Informe «Nuestro presupuesto julio 2012». Transparencia Venezuela

Cruce de datos entre gasto y necesidades

Esta comparación involucra el uso de estadísticas no presupuestarias, por ejemplo, de necesidades socioeconómicas. Y se requiere que las mismas tengan alguna caracterización idéntica a la clasificación presupuestaria. Un ejemplo clásico es utilizar la ubicación geográfica. Al tener las necesidades socioeconómicas por ubicación geográfica, por ejemplo, tasa de mortalidad infantil por estado o municipio y el gasto en salud según la misma clasificación geográfica, se puede comparar si el gasto está yendo donde más se necesita. Siempre hay que utilizar medidas comparables, por ejemplo, en este caso habría que tomar gasto per cápita para que se tenga en cuenta el distinto tamaño de los distritos. Ordenando de mejor a peor situación se puede establecer si hay correlación negativa o positiva entre el indicador socioeconómico elegido y el gasto per cápita seleccionado. Algunos ejemplos del presupuesto 2015:

Construcción de escuelas (FEDE)

	2014	2015
Funcionamiento de planteles educativos (Escuelas del Ministerio)	21.304	22.094
Construcción de escuelas básicas	23	14
Mejoras de planteles de educación básica	216	157

De cumplirse lo que indica el presupuesto se quedarán sin mejorar 21.937 planteles educativos.

Otro ejemplo en el caso de salud: el presupuesto 2015 indica una reducción de pacientes con VIH que serán atendidos por el sistema público.

Proyectos en salud

Año	Metas		Montos en MM. BS.		Variación real
	2014	2015	2014	2015	
Fortalecimiento del esquema nacional de inmunizaciones (vacunas)	8.947.572	21.379.557	297	231	-52%
Atención integral en salud para las personas con discapacidad (personas atendidas)	167.271	47*	11	11	-39%
Implementación de estrategia para la prevención y el control de VIH/SIDA, tuberculosis, asma y EPOC, y fortalecimiento de los servicios de bancos de sangre (personas atendidas)	750.000	675.588	769	599	-52%
Consolidación de la red de clínicas populares en el segundo nivel de atención en el marco del sistema público nacional de salud (pacientes)	1.662.991	¿?	60	¿?	-
Fortalecimiento de los centros hospitalarios del MPPS, para mantener la atención a los usuarios de manera oportuna y de calidad (pacientes)	3.753.107	240**	462	750	-1%
Acceso racional y oportuno a medicamentos esenciales, material médico quirúrgico y equipamiento de salud (unidad)	8.500.000	11***	46	43	-43%

* La unidad de medida cambia de personas atendidas a servicio.

** La unidad de medida cambia de pacientes a centros.

*** La unidad de medida cambia de unidad a entidad.

Recuadro 2. Algunas dificultades que pueden surgir al momento de analizar el gasto público

• Consolidación de la información

En todo sistema de gobierno es importante contar con información consolidada del gasto público, es decir, hay que tener en cuenta no solo el nivel nacional de gobierno sino los estados y municipios. Parte de la complejidad reside en la posible duplicación del gasto. Concretamente, una porción del gasto de los niveles más bajos de gobierno se financia con transferencias del nivel superior (parte del gasto de los estados federales se financia con transferencias del Estado nacional y parte del gasto municipal se financia con transferencias del Presupuesto Nacional).

Debido a esto, algunos montos figuran como una **transferencia** en la contabilidad del nivel superior y como un **gasto** en la del nivel inferior. Si esto no se tiene en cuenta y se suman ambos montos, el gasto público resultante estará sobreestimado, al contabilizar dos veces el mismo monto.

Asimismo, la información sobre gasto de los estados federales puede no ser homogénea. En muchos estados la información presupuestaria puede ser incompleta (o nula) y/o estar desactualizada o clasificada de manera disímil.

El proceso de consolidación de la información sobre gasto público, por lo tanto, es sumamente complejo. Lo ideal es que el nivel central de gobierno brinde información consolidada. En la ley de presupuesto, la ONAPRE debe mostrar el gasto consolidado según la LOAFSP, artículo 75, a título informativo para la Asamblea Nacional.

• Problemas de continuidad de la información

Ciertos tipos de clasificación del gasto son más proclives que otros a cambiar de nombre o desaparecer. Esto dificulta su seguimiento en el largo plazo. La clasificación del gasto por programas suele presentar este tipo de problemas, aunque no es exclusivo de esta clasificación.

• Dificultades en el análisis de gasto en sectores particulares

Un ejemplo es cuando al analizar el gasto en salud se puede presentar una dificultad para distinguir entre el gasto en atención primaria y el gasto en hospitales, debido a que en muchas ocasiones los hospitales funcionan como centros médicos de complejidad al mismo tiempo que proveen atención primaria de la salud. Las clasificaciones del gasto ayudan a agregar la información, pero también impiden ciertos análisis.

• Ausencia, desactualización o poca credibilidad en la información estadística pública

Hay mucha información presupuestaria que no está disponible. Incluso otra información necesaria, como son los datos de inflación y pobreza, está desacreditada en algunos países de América Latina. Tal es el caso de Argentina y Venezuela. Y mucha información se ha discontinuado.

9. Métodos más sofisticados de análisis presupuestario

Análisis de incidencia

Una vez analizado el gasto en sus aspectos más sencillos (importancia relativa, variaciones interanuales, grado de ejecución, etc.) se puede proceder a un análisis más sofisticado: resulta valioso saber a quién beneficia (y a quién no) el gasto. El análisis de incidencia o *Benefit incidence analysis* (BIA) se utiliza para evaluar el impacto neto del gasto público en los individuos. El estudio permite establecer si se consiguen los objetivos distributivos pretendidos a través de determinada política pública.

La metodología del BIA consta de los siguientes pasos:

- 1. Detectar y estimar el tipo de gasto por analizar.** Por ejemplo: gasto público en educación. La fuente de base de esta información es la ejecución presupuestaria del gobierno. Es importante observar el gasto efectivamente devengado y no el presupuestado inicialmente. Si la información no está disponible, el seguimiento al gasto se transforma en exigencia de publicación de la información y en reconstruir la información dirigiéndose a las fuentes directas.
- 2. Identificar los beneficiarios del gasto.** La fuente de esta información en Venezuela es la Encuesta de Hogares por Muestreo (EHM).
- 3. Aglomerar a los individuos u hogares en grupos** (quintiles o deciles), de acuerdo a sus ingresos. La fuente de esta información es la EHM. En este punto del análisis (y solo con fines metodológicos) se asimila el total de ingresos del individuo/hogar con su bienestar. Esto permitirá evaluar si los beneficios del gasto público analizado están bien dirigidos a aquellos que más lo necesitan.
- 4. Contabilizar el gasto de los hogares.** Se debe calcular el gasto que le requiere al individuo o al hogar obtener el servicio. Esto permitirá calcular el beneficio neto del gasto público. La fuente de esta información en Venezuela es la Encuesta Nacional de Presupuestos Familiares (ENPF).

La elección de la población objetivo por individuo u hogar dependerá del tipo de gasto que se analice. El gasto en salud/educación está dirigido a cada individuo, por lo que se recomienda tomar a la población distribuida de este modo. Por el contrario, el gasto en agua potable y alcantarillado está dirigido a los hogares, por lo que es más útil clasificar a la población por hogar.

Resultado

Todos los trabajos que estudian el impacto distributivo del gasto público, buscan explicar si puede considerarse progresivo o regresivo como así también si es pro-pobre o pro-rico. Un gasto resulta progresivo cuando la transferencia recibida por los pobres representa una porción de su ingreso que es mayor a la que esta representa en los grupos de ingresos más altos. En otras palabras, el gasto es progresivo si los beneficios de este como proporción del ingreso crecen a medida que se consideran estratos de menores ingresos. Una relación contraria indicaría que el gasto es regresivo.

Asimismo, el gasto se considera pro-pobre si está concentrado en los estratos de menores ingresos, esto es, cuando el beneficio del gasto en términos absolutos es mayor para estos grupos. Así, el carácter progresivo y pro-pobre del gasto contribuye positivamente a disminuir la desigualdad en la distribución del ingreso, razón por la cual estos son los resultados deseados en este tipo de trabajos.

Los resultados de incidencia del beneficio pueden ser representados gráficamente en curvas de concentración del gasto. Estas comparan la distribución acumulada del gasto total en los hogares con la población acumulada clasificada según gastos per cápita, mostrados en la curva de Lorenz.

Para mencionar un ejemplo de aplicación de esta metodología, podemos tomar un estudio de incidencia distributiva del gasto en educación en la provincia de Buenos Aires, Argentina, el cual pretende identificar a los beneficiarios del gasto en esta función del estado provincial (Guardarucci, Puig y Salinardi, 2012).

En primera instancia, es necesario identificar el gasto público por analizar. Para aislar el gasto en educación, se verificó el gasto público social de la provincia de Buenos Aires clasificado por función:

El gasto por función en la provincia de Buenos Aires, Argentina		
(En millones de pesos corrientes y porcentajes)	Valor	%
1. Salud	5.301	10,60%
2. Promoción y asistencia social	2.825	5,70%
3. Seguridad social	16.465	33,10%
4. Educación y cultura	22.981	46,10%
5. Ciencia y técnica	57	0,10%
6. Asuntos laborales	252	0,50%
7. Vivienda y urbanismo	639	1,30%
8. Ecología y sanamiento ambiental	1.179	2,40%
9. Deportes y recreación	98	0,20%
Total	49.801	100%

Fuente: Guardarucci, Puig y Salinardi, 2012

Como segundo paso, se identificaron los beneficiarios de ese gasto utilizando la Encuesta Anual de Hogares Urbanos (EAHU). Así, se realiza un ejercicio de microsimulación donde el gasto público identificado se asigna a los hogares beneficiarios que se detectaron en la EAHU.

Más en detalle, el estudio cita paso a paso su metodología⁸.

1. se ordena a los individuos según su ingreso per cápita familiar
2. se divide la población en quintiles de ingreso
3. se identifica como beneficiarios del gasto en un nivel educativo determinado (inicial, primario o secundario) solo a aquellos hogares con miembros que asisten a establecimientos educativos de ese mismo nivel. Se asume que el beneficio recibido por cada familia es proporcional a la cantidad de miembros que asisten al nivel educativo. La proporción está determinada por el número de miembros de la familia que se educan sobre el número total de asistentes a establecimientos educativos del nivel considerado.
4. se asigna el gasto en educación pública con base en la distribución de asistentes a escuelas públicas y las transferencias a la educación privada según la distribución de asistentes a escuelas privadas.

⁸ A continuación se cita la metodología descrita en el estudio. Para profundizar acerca de los supuestos y las limitaciones del mismo ver: Guardarucci, I., Puig, J.P. y Salinardi, L.H., *Incidencia del gasto público en educación: nueva evidencia para la provincia de Buenos Aires con base en la encuesta anual de hogares*, CEDLAS–Universidad Nacional de La Plata, Documento de Trabajo N° 139, diciembre 2012.

Gasto en educación pública y privada de la provincia de Buenos Aires, Argentina, por nivel y quintil de ingreso de la población

Gasto ejecutado 2010. Quintiles de ingreso per cápita familiar

	1	2	3	4	5	Total
Gastos asignables						
Millones de pesos corrientes						
Inicial						
Pública	591,78	455,33	348,81	255,91	71,78	1.723,61
Privada	19,26	77,45	104,98	65,22	100,45	367,36
Total	611,05	532,78	453,78	321,13	172,23	2090,97
Primaria						
Pública	1.442,24	1.004,00	828,44	552,57	148,55	3.975,80
Privada	94,11	259,94	410,02	365,5	252,65	1.382,23
Total	1536,35	1263,94	1238,47	918,07	401,2	5358,03
Secundaria						
Pública	2.195,01	1.940,18	1.837,74	1.294,14	523,66	7.790,73
Privada	132,94	134,36	325,07	353,22	326,43	1.272,02
Total	2327,95	2074,54	2162,81	1647,37	850,08	9062,75
Terciaria						
Pública	100,13	66,57	225,38	152,96	98,44	643,48
Privada	12,31	18,48	43,67	48,81	49,54	172,82
Total	112,44	85,05	269,05	201,77	147,99	816,3
Todos los niveles						
Pública	4329,16	3466,08	3240,37	2255,58	842,43	14133,62
Privada	258,62	490,23	883,74	832,75	729,07	3194,43
Total	4587,79	3956,31	4124,11	3088,34	1571,5	17328,05
Estructura						
Pública	30,63%	24,52%	22,93%	15,96%	5,96%	100,00%
Privada	8,10%	15,35%	27,67%	26,07%	22,82%	100,00%
Total	26,48%	22,83%	23,80%	17,82%	9,07%	100,00%

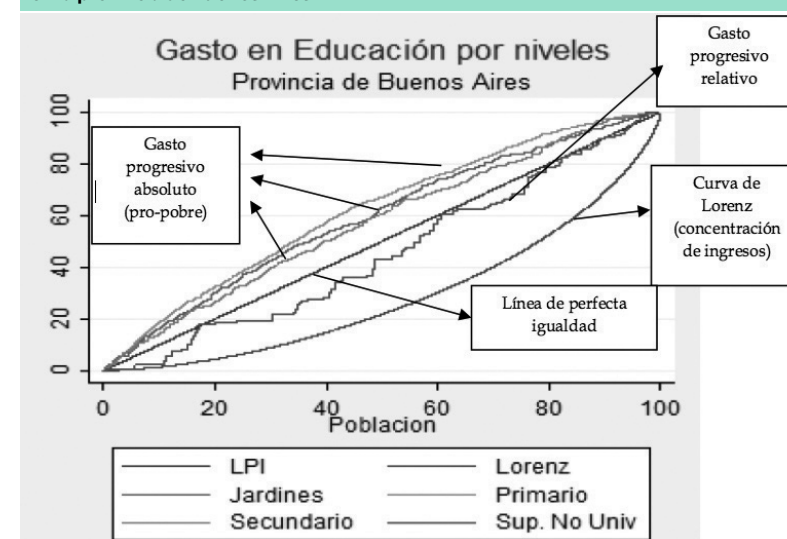
Fuente: Guardarucci, Puig y Salinardi, 2012

A continuación, se muestran las curvas de concentración para el gasto público en educación de la provincia de Buenos Aires, dividido por niveles: inicial (jardín de infantes), primario, secundario y superior no universitario.

Tanto el gasto en educación inicial, primaria y secundaria resultó ser progresivo y pro-pobre. Esto puede verse en las curvas, que están por encima de la Curva de Lorenz y de la línea de perfecta igualdad (LPI).

En cambio, el gasto en educación superior no universitaria resulta ser progresivo relativo y es por esto que al observar su curva de concentración, esta se grafica por encima de la curva de Lorenz pero por debajo de la LPI.

Curva de concentración del gasto en educación por niveles en la provincia de Buenos Aires



Fuente: Guardarucci, Puig y Salinardi, 2012

Análisis costo-beneficio

Esta metodología de análisis de gasto público, llamada en la literatura en inglés *Cost-benefit analysis* (CBA), se utiliza para evaluar la conveniencia de las inversiones en proyectos nuevos o la ampliación de existentes, para lo cual se identifican los costos y los beneficios asociados directa e indirectamente al proyecto.

El análisis costo-beneficio consta de tres partes:

- 1. Cálculo de costos:** se estiman los costos asociados al proyecto. Por ejemplo, se calcula el costo de instalar un puente o una planta potabilizadora de agua.
- 2. Cálculo de beneficios:** el segundo paso es calcular el beneficio. Para realizar este cálculo se usan distintas metodologías, según el tipo de proyecto y la disponibilidad de información⁹. Es fácil cuando hay precios de mercado. Por ejemplo, si hoy un barco privado transporta autos para cruzar un río, es relativa-

⁹ Algunas de las metodologías más utilizadas para el cálculo de beneficios son: el método de valuación contingente, el método de precios hedónicos, el enfoque del capital humano y el método de costo de viaje.

mente fácil establecer si el puente es una inversión rentable. Pero otras veces, los beneficios son bienes que no se comercializan. Sin embargo, con un poco de creatividad se pueden estimar algunos beneficios. Por ejemplo, la construcción de una planta potabilizadora de agua puede ahorrarle al sistema de salud la atención de pacientes con enfermedades relacionadas con la baja calidad de agua, además de ahorrarles a las familias los días de enfermedad y los costos que ello implica.

3. Resultado: por último, se comparan los beneficios (B) con los costos (C) y si los primeros son mayores a los segundos, el análisis costo-beneficio implica que el proyecto es conveniente.

B - C > 0



El proyecto es rentable

Análisis costo-efectividad

También conocida como *Cost-effectiveness analysis* (CEA), esta herramienta de análisis se utiliza para evaluar el resultado de distintas alternativas de políticas en la búsqueda de una mayor eficiencia en el uso de los recursos. A través de este método se busca comparar la eficiencia relativa de programas que producen un resultado igual, por ejemplo, en un programa de salud, la cantidad de vidas salvadas.

En primer lugar se determinan las alternativas a analizarse y luego se identifican y cuantifican los costos (expresados en unidades monetarias). En tercer lugar se identifica la medida de efectividad que se utilizará para las políticas analizadas. Los resultados de la política (por ejemplo, la salud) se expresan en unidades no monetarias de efectividad (si el resultado es la salud, ejemplos de unidades de efectividad serían: cantidad de vidas salvadas o tiempo ahorrado por menos enfermedades). Los principales resultados de todas las alternativas evaluadas deberían poder ser expresados mediante el mismo indicador de efectividad.

Los resultados de un ACE permiten tomar decisiones acerca de la opción menos costosa para obtener un nivel dado de efectividad, o la opción que permite obtener el máximo resultado a partir de una determinada restricción de recursos, por ejemplo, el presupuesto disponible.

Es importante aclarar que este tipo de análisis solo permite comparaciones relativas, es decir que no pueden hacerse juicios absolutos. Tampoco es útil para

hacer comparaciones de programas que generan beneficios de distinta naturaleza, por ejemplo, analizar un programa que aumenta la supervivencia y compararlo con uno que disminuye la morbilidad.

Ejemplo análisis CEA: Dos intervenciones para el control de la malaria en el área urbana de Buenaventura, Colombia (Girón *et al.*, 2006)

A continuación se muestra un ejemplo resumido en el cual se compararon los costos y resultados de dos alternativas para el control de la malaria en el área urbana de Buenaventura, en la costa Pacífica colombiana.

La malaria es uno de los principales problemas de salud pública en la costa del Pacífico de Colombia. Esta región, con solo 2,5% de la población del país, agrupa entre el 10% y el 15% de los casos de malaria, siendo esta región azotada por los casos más graves y de mayor fatalidad.

La intervención más antigua es el *Programa Nacional* de Enfermedades Tropicales, que se implementa desde 1947 y ha realizado actividades de promoción, prevención, diagnóstico y tratamiento para el control de la malaria en toda el área de Buenaventura. Además, a partir de 1994 se estableció una estrategia educativa basada en la participación comunitaria en las áreas de mayor incidencia de la enfermedad, llamada *Alternativa Integrada*.

Dado que se ha demostrado la efectividad de la estrategia educativa, y que la implementación de acciones simultáneas para el control de la malaria genera un consumo sustancial de recursos, se llevó adelante un estudio para establecer el costo-efectividad de las dos alternativas, con el fin de generar información para la toma de decisiones relacionadas con la prevención de la enfermedad y la asignación de recursos para su control.

Determinación de costos: se identificaron costos institucionales (no solo los recursos monetarios invertidos sino que se aplicaron técnicas de valoración para los recursos humanos utilizados, los vehículos, equipos, etc.). También se buscó determinar los costos familiares, es decir, la medición de los gastos directos e indirectos en que incurrieron las familias antes y después del diagnóstico de malaria.

Medida de efectividad: la medida de efectividad de cada alternativa fue el número de casos evitados por cada 10.000 habitantes.

Análisis: se calcularon los costos institucionales por cada 10.000 habitantes. Para obtener las razones de costo-efectividad institucional, los costos se divi-

dieron por el número de casos evitados por cada 10.000 habitantes en cada alternativa.

Los costos institucionales del Programa Nacional y de la Alternativa Integrada por cada 10.000 habitantes fueron \$ 5.374.082 (US\$ 3,766) y \$ 34.808.525 (US\$ 24,392.8), respectivamente. Los costos familiares promedio en la zona donde operó el Programa Nacional fueron \$ 51.657 (US\$ 36.2), mientras que donde operó la Alternativa Integrada fueron \$ 40.527 (US\$ 28.4). El número de casos evitados por cada 10.000 habitantes fue 12,9 para la zona del Programa Nacional y 264,6 para la zona de la Alternativa Integrada. Así, surge que las razones de costo-efectividad institucional del Programa Nacional y de la Alternativa Integrada fueron \$ 417.254,8 (US\$ 292.4) y \$ 131.569,4 (US\$ 92.2), respectivamente.

Razones de costo-efectividad y costo-efectividad incremental según alternativa

Alternativa	Costo institucional por 10.000 hab.*	(A)		(B)		(A/B)
		Casos evitados/ 10.000 hab.	Razón de costo-efectividad	Casos evitados/ 10.000 hab.	Razón de costo-efectividad	
Alternativa Integrada	US\$ 24.392,8	(A1) 264,6	(B1) US\$ 92,2			
Programa Nacional	US\$ 3.766,2	(A2) 12,9	(B2) US\$ 292,4			
Costo-efectividad incremental por 10.000 habitantes (A1-A2) / (B1-B2)						US\$ 81,9

Fuente: Girón, Sandra Lorena, Mateus, Julio César, Castellar, Carlos Enrique. Análisis de costo-efectividad de dos intervenciones para el control de la malaria en el área urbana de Buenaventura, Colombia. Biomédica [en línea] 2006, 26 de septiembre.

Los resultados indican que la alternativa del Programa Nacional fue menos costosa que la Alternativa Integrada desde el punto de vista de las instituciones, pero la Alternativa Integrada presentó un menor costo por caso evitado por cada 10.000 habitantes. Es decir, la mejor alternativa es la de menor costo-efectividad.

Además, el costo adicional generado por la integración de las actividades de la Alternativa Integrada a las del Programa Nacional para evitar un caso adicional por cada 10.000 habitantes fue de \$ 116.871 (US\$ 81,9).

Estos resultados sugieren que en el área urbana de Buenaventura, la integración del Programa Nacional y una estrategia educativa basada en participación comunitaria fue la alternativa más costo-efectiva para el control de la malaria¹⁰.

Elementos para el análisis del gasto con enfoque de género

Las decisiones políticas y el gasto público que de ellas se desprenden no son neutrales respecto al género, ya que las posiciones sociales y económicas que ocupan hombres y mujeres en la sociedad son desiguales.

El análisis del gasto con perspectiva de género busca examinar si los presupuestos estatales, las políticas y programas públicos abordan las necesidades y los intereses de las personas que pertenecen a distintos grupos sociales. Este tipo de análisis no solo busca identificar las distorsiones que pueden surgir porque el individuo sea hombre o mujer, sino que al mismo tiempo pretende considerar las marginaciones vinculadas al género causadas por la etnia, situación social, ubicación o edad.

Una mirada al gasto desde esta perspectiva no implica la necesidad de considerar presupuestos separados para hombres y mujeres, ni de evaluar cuánto dinero público se asigna a mujeres y niñas, o para proyectos de género. Los presupuestos sensibles al género buscan alcanzar la transversalidad de las políticas, es decir, que exista suficiente consciencia de género en todas las políticas y presupuestos de cada organismo del Estado.

Un presupuesto sensible al género debería buscar la equidad y no la igualdad de género. Esto significa que se debe determinar en qué circunstancias son iguales las necesidades de hombres y mujeres, y en cuáles difieren. Ante necesidades diferentes, las asignaciones presupuestarias deben ser diferentes. El caso de la salud muestra claramente las diferentes necesidades. Tanto mujeres como hombres pueden sufrir enfermedades cardiovasculares, gripe o diabetes, pero las implicaciones económicas y sociales de estas enfermedades pueden diferir según el sexo de la persona que las padezca. Asimismo, las mujeres tienden a utilizar los servicios de salud en mayor proporción que los hombres (tanto para sí mismas como en su rol de cuidadoras de otro miembro del hogar), o bien, requieren mayores servicios en materia de salud reproductiva, por lo cual los presupuestos de salud deben prestar especial atención a estas diferencias de género.

En una primera aproximación a esta temática es básico aclarar la diferencia entre **género** y **sexo**, ya que mientras este último refiere a las diferencias biológicas entre hombres y mujeres, el concepto de género pretende visibilizar las diferencias socialmente construidas atribuidas a hombres o mujeres. Ambos conceptos son útiles al momento de elaboración de políticas; en el caso del sexo, por ejemplo, hay políticas que se relacionan con el embarazo (exclusivas

¹⁰ El análisis costo-efectividad presentado fue reducido para mostrar sus principales aspectos; para profundizar en los temas abordados por este, dirigirse al documento de referencia.

hacia el sexo femenino) o enfermedades de próstata (exclusivas hacia el sexo masculino).

Por su parte, las vinculaciones con la política pública con las cuestiones de género no son tan claras, porque vienen dadas por la sociedad y la cultura que rodea al individuo.

Una particularidad respecto al género que se debe indagar cuando se analiza el gasto público es la división de tareas por cuestiones de género, dado que es diferente en cada cultura. Una clasificación posible de las tareas tiene lugar según sean productivas, reproductivas o se relacionen con la comunidad. La **función productiva** incluye las tareas que la sociedad considera como trabajo (por ejemplo, ser un/a empleado/a público/a, o un/a peón de campo, o un/a empleado/a doméstico/a). La **función reproductiva** abarca tareas como el cuidado de los niños y adultos mayores del hogar o el aseo u otras actividades dentro del propio hogar. Una última clasificación se destina a las tareas que desempeñan los hombres y las mujeres para el **mantenimiento de la vida de la comunidad** (por ejemplo, actividades en organizaciones de barrios, sociales, deportivas, gremiales o sindicales, militancia política o trabajo social gratuito). Los hombres y las mujeres hacen diferentes contribuciones dentro de estas categorías, y de hecho, unas tareas se valoran más que otras (cocinar o limpiar en una casa ajena es considerado una «actividad productiva» y, por lo tanto, remunerada; mientras que hacerlo en el propio hogar es una «actividad reproductiva» que está invisibilizada porque se da por supuesta una infinita disponibilidad de quien la realiza). Estas iniquidades pueden morigerarse mediante el diseño de políticas más equitativas y eficaces, y una mejor asignación del gasto público.

- *Algunas preguntas para analizar el gasto público desde esta perspectiva*
¿Cuáles son las funciones reproductivas que realizan las mujeres en este país y cuáles realizan los hombres? ¿Qué porción del gasto les asigna el Estado a quienes realizan estas tareas?

¿Cuáles son las funciones productivas más comunes de las mujeres y cuáles las de los hombres? ¿Se desarrollan en sectores formales o en sectores informales? ¿Están remuneradas? ¿Los trabajadores y trabajadoras actúan como autónomos, empresarios, empleados o como familia trabajadora? ¿Qué tipo de subsidios proporciona el Estado a quienes realizan estas tareas?

¿Cuáles son las funciones comunitarias más comunes de las mujeres? ¿Y las de los hombres? ¿Están remuneradas? ¿Qué porción del gasto les asigna el Estado a quienes realizan estas tareas?

¿Existen **patrones** establecidos para uno y otro tipo de actividad? ¿Estos patrones tienen sesgos de género? ¿Ayudan las políticas gubernamentales a cambiarlos? Si es así, ¿a quiénes benefician estos cambios?

Una condición necesaria para dimensionar estas diferencias desde el sector público es contar con las herramientas adecuadas para poder medirlas. Los **sistemas de estadísticas** públicas pueden reflejar, por ejemplo, el reparto desigual de las responsabilidades familiares mediante el relevamiento de indicadores específicos en encuestas, tales como:

- Tiempo empleado en trabajo remunerado y no remunerado por estado civil, sexo y edad
- Tiempo empleado en trabajo doméstico no remunerado por sexo, edad, con y sin menores en el hogar
- Población empleada por sexo, estado civil, edad, número y edad de hijos
- Tiempo dedicado a trabajo voluntario/comunitario por sexo, edad, estado civil
- Población económicamente activa por estado civil y número de hijos
- Población empleada que abandona el mercado laboral tras el nacimiento de un hijo
- Población empleada por puesto profesional y sector público/privado por sexo y edad
- Salario por puesto profesional y sexo

Estos y otros indicadores son de suma utilidad para tomar dimensión de las desigualdades en las oportunidades profesionales, en los salarios, en el papel reproductivo y otras iniquidades que se desprenden de las tareas asignadas (y aceptadas) socialmente para cada género.

Herramientas para el análisis de género del gasto

En Venezuela existe un ministerio específico abocado a los temas de género: el Ministerio del Poder Popular para la Mujer y la Igualdad del Género. Se podría considerar que el monto asignado en el presupuesto de este ministerio está completamente destinado a reducir las brechas de género, pero si tomamos como ejemplo el año 2014, su presupuesto representa una proporción mínima en comparación con el total de gastos presupuestados (menos de 0,01%).

Presupuesto por proyecto del Ministerio del Poder Popular para la Mujer y la Igualdad del Género. Año 2014.

Denominación	Presupuesto 2014
Incorporación de las mujeres en la construcción del modelo económico productivo socialista feminista	22.599.212
Impulso a la participación protagónica y paritaria de hombres y mujeres en todos los espacios de la vida social	121.480.619
Diseño e implementación de investigaciones y actividades para la formación socialista con perspectiva de género	24.006.075
Impulso al ejercicio y defensa de los derechos sociales de las mujeres y de la población vulnerable, con enfoque generacional, de etnia y clase	26.313.839
Aportes y transferencias para financiar los proyectos de los entes descentralizados	322.567.968
Total	516.967.713

Fuente: <http://www.onapre.gob.ve/index.php/publicaciones/descargas/finish/28-capitulo-ii/166-58-ministerio-del-poder-popular-para-la-mujer-y-la-igualdad-del-genero>

La existencia de este ministerio no significa que la única porción de gasto público destinada a la reducción de desigualdades de género en el presupuesto sea este 0,01%, sino que indica que se debe analizar con mayor detenimiento el total del presupuesto, ya que existen muchos otros proyectos o programas de gasto que sin estar dentro de la órbita del organismo específico, también apuntan a alcanzar la igualdad de género.

Además de esto, deben tenerse en cuenta las modificaciones al presupuesto que se realizan durante el año, dado que pueden aumentar o disminuir el gasto destinado a reducir desigualdades de género.

A continuación se esbozan algunas herramientas y técnicas para aproximarse a diferentes análisis de los presupuestos de cualquier otro organismo estatal desde una perspectiva de género. No todos los presupuestos se pueden analizar mediante todas las técnicas debido a que para cada una de ellas se requiere información diferente desglosada en distintos niveles. Por esto, se debe comenzar por evaluar la información existente para verificar cuál o cuáles de estas herramientas serán de mayor utilidad para el análisis que pretende desarrollarse.

- **Valoración de programas por género**

Esta aproximación analítica cuestiona la suposición de que los programas presupuestarios son «neutrales en género» en sus efectos. En ocasiones es difícil determinar qué individuos o grupos se verán directamente afectados o benefi-

ciados por la asignación de recursos proveniente del gobierno; por ejemplo, en programas de prevención sanitaria, se analiza el posible impacto de los objetivos, las actividades y las estrategias según género: en este caso, se podría analizar por ejemplo la forma en la que las campañas de salud pública enfocan los distintos problemas de salud de hombres y mujeres.

Una valoración de programas por género implicará entonces identificar los problemas de género implícitos y explícitos en el programa; en segundo lugar se identifican las asignaciones de recursos relacionadas; y, por último, se evalúa si el efecto del programa prolonga o modifica las desigualdades detectadas entre hombres y mujeres.

- **Estimaciones de beneficiarios por género**

Esta herramienta se utiliza mediante la consulta puntual a los beneficiarios reales o potenciales. Por ejemplo, se les pregunta hasta dónde se corresponden las políticas públicas con sus prioridades.

Para implementarla se solicita a los beneficiarios reales y potenciales que expresen su percepción acerca de la forma en que los servicios públicos existentes solucionan sus necesidades. Se analizan las respuestas con el fin de evaluar de qué forma satisface el gasto actual del gobierno las prioridades de hombres y mujeres.

Los datos para la evaluación pueden ser recogidos utilizando encuestas cuantitativas y cualitativas (por ejemplo, encuestas de opinión y de tendencias, grupos de enfoque, entrevistas, observaciones de participantes, etc.).

El análisis se puede efectuar en relación al gasto público, consultando acerca de los beneficios que recibe de determinado programa o partida de gasto; o bien, por el lado de los ingresos públicos, preguntando a las personas si estarían dispuestas a pagar más impuestos para obtener mejores bienes y servicios públicos.

- **Análisis de incidencia del gasto público por género**

Esta técnica de investigación compara el gasto público para un programa concreto, habitualmente con datos de investigaciones domésticas, para revelar la distribución del gasto entre hombres y mujeres, niñas y niños. Esta herramienta es útil para comparar, por ejemplo, el gasto en los colegios públicos en diferentes localidades con el número de niños y niñas asistentes.

Para llevar a cabo este tipo de análisis se requiere una cantidad considerable de datos cuantitativos, con el fin de estimar tanto el costo unitario de la prestación de un servicio público en concreto, como la utilización del gasto público por hogares o por individuos desglosados por género.

- **Informe presupuestario de género**

Es un informe de cada área del gobierno para evaluar el impacto en el género de sus presupuestos operativos, por lo cual exige un alto grado de compromiso y de coordinación en todo el sector público.

Gasto público con visión de género

Existen tres categorías que permiten clasificar el gasto público con perspectiva de género. La suma de las tres debe dar el total de gastos del Estado.

Categoría 1: *son los gastos especialmente asignados a las mujeres o a los hombres de la comunidad, con el fin de solucionar sus necesidades concretas.* Por ejemplo, programas de salud para la mujer, asesoramiento en materia de violencia doméstica para hombres y mujeres, programas especiales para mujeres con niños y recién nacidos, programas para la detección de cáncer de próstata, etc.

La clasificación de este tipo de gastos puede ser ambigua. Para facilitar esta actividad, resulta útil distinguir palabras clave vinculadas estrictamente con el género, por ejemplo: lactancia materna, útero/uterino, próstata, madre/padre, viuda/viuda, niñas, etc.

Para que este tipo de gastos tenga efectos en la reducción de la desigualdad de género, deben estar basados en diagnósticos previos realizados con perspectiva de género con el objeto de detectar o hacer ver condiciones desfavorables para algún género.

Categoría 2: *engloba los gastos para promover oportunidades equitativas en el empleo del sector público.* Por ejemplo, formación para niveles inferiores de administrativos (en los que pueden predominar las mujeres), permiso de maternidad pagado, instalaciones de guarderías para los hijos de empleados.

Categoría 3: *incluye el resto de los gastos, es decir, los que están dirigidos a toda la población.* Estos representan los gastos generales o predominantes en el presupuesto y suelen ser considerados neutrales al género. Sin embargo, dado que hombres y mujeres ocupan distintos roles en la sociedad, tie-

nen capacidades y limitaciones distintas y por lo tanto realizan actividades económicas distintas, es de esperar que una política pública no los afecte de la misma manera.

Un ejemplo de esta categoría puede ser el gasto en transporte público. Está comprobado que mujeres y hombres no utilizan el transporte público por igual. Los hombres suelen utilizarlo para el sostenimiento de actividades productivas (trabajo), por lo cual viajan en trayectos más lineales del tipo origen-destino (casa-trabajo). Las mujeres, en cambio, utilizan en gran medida los medios de transporte públicos para sostener sus actividades reproductivas, y suelen realizar más «viajes cadena»; es decir, de casa van al hospital a visitar a un enfermo pero en el trayecto pasan por la guardería a dejar al hijo y luego por la farmacia. Así, su utilización del transporte público es más asidua, y se desplazan más por las ciudades¹¹.

Es claro que la utilización del transporte público también se ve afectada por la situación socioeconómica de la persona; no será el mismo patrón de uso de este transporte el de una mujer de un estrato social alto que el de una de bajos recursos, pero la generalización anterior es útil para revelar que un programa de mejora y ampliación del alcance del transporte público, a priori, podría beneficiar más a las mujeres que a los hombres.

Las categorías de gasto mencionadas no son las únicas que se pueden desarrollar; por el contrario, el ejercicio de analizar el gasto público con esta perspectiva puede llevar a la necesidad de crear nuevas categorías para poder reflejar situaciones diversas. Por ejemplo, si detectamos un programa de creación de guarderías públicas para niños de cero a tres años, en las cuales cualquier familia pueda dejar al cuidado sus hijos, este gasto, si bien no está dirigido directamente al género femenino, lo beneficia de manera indirecta dado que son las mujeres quienes en mayor proporción tienen al cuidado los niños menores. El programa permitiría que las madres reduzcan el tiempo de cuidado de los niños y, en consecuencia, tengan más tiempo disponible para trabajar fuera del hogar. En este caso, se podría crear una cuarta categoría de gasto para clasificar a los «Gastos indirectos para mujeres».

Por último, vale aclarar que este tipo de análisis no busca mostrar cuántos hombres y cuántas mujeres son beneficiados por el gasto público, y en fun-

¹¹ Para profundizar sobre este tema ver: Kunieda M. y Gauthier A. (2007), Género y transporte urbano: inteligente y asequible, Módulo 7A, en Transporte sostenible: texto de referencia para formuladores de políticas públicas en ciudades en desarrollo, Eschborn, Alemania. Disponible en: file:///C:/Users/Administrador/Desktop/Trabajo%20Extra/Consultor%C3%ADa%20CEDICE/Info/PSG/7A-GUT-ES.pdf

ción de esto asignar más o menos recursos para lograr equiparar esta relación en un «50 y 50». El objetivo final de estudiar el gasto estatal con una mirada de género debe ser tomar conciencia de que ninguna de estas erogaciones es «neutral» hacia el género, y en función de esto, intenta revelar las relaciones de género que se invisibilizan y hasta profundizan mediante las asignaciones presupuestarias.

10. Análisis de los ingresos

El análisis del nivel y composición del gasto público sería incompleto si no incluye el otro lado de la ecuación, es decir; el sistema tributario, que es aquel que debiera reunir los recursos necesarios para asegurar el financiamiento de los gastos.

Uno de los principales objetivos que debe tener todo sistema tributario es contribuir a mejorar la equidad en la distribución del ingreso, lo que significa que es deseable que las desigualdades existentes previas al pago de impuestos disminuyan una vez cumplidas las obligaciones tributarias. Es decir, aquellos ciudadanos que tengan más ingresos, deberían pagar proporcionalmente más impuestos que aquellos que tienen ingresos menores¹².

Respecto a la distribución del ingreso, todo sistema tributario debería apuntar al logro de la **equidad horizontal** (es decir, igual tratamiento tributario a personas que posean igual ingreso, igual patrimonio, igual consumo, entre otras circunstancias) y de **equidad vertical** (que, por el contrario, busca equiparar individuos que están en distintas circunstancias: una persona que obtiene el doble de ingresos que otra, ¿debe pagar el doble de impuestos, más del doble o menos del doble?).

Un análisis del sistema tributario debiera tener especial preocupación por su incidencia, lo que implica conocer sobre quién recae efectivamente cada ingreso. Para ello, es menester tener en cuenta que la persona que figura como pagador del impuesto puede no coincidir con aquella que efectivamente realiza el esfuerzo económico de solventarlo. Un ejemplo de esto puede verse cuando se agrega un impuesto a la venta de un producto determinado (por ejemplo, cigarrillos), y los productores terminan trasladando esa carga tributaria al precio final del producto, lo que indica que finalmente el impuesto recae sobre los consumidores de cigarrillos.

Estos conceptos deben tenerse presentes al momento de llevar adelante un análisis de la estructura tributaria y de cada impuesto en particular.

El monitoreo de los ingresos públicos debe comenzar por el análisis del presupuesto de cada año. Los recursos, al igual que los gastos, están clasificados mediante distintos rótulos que definen su origen. A continuación se muestran los clasificadores de recursos definidos para el año 2014.

Clasificadores presupuestarios de recursos. Año 2014	
Recursos o ingresos públicos	
De acuerdo a su periodicidad	
Ingresos ordinarios	Son los que se recaudan en forma periódica y permanente, provenientes de fuentes tradicionales. Abarca principalmente los tributos, las tasas y otros ingresos tradicionales del Estado.
Ingresos extraordinarios	Son ingresos no recurrentes, tales como los que surgen de operaciones de crédito público (endeudamiento), ingresos eventuales y de la venta de activos del Estado. También se deben sumar las existencias del Tesoro no comprometidas al 31 de diciembre del ejercicio fiscal anterior al vigente.
Económica	
Ingresos corrientes	Ingresos tributarios, no tributarios y transferencias recibidas para financiar gastos corrientes.
Recursos de capital	Se originan por la venta de bienes de uso, muebles e inmuebles, indemnización por pérdidas o daños a la propiedad, cobros de préstamos otorgados, disminución de existencias, etc.
Fuentes financieras	Disminución de activos financieros (uso de disponibilidades, venta de bonos y acciones, recuperación de préstamos, etc.) o incremento de pasivos (préstamos, cuentas por pagar, etc.)
Según los sectores económicos de origen	
Sector externo	Ingresos petroleros
	Ingresos del hierro
	Utilidad cambiaria
	Endeudamiento externo
Sector interno	Impuestos
	Tasas
	Dominio territorial
	Endeudamiento interno
	Otros ingresos

Clasificadores de recursos	Breve descripción de lo que incluye
Ingresos ordinarios	Impuestos directos, indirectos, tasas, aportes y contribuciones, ingresos de dominio minero, petrolero, forestal, etc.
Ingresos extraordinarios	Endeudamiento público interno y externo, impuesto a transacciones financieras, reintegros, fondos de ejercicios anteriores, etc.
Ingresos de operación	Venta bruta de bienes y servicios, ingresos de instituciones financieras bancarias y no bancarias, etc.
Ingresos ajenos a la operación	Subsidios para precios y tarifas, incentivos a la exportación
Transferencias y donaciones	Transferencias y donaciones corrientes y de capital, subsidio de régimen especial y de capitalidad, Asignaciones Económicas Especiales, Fondo Descentralización, Fondo Compensador Interterritorial, Aportes del Sector Público
Recursos propios de capital	Venta de activos fijos y activos intangibles, etc.
Venta de títulos y valores que no otorgan	Venta de títulos y valores de corto y largo plazo
Venta de acciones y participaciones de capital	Venta de acciones y participaciones de capital del sector público, sector privado y entes descentralizados
Recuperación de préstamos de corto plazo	Recuperación de préstamos de corto plazo otorgados al sector privado, al sector público y al sector externo
Recuperación de préstamos de largo plazo	Recuperación de préstamos de largo plazo otorgados al sector privado, al sector público y al sector externo
Disminución de otros activos financieros	Disminución de disponibilidades, de cuentas y efectos por cobrar, de activos diferidos, de activos en proceso judicial, etc.
Incremento de pasivos	Incremento de gastos de personal por pagar, de aportes y retenciones patronales, de cuentas por pagar a contratistas y proveedores, de intereses por pagar, pasivos diferidos, reestructuración de la deuda pública, etc.
Incremento del patrimonio	Incremento de capital, de reservas, de resultados y ajustes por inflación.

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Manual de clasificadores presupuestarios año 2014.

La Ley de Presupuesto 2014 publicada en el sitio web de la ONAPRE, muestra en su Título II, capítulo I, una estimación de ingresos y fuentes de financiamiento para el ejercicio fiscal correspondiente.

Los recursos estimados para 2014 pueden verse en:

<http://www.onapre.gob.ve/index.php/publicaciones/descargas/finish/27-capitulo-i/152-presupuesto-de-ingresos-y-fuentes-de-financiamiento-de-la-republica>

Un monitoreo de los ingresos debería incluir un análisis de la evolución histórica de los recursos, lo que permitiría evaluar si los ingresos estimados se ajustan a los valores esperables o si están siendo sobre o subestimados. La evolución histórica de la recaudación también permite tener un panorama más amplio de la estructura tributaria y el peso de cada ingreso en el total de los recursos del Gobierno Nacional. En este análisis es importante observar si los recursos más representativos en materia de recaudación son aquellos más progresivos (como el impuesto a la renta y los impuestos sobre sucesiones y donaciones), o bien, aquellos que se aplican por igual a toda la sociedad independientemente de su nivel de ingresos (como el impuesto al valor agregado). Mediante el análisis de incidencia, pormenorizado en la sección anterior, también se puede concluir si los impuestos pesan más sobre la población más pobre o la más rica para determinar el grado de progresividad del sistema de ingresos públicos.

En materia de información pública, el Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria (SENIAT) publica sus estadísticas de recaudación que muestran el total recaudado por impuesto. Para algunos rubros se publican incluso datos históricos.

En el caso de Venezuela, el sistema tributario nacional está estructurado con los siguientes impuestos: impuesto sobre la renta, impuesto al valor agregado, impuesto sobre sucesiones, impuesto sobre donaciones, impuesto sobre cigarrillos y manufacturas del tabaco, el impuesto sobre licores y especies alcohólicas y el impuesto sobre actividades de juegos de envite y azar. Estos tributos son recaudados por el SENIAT.

Asimismo, la potestad tributaria está distribuida en los tres niveles de gobierno: nacional, estatal y municipal, lo que implica que existen otros impuestos que son recaudados en los niveles subnacionales de gobierno.

Para acceder a las estadísticas de recaudación de SENIAT:

http://declaraciones.seniat.gob.ve/portal/page/portal/MANEJADOR_CONTENIDO_SENIAT/05MENU_HORIZONTAL/5-3.html

Los datos de recaudación también pueden analizarse desde distintas perspectivas:

- **variaciones nominales:** permite hacer comparaciones de los totales absolutos recaudados en distintos períodos
- **como porcentaje del PIB:** indica el peso en la economía de cada impuesto o fuente de financiamiento
- **como porcentaje de los ingresos efectivamente recaudados:** muestra el peso de cada recurso en el total de los ingresos con que se financia el gobierno nacional
- **como porcentaje de los recursos presupuestados:** muestra si los ingresos fueron sub o sobreestimados

Ejemplo de análisis de ejecución de ingresos tributarios no petroleros (enero-agosto 2013) como porcentaje de ingresos totales presupuestados para el año.

Ingresos tributarios no petroleros

En lo que respecta a los ingresos no asociados al petróleo, según la información publicada por el SENIAT, hasta el 30 de junio de 2013 el monto recaudado fue de Bs. 120.673.863.276, lo que representa un 56% de lo estimado para 2013 y un 30% del presupuesto total.

Recaudación SENIAT 2013	% estimado para 2013	% presupuesto 2013
Bs. 120.673.863.276	56%	30%

Fuente: Informe «Nuestro presupuesto enero-agosto 2013». Transparencia Venezuela.

Un tema estrechamente vinculado con el análisis de los ingresos es el de los supuestos económicos que se establecen año a año en el presupuesto. La estimación de los recursos con que contará el gobierno nacional para solventar los gastos que prevé realizar depende en gran proporción de las estimaciones de crecimiento de la economía (Producto Interno Bruto -PIB), de la inflación, del precio del barril de petróleo y del tipo de cambio. A continuación se muestra, como ejemplo, los supuestos que se consignaron en los presupuestos de 2012, 2013 y 2014.

Supuestos económicos presupuestados 2012, 2013, 2014.			
	2012	2013	2014
PIB (MM Bs.)	1.557.180	1.848.148	2.409.732
Crecimiento del PIB	5%	6%	4%
Inflación	20 / 22	14 / 16	26 / 28
Tipo de cambio (Bs./US\$)	4,3	4,3	6,3
Precio del barril petrolero (US\$/b)	50	55	60

Fuente: Informe «Nuestro Presupuesto 2014». Transparencia Venezuela.

Las diferencias entre lo presupuestado y lo efectivamente observado año a año pueden derivar en dos escenarios: **a.** que los supuestos sean subestimados, por lo cual se terminan recaudando ingresos sustancialmente mayores a los proyectados. En este caso, el excedente de ingresos puede ser gastado discrecionalmente si no existen los mecanismos de control necesarios; **b.** que los supuestos se sobreestimen, lo que generaría que a fin de cuentas, como se recaudó menos, no haya recursos suficientes para solventar los gastos presupuestados, por lo cual aumentarían las necesidades de financiamiento.

11. Análisis del resultado. Cumplimientos de reglas y efectos sobre el ciclo

Un objetivo indelegable del gobierno central, además de la equidad, es la estabilidad. Es por ello que en muchos países se han autoimpuesto reglas fiscales con el objetivo de contener la tasa de crecimiento del gasto o de limitar el resultado fiscal. En el monitoreo presupuestario, siempre resulta de interés analizar el cumplimiento de estas reglas.

Pero aún en los países donde no hay reglas, se puede monitorear si la política fiscal es procíclica o contracíclica, es decir, si acentúa el ciclo económico o si lo modera. Para lograr el objetivo contracíclico, el Estado tiene que ahorrar en tiempos de crecimiento y estimular con más gasto a la economía en tiempos de recesión. Si bien hay muchas medidas que pueden apuntar a moderar el ciclo, a través de una batería de estímulos al consumo y la inversión privada, una medida muy analizada es la política fiscal, que se lleva a cabo mediante el resultado presupuestario. Dicho de manera muy sencilla, los gobiernos tendrían que tener resultado superavitario cuando la economía crece y podrían tener resultado deficitario cuando la economía se contrae. Por supuesto, el objetivo

final es tener un resultado intertemporal equilibrado, ya que un déficit persistente podría llevar a un nivel de endeudamiento insostenible.

12. Análisis de transparencia

Para realizar cualquier análisis o monitoreo del gasto público es fundamental acceder a la información presupuestaria publicada en términos accesibles, de manera gratuita, con los niveles de desagregación básicos y en los tiempos adecuados.

El derecho de acceso a la información pública es uno de los requisitos para el fortalecimiento de la democracia, ya que disminuye la posibilidad de ocultar la realización de prácticas ilegales así como la ineficiencia y la incompetencia (Michener y Bersch, 2011).

La regla debería ser que la información generada por el Estado—salvo que exista una regulación en contrario—, debería ser un bien público y, por lo tanto, debería estar disponible para los ciudadanos.

Algunos estudios empíricos muestran que cuando las administraciones públicas se ven expuestas a los pedidos y exigencias de agencias de control y a la vista de la ciudadanía, la prestación de los servicios mejora. Al tener que exponer información sobre su desempeño, los funcionarios se ven incentivados a mantener un buen nivel de eficacia y eficiencia, e incluso, mejorarlo (Kaufmann, 2000). Es así como la transparencia puede funcionar como incentivo para aumentar la eficiencia (Cunill Grau, 2004).

Una de las mediciones de transparencia presupuestaria más difundidas a nivel internacional es la Encuesta de Presupuesto Abierto, realizada por el International Budget Partnership. La misma evalúa si el gobierno central de cada uno de los cien países evaluados pone a disposición del público ocho documentos presupuestarios clave (los siete mencionados en la sección 5—la ley de endeudamiento estaría incluida en la ley de Presupuesto— más el presupuesto ciudadano).

Los resultados de esta encuesta se muestran en una escala de cero a cien, que permite puntuar si cada país publica poca o ninguna información (0-20 puntos), información mínima (21-40 puntos), alguna información (41-60 puntos), suficiente información (61-80 puntos) o información extensa (81-100 puntos).

La encuesta se realiza cada dos años y consta de 135 preguntas, de las cuales 100 se utilizan para calcular el nivel de transparencia presupuestaria de cada

país. Las preguntas restantes evalúan la fortaleza del control presupuestario de la Asamblea Nacional, de la institución superior de auditoría, y la participación ciudadana durante el proceso presupuestario.

De acuerdo al índice de presupuesto abierto correspondiente a 2012¹³, Venezuela publica información mínima en relación con los ocho documentos presupuestarios clave. Solo por mencionar la disposición al público de los ocho documentos requeridos (sin profundizar acerca de su nivel de exhaustividad y los tiempos de publicación), Venezuela publica la Propuesta de Presupuesto, el Presupuesto Aprobado, el Informe de Fin de Año y el Informe de Auditoría. El Presupuesto preliminar lo produce pero no lo pone a disposición del público (no al menos en el tiempo requerido, que es de un mínimo de un mes antes de presentar la propuesta de presupuesto al Legislativo). Por su parte, el gobierno nacional venezolano no publica un presupuesto ciudadano, ni informes de ejecución durante el año, ni una revisión a mitad de año.

Este índice puede analizarse año a año y permite monitorear la transparencia presupuestaria. Por supuesto, la mayor riqueza reside en el nivel de detalle de cada uno de los documentos.

13. Comentarios finales sobre la estrategia de incidencia

En este manual se han listado una serie de herramientas concretas para facilitar el monitoreo del gasto. Del análisis de presupuesto se pueden identificar una serie de desvíos respecto de las preferencias de la ciudadanía. Por ejemplo, que se esté disminuyendo el presupuesto en un sector que es importante para la ciudadanía. O que se estén subejecutando partidas que se consideren prioritarias. O que se esté desvirtuando el presupuesto ya que poco puede tener que ver el presupuesto con lo que luego ocurre durante la ejecución presupuestaria. O que no se estén cumpliendo ciertas reglas. O que se esté incurriendo en un déficit sistemático que pueda llevar a la economía de un país a una espiral de inestabilidad e inflación. La lista es infinita.

Una vez identificado el problema, la ciudadanía debe buscar formas para poder intentar incidir en una corrección. Para ello, es necesario construir una estrategia de incidencia. Los pasos a seguir son, en pocas palabras, los siguientes:

¹³ El documento completo (Open Budget Survey 2012) se encuentra disponible en <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2012-Report-Spanish.pdf>.

1. Identificación de los actores clave sobre los que se busca incidir:

una vez detectado el problema, es necesario puntualizar quién puede operar un cambio y proponerlo. La experiencia muestra que la primera estrategia debería ser transmitir el mensaje de forma amigable a quien puede operar directamente sobre el problema. Por ejemplo, en caso de que el problema fuera en el área de salud, se puede intentar hacer llegar un documento de investigación al Ministerio de Salud. Si el mensaje es ignorado, entonces se puede intentar llegar a un público secundario, que tenga incidencia en el público objetivo primario. Un típico ejemplo de ello son los medios (gráficos y audiovisuales). Este en realidad es un medio para llegar a la ciudadanía más amplia, la cual a su vez ejerce presión sobre los decisores clave. Para alcanzar a la ciudadanía más amplia, las redes sociales son algunas veces el instrumento idóneo.

2. Elaboración de mensajes centrales:

lo importante en esta etapa es presentar claramente el problema, la evidencia que lo demuestra (aquí entran en juego las herramientas de monitoreo antes aludidas, que se pueden complementar con otras más sofisticadas), y luego esbozar algún tipo de solución. Es importante que el lenguaje en el que se expresen los mensajes centrales sea acorde al público objetivo seleccionado en el punto anterior.

3. Planificación de la estrategia de comunicación:

definido el público objetivo, resulta indispensable pensar cómo es mejor comunicarlo. Como se dijo antes, no es lo mismo un documento de investigación dirigido a equipos técnicos que una estrategia de difusión masiva. La estrategia de comunicación es ideal pensarla en etapas, con objetivos que se puedan encarar primero de una manera y si falla, de otra, y que luego permita una autoevaluación sobre su grado de éxito.



Con todas estas herramientas se ha buscado brindar a la ciudadanía un enfoque integral para el monitoreo presupuestario, confiando en que tal monitoreo puede fortalecer a nuestra sociedad y fomentar una mayor responsabilidad por parte de nuestros gobernantes.

14. Fuentes de información

- Asamblea Nacional de Venezuela
www.asambleanacional.gov.ve
- Banco Central de Venezuela
www.bcv.org.ve
- Contraloría General de la República
www.cgr.gob.ve
- Instituto Nacional de Estadística
www.ine.gov.ve
- Ministerio de Economía, Finanzas y Banca Pública
www.mefbp.gob.ve
- Oficina Nacional de Presupuesto:
www.onapre.gob.ve
- Procuraduría General de la República
www.pgr.gob.ve
- Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria
www.seniat.gov.ve
- Superintendencia Nacional de Auditoría Interna
www.sunai.gob.ve
- Tribunal Supremo de Justicia
www.tsj.gov.ve

Diez pasos para el seguimiento ciudadano al gasto público

Para un ciudadano o grupo de ciudadanos que se quieren ocupar de hacer seguimiento al gasto, las siguientes son recomendaciones sencillas que lo pueden guiar en los primeros pasos con cierta facilidad:

- 1. Escoge un tema,** sector u organismo público, preferiblemente en el que tenga algún conocimiento o interés particular.
- 2. Escoge el alcance o nivel de tu interés.** Puedes seleccionar un sector amplio, general o concreto y pequeño como creas que puedes abarcar. Por ejemplo, si cuentas con un equipo de gente que conozca el sector de Educación, te pudieras ocupar del seguimiento a la ejecución del Ministerio de Educación, o mirar los recursos de construcción de escuelas y el trabajo de la Fundación de Edificaciones y Dotaciones Educativas (FEDE). Pero quizás te parezca mejor comenzar con el monitoreo a la ampliación de la escuela de tu zona o del dispensario, o del programa de alimentación escolar (PAE) en la escuela de tu hijo.
- 3. Búsqueda de información.** Averigua todo lo que puedas, desde los índices internacionales sobre el tema que monitoreas, hasta el monto asignado para el gasto que vas a evaluar. Esa información es pública, por lo tanto, el órgano responsable DEBE entregar o tener visible esa información; si no es así, puedes solicitar con una petición de información, buscarla en el presupuesto nacional (si es un presupuesto amplio); en la web del órgano público, o en los informes de la ONAPRE www.onapre.gob.ve.
- 4. Analizar el gasto y los contratos.** Si haces monitoreo a una obra, deberías tener acceso al contrato con el constructor responsable; si es la compra de medicamentos, por ejemplo, deberías poder tener acceso al contrato de compra (y también al proceso por el que se asignó o hizo la elección del proveedor). Los contratos son la gran fuente de información, porque deben indicar detalles del bien o servicio contratado, niveles de calidad, fechas de entrega o culminación, condiciones de entrega, formas de pago, montos, responsables, etc.
- 5. Monitoreo sin información oficial.** La creatividad e insistencia pueden hacer la diferencia. Proponemos la aplicación básica del método científico: observación, más observación y sistematización de la situación. Tener registro, anotar cada cosa que observes del caso que monitoreas, te permitirá exponer las debilidades observadas y solicitar explicaciones más detalladas.

- 6. Apoyo de expertos.** Es importante que tengas en cuenta que cuando no somos expertos de un área, con frecuencia ocurren dos cosas: **1.** No nos damos cuenta de los problemas e inconsistencias (un médico puede ver el padecimiento con una sola mirada); o **2.** Todo nos parece que está mal, pues no conocemos las entrañas de la situación y requerimos más explicaciones de las que un conocedor requeriría.



- 7. Contrastar con la realidad.** Una oportunidad para la incidencia en el gasto es estudiar la información oficial (o propaganda) vs la realidad observada. Las diferencias son posiblemente elementos de preocupación o por lo menos requieren atención por parte de los responsables de la ejecución del gasto.
- 8. Sumar voluntades.** Mejorar la realidad no debe responder a tu interés personal, sino a las visiones colectivas de construcción de sociedad. Así de amplio. Debe responder a visiones de valores: libertad, justicia, transparencia. Con seguridad no estás solo en esa búsqueda y la construcción de soluciones ameritan la movilización de la gente cercana al caso o sector.
- 9. Exigir respuesta al sector público.** Para ello, debes presentar con seriedad y prudencia tus observaciones y propuestas a los responsables.
- 10. Difundir.** Todo monitoreo debe ser divulgado, para informar al resto de los ciudadanos de la labor que se realiza y de los hallazgos. Internet y las redes sociales en este momento ofrecen infinitas oportunidades para dar a conocer los resultados del monitoreo, desde crear un twitter sobre el trabajo, hasta abrir un blog o página web. Pero para ello tienes que preparar por escrito informes con el resumen de lo que quieres transmitir. No siempre tienes que dar malas noticias. Es maravilloso encontrar buenas prácticas, gestiones eficientes que nos transmitan orgullo del trabajo que realizan nuestros líderes.

Bibliografía

Budlender, Debbie y Rhonda Sharp, con Kerri Allen (1998). «Cómo hacer análisis de género en los presupuestos: prácticas e investigación contemporáneas». Commonwealth Secretariat.

Cooper Tory, Jennifer Ann y Flérida Guzmán Gallangos (2005). «Guía metodológica para la inclusión de la perspectiva de género en los presupuestos públicos».

Cooper Tory, Jennifer Ann y Flérida Guzmán Gallangos (2003). «Un análisis presupuestario con un enfoque de género».

Cunill Grau, N. (2004). «La transparencia en la gestión pública. ¿Cómo construirle viabilidad?», *Revista Chilena de Administración Pública*, Santiago de Chile.

Díaz Frers, L., Elena, S. y Casadei, E. (2012). «Transferencias transparentes: la asignación de subsidios en gas, transporte y agroalimentos en Argentina», en: *Gobierno abierto y transparencia focalizada: tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wdocs/getdocument.aspx?docnum=37245829>

Gasto en la Mira Perú: (metodología análisis de gasto público) <http://archive-pe.com/page/4066262/2014-06-02/http://www.gastoenlamira.pe/metodologia>

Girón, Sandra Lorena, Julio César Mateus y Carlos Enrique Castellar (2006). «Análisis de costo-efectividad de dos intervenciones para el control de la malaria en el área urbana de Buenaventura, Colombia». *Revista Biomédica* [en línea].

Guardarucci, I., Puig, J.P. y Salinardi, L.H. (2012). «Incidencia del gasto público en educación: nueva evidencia para la provincia de Buenos Aires en base a la encuesta anual de hogares», CEDLAS – Universidad Nacional de La Plata, Documento de Trabajo N° 139, Diciembre.

International Budget Partnership (2012). «Informe País Venezuela».

International Budget Partnership (2012). «Informe resultados 2012»

International Monetary Fund (2007). «Manual on Fiscal Transparency».

Jacobs, Davina, Jean-Luc Hélys and Dominique Bouley (2009). «Budget Classification» Technical Notes and Manuals, Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund.

Kaufmann, D. (2000). «Corrupción y reforma institucional: el poder de la evidencia empírica», en: *Perspectivas*, vol. 3(2), Universidad de Chile, Santiago de Chile.

Kunieda M. y Gauthier A. (2007). «Género y transporte urbano: inteligente y asequible», Módulo 7A, en *Transporte sostenible: texto de referencia para formuladores de políticas públicas en ciudades en desarrollo*, Eschborn, Alemania.

Michener, G. y Bersch K. (2011). «Conceptualizing the Quality of Transparency, First Global Conference on Transparency Research», Rutgers University, Newark, 19 y 20 de mayo.

OCDE. «OCDE Mejores Prácticas para la Transparencia Presupuestaria».

Puente, José Manuel, Abelardo Daza, Germán Ríos y Alesia Rodríguez (2006). «The Political Economy of the Budget Process. The Case of Venezuela». *Economic and Sector Study Series*, Inter-American Development Bank.

Puig, Jorge P. y Nicolas Epele (2013). «Incidencia distributiva del gasto público en educación de la provincia de Buenos Aires». *Documento de Trabajo DPEPE N°05/2013*.

Luciana Díaz Frers

Licenciada en Economía, Universidad de Buenos Aires (UBA). Posgrado en Economía Internacional, Instituto de Economía Internacional Kiel (Alemania). Magíster en Historia Económica de Países en Desarrollo, London School of Economics (Reino Unido). Actualmente es asesora de Presidencia de la Auditoría General de la Nación en Argentina. Fue durante 11 años Directora del Programa de Política Fiscal de CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento), coordinando el programa «Lupa Fiscal», un programa de monitoreo del gasto nacional en Argentina. Fue investigadora económica del IERAL (Instituto de Estudios sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana). Se desempeñó como asesora del Ministerio de Economía de la Nación. Es autora de numerosas publicaciones y expositora frecuente en seminarios y conferencias sobre política fiscal y federalismo. Es docente de maestría de la materia «Economía del sector público». Es asesora del Centro de Divulgación del Conocimiento Económico A.C. CEDICE Libertad en Venezuela

Estefanía Casadei

Licenciada en Gobierno y Relaciones Internacionales (Universidad Argentina de la Empresa). Candidata a magíster en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales). Actualmente se desempeña como asesora en la Unidad de planificación y seguimiento de la de Redes del Ministerio de Salud de la Nación en Argentina y como consultora del Área de Desarrollo Económico de CIPPEC. Es responsable en CIPPEC del capítulo argentino del Índice Internacional de Presupuesto Abierto del International Budget Partnership (IBP) desde 2010. Además elabora anualmente el Índice de transparencia presupuestaria provincial del Programa de Desarrollo Económico de CIPPEC y ha participado de proyectos de asesoramiento a gobiernos provinciales para el diseño de portales de transparencia, elaboración de un presupuesto ciudadano e implementación de mejoras en la publicación de información presupuestaria. Entre las publicaciones en las que participó se destacan: Índice de transparencia presupuestaria provincial (CIPPEC, 2014 y 2013); Mapa de la transparencia presupuestaria en la Argentina (CIPPEC, 2013); Transferencias transparentes: la asignación de subsidios en gas, transporte y agroalimentos en la Argentina (CID, 2012); Transparencia Presupuestaria Provincial (CIPPEC, IBP, 2011). Es asesora del Centro de Divulgación del Conocimiento Económico A.C. CEDICE Libertad en Venezuela.

Metodología para recolección, análisis y seguimiento del gasto público en Venezuela

Propiciando una Ciudadanía Vigilante

Luciana Díaz Frers
y Estefanía Casadei

1ª edición

Centro de Divulgación
del Conocimiento
Económico «CEDICE», 2015

Coordinación editorial

Rocío Guijarro

Corrección

Alberto Márquez

Diseño

ABV Taller de Diseño

Carolina Arnal

Impresión

XXXX

Tiraje

500 ejemplares

© Centro de Divulgación
del Conocimiento Económico «CEDICE»

HECHO EL DEPÓSITO DE LEY

Depósito Legal: **If5352013330760**

ISBN: 978-980-7118-08-8

Caracas, Venezuela 2015

Centro de Divulgación del Conocimiento Económico CEDICE

Av. Andrés Eloy Blanco (Este 2)
Edificio Cámara de Comercio de Caracas.
Nivel Auditorio, Los Caobos,
Caracas, Venezuela.
Teléfono: +58 (212) 571.3357
Correo electrónico:
cedice@cedice.org.ve
www.cedice.org.ve
Twitter: @cedice
RIF: J-00203592-7

Está permitida la reproducción
de esta publicación, citando
la fuente y con autorización
previa del Centro de
Divulgación del Conocimiento
Económico «CEDICE»

Metodología para recolección, análisis y seguimiento del gasto público

Propiciando una Ciudadanía Vigilante

El **Centro de Divulgación del Conocimiento Económico, A.C. CEDICE Libertad**, es una asociación civil sin fines de lucro, privada e independiente, fundada en 1984 por personas comprometidas en la defensa de la libertad individual, la iniciativa privada, los derechos de propiedad, gobierno limitado y búsqueda de la paz.

El **Observatorio de Gasto Público** del Centro de Divulgación del Conocimiento Económico para la Libertad tiene como objetivo analizar, monitorear y hacer seguimiento del gasto público en Venezuela a fin de mejorar la calidad, disponibilidad, demanda y uso de información para que la sociedad civil y actores políticos conozcan el impacto que el presupuesto público y el gasto tienen para el país.

CEDICE Libertad, siempre en su afán de generar conocimiento para promover y estimular ciudadanos comprometidos con mejorar y fortalecer la democracia a través de herramientas que promuevan el diálogo y la búsqueda de la paz, pone a la orden a través de su programa Observatorio de Gasto Público, este manual metodológico para propiciar una **Ciudadanía Vigilante**, término que queremos destacar para que se convierta en una realidad y con este instrumento, que esperamos sea útil, pueda usted como ciudadano vigilante hacer observación, seguimiento, monitoreo, recolectar información sobre cómo se ejecuta el gasto público, qué tan eficiente es para solucionar problemas de la sociedad, teniendo como base el presupuesto que elabora el Poder Ejecutivo año a año. La ciudadanía vigilante debe estar atenta a observar y a exigir rendición de cuentas.

