GESTIÓN PRESUPUESTARIA COMO PROCESO FUNCIONAL DE LA GERENCIA ESTRATÉGICA MUNICIPAL

BUDGET MANAGEMENT AS A FUNCTIONAL PROCESS OF THE MUNICIPAL STRATEGIC MANAGEMENT

Medina León, Brígida Emilia
Brigida2501@gmail.com
Universidad Latinoamericana y del Caribe – ULAC

RECIBIDO: 12/11/2022
ACEPTADO: 15/01/2023

RESUMEN

La actual sociedad contemporánea está asistiendo a una radical transformación de la gestión presupuestaria pública, fundamentalmente en lo concerniente a nuevos modos de gerenciar esos presupuestos públicos, poniendo de relieve en forma preponderante, la participación activa y protagónica de los actores locales a lo largo de todo el proceso de diseño, concepción, ejecución control y evaluación de las actividades contempladas en este documento operativo. Toda esta nueva dinámica organizacional es objeto de análisis y debate académico al conformar un apasionante campo de investigación. Bajo estas premisas se desarrolló el presente artículo documental enfocado en abordar la gestión presupuestaria como proceso funcional de la gerencia estratégica municipal, a efectos de generar insumos para una amplia discusión acerca de la clara necesidad de acometer procesos de modernización de la gestión presupuestaria a nivel de los entes públicos, tal como el caso de las alcaldías. En este sentido, a lo largo del desarrollo del artículo, se pone de relieve la urgencia de articular un renovado modelo de gerencia enfocado en una visión de totalidad, vinculación de la ciencia y la tecnología con la sociedad, comunicación de los impactos de la gerencia, dirección como asunto de utilidad pública, junto a la autonomía, confianza y sensibilidad intelectual. En este sentido, la articulación sistemática de estas perspectivas constituye un modelo alternativo dirigido a fortalecer el desempeño organizacional en los espacios públicos, considerando en forma prioritaria el abordaje social de la gerencia, no sólo como hecho administrativo, sino también y más relevante, como una práctica compleja.

Palabras clave: presupuesto, proyecto, gerencia, proceso, municipio

ABSTRACT

The current contemporary society is witnessing a radical transformation of public budget management, fundamentally with regard to new ways of managing these public budgets, emphasizing in a predominant way, the active and leading participation of local actors throughout the entire process. the process of design, conception, execution, control and evaluation of the activities contemplated in this operational document. All this new organizational dynamic is the subject of analysis and academic debate as it forms an exciting field of research. Under these premises, this documentary article was developed focused on addressing budget management as a functional process of municipal strategic management, in order to generate inputs for a broad discussion about the clear need to undertake budget management modernization processes at the level of public entities, such as the case of mayors. In this sense, throughout the development of the article, the urgency of articulating a renewed management model focused on a vision of totality, linking science and technology with society, communication of the impacts of management is highlighted. , management as a matter of public utility, together with autonomy, confidence and intellectual sensitivity. In this sense, the systematic articulation of these perspectives constitutes an alternative model aimed at strengthening organizational performance in public spaces, considering as a priority the social approach of management, not only as an administrative fact, but also and more relevant, as a complex practice.

Keywords: budget, project, management, process, municipality

INTRODUCCIÓN

Desde el punto de vista de una eficiente planificación estratégica gerencial, sobre todo en el ámbito público, tal como la gestión de los municipios, resulta crítico el tema del manejo presupuestario. Este representa una responsabilidad fundamental de todo ente público al implicar la rendición de cuentas de los dineros pertenecientes a cada uno de los habitantes del municipio.

A tal fin, estos entes construyen, según las directrices normativas nacionales y regionales del caso, los planes operativos con el objetivo de reflejar distintas las metas, objetivos y estrategias a desarrollar a lo largo de un horizonte de tiempo, por lo general, durante un año. Es dentro de estos planes operativos anuales donde se incluyen el presupuesto municipal y corresponde éste, a una detallada descripción de las fuentes de recursos de donde provendrá el dinero para alcanzar esos objetivos, estrategias y metas; especificando en cada caso, las partidas presupuestarias de cómo será ejecutado cada cantidad de recurso asignado.

Hoy día, el manejo presupuestario de carácter público, se concibe bajo un marco integral de tecnología financiera, por tanto, ya no sólo se le considera como una simple expresión financiera de los planes ejecutivos, sino por el contrario, el presupuesto es en sí mismo, el instrumento de planificación por excelencia donde se llega a recoger toda el contenido político e ideológico del gobierno, materializado en las partidas y en los montos asignados a estas, con fines claros de impacto social, cultural o técnico.

Bajo esta concepción, el presupuesto y más aún, la gestión presupuestaria, se transforma en herramienta vital dentro del esquema operativo de cualquier dependencia pública, como en este caso, la alcaldía. Así, la gestión presupuestaria posibilita definir el plan operativo anual e incluye, los indicadores y parámetros para su correcta ejecución, control y evaluación. Cada una de estas fases constituye en su conjunto, la gestión presupuestaria pública.

En el contexto anterior, se considera al presupuesto público como un instrumento de gestión del Ejecutivo Municipal orientado a alcanzar resultados favorables en pro de su población objetivo, teniendo como fin último, la eficiente prestación de los servicios bajo su competencia y el logro de las metas propuestas con los mayores índices de cobertura equidad, justicia social, inclusión, eficacia y eficiencia.

Asimismo, en el documento de presupuesto se fija claramente el límite máximo de gasto durante el período fiscal considerado, así como las fuentes de ingresos de donde se financiarán los proyectos considerados, asociándolos a la disponibilidad y prioridad de fondos públicos, atendiendo a un carácter de estricto equilibrio fiscal.

En el caso de las alcaldías, la formulación y gestión del presupuesto, se rigen por la normativa emanada de la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE) atendiendo a lo estipulado en la Constitución de la República (ANC, 1999), en la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (AN, 2015) y sus reglamentos, donde se indican los pasos a seguir por toda dependencia pública para elaborar el presupuesto.

Sobre este renovado marco institucional se ha configurado un nuevo esquema jurídico para la concepción y desarrollo de la administración pública, destacando en forma particular una nueva visión de país con nuevos actores y procesos de carácter administrativos dando lugar a la actualización de leyes, políticas y organismos públicos con la clara responsabilidad de impulsar un nuevo orden Ejecutivo dentro del territorio nacional, siendo a la vez, sustento de las acciones de cada uno de esos entes públicos regionales y locales (García & Piña, 2013).

Es así como un elemento a destacar dentro de esta nueva arquitectura pública, lo representa el mayor grado de participación ciudadana otorgada por mandato constitucional en cada ámbito de la vida política del país, incluyendo la construcción participativa de los presupuestos municipales, como estrategia dirigida a darle un protagonismo relevante a las comunidades locales como receptores finales de todas y cada una de las acciones a ejecutar por las diferentes dependencias de gestión pública, teniendo como lazo conector, toda la serie de necesidades identificadas por estos actores sociales locales.

Son entonces los planteamientos anteriores, el marco dentro del cual se inscribe el presente artículo, orientado al abordaje teórico de la gestión presupuestaria como un proceso funcional de la gerencia estratégica municipal, al considerar ese documento como instrumento clave para la eficiente asignación y control de recursos financieros.

De esta manera, se ubica al presupuesto municipal dentro de una categoría de importancia capital al representar la expresión monetaria estipulada en los estados financieros de la alcaldía y describir de forma detallada, los distintos tipos de ingresos a percibir y egresos a erogar dentro de un horizonte de tiempo determinado, por tanto, al analizar los componentes teóricos rectores de la gestión presupuestaria, se brindaría una serie de aportes académicos dirigidos a contribuir con una ejecución acorde a las normativas del caso y brindar potenciales elementos de innovación para considerar diferentes escenarios factibles de aplicar, a la luz de las actuales corrientes y tendencias en materia de gerencia y administración de presupuestos.

Lo acotado anteriormente, tiene su mayor expresión en la implementación en el país de un nuevo proceso político, cuyo núcleo central es el fomento y puesta en práctica de mayores niveles de participación democrática de las comunidades como vía expedita para dejar atrás prácticas públicas excluyentes de la soberanía popular. Es así como la visión de la actual concepción política, se dirige en forma franca, hacia la expansión del componente social y la abierta experiencia de la participación ciudadana.

CONTEXTO TEÓRICO

Conceptualmente, la gestión presupuestaria se corresponde como el agregado concatenado de diferentes tipos de principios, normas, recursos y procesos vinculados sistemáticamente para gerenciar fondos públicos, así como aquellos recursos propios recaudados, en función de distintos objetivos y metas

trazadas por la instancia ejecutiva del caso, sea en el nivel nacional, regional o municipal. Este esquema de carácter administrativo, transforma al proceso presupuestario en una intención atributiva materializada en programas operativos bajo una perspectiva de largo plazo, orientada bajo la gerencia política de cada dependencia pública en particular (Romero, 2002).

Es precisamente mediante la gerencia pública, la vía a través de la cual el Estado interacciona e interactúa con sus ciudadanos, bajo la forma de diversos entes oficiales, ya sea al prestarle diferentes tipos de servicios o brindarles programas de asistencia ciudadana, así como mediante el fomento de variadas actividades productivas, muchas de las cuales, llegan a representar fuentes de ingresos para esas dependencias oficiales y son por tanto, objeto de regulación por parte de otras entidades públicas, bajo una normativa específica reguladora de estas actividades.

Sobre este particular, el ente con la potestad de recaudar y reasignar recursos públicos, es la denominada Hacienda Pública. Este órgano tiene como responsabilidad primaria, custodiar todos aquellos bienes (tangibles e intangibles) pertenecientes a cada territorio en el país, mediante esquemas de planificación, dirección y control de todo ese cúmulo de actividades bajo su tutela y responsabilidad. Así, en el ámbito municipal, el responsable de la Hacienda Pública del Municipio, es la figura del Alcalde, entre cuyas atribuciones de primer orden, destaca la efectiva gerencia financiera – administrativa del municipio, en concordancia con las normas de control presupuestaria propias de distintos órganos como el Ministerio del Poder Popular de las Finanzas, la ONAPRE, el Concejo Municipal, el Consejo Local de Planificación Pública, la Contraloría Municipal o el Control Ciudadano (Díaz & Pacheco, 2015).

Estas características propias de la actuación pública relativas al presupuesto, lo transforman en una herramienta de carácter financiero, económico y social, la cual permite a la autoridad municipal, la planificación estratégica de su gestión sobre la base del mayor índice de equilibrio entre ingresos y egresos, atendiendo a las actividades desarrolladas en un determinado lapso de tiempo (Pereira, 2002).

En el caso particular de la ONAPRE, esta instancia recibe la información relativa al presupuesto, mediante una ordenanza donde se refleja su aprobado por el Concejo Municipal. Este nivel de autonomía lo ostenta el municipio al constituir la unidad político primaria de organización del país, con el específico fin de brindar y garantizar el bienestar común a nivel local, mediante la aplicación de una serie de cursos de acción coordinados y orientados al logro de claros objetivos, plasmados en el presupuesto público municipal (ONAPRE, 2020).

Asimismo, es la misma Constitución de la República, en su artículo 168 (ANC, 1999) quien define al municipio como la unidad política primaria de organización nacional, gozando por tanto, de personalidad jurídica y autonomía dentro de los límites establecidos en esa carta magna. En tal sentido, es precisamente objeto de autonomía municipal, la gestión de distintas materias propias de su

competencia, en consecuencia, dentro de las cuales, resalta la gestión presupuestaria.

Igualmente, y dentro del mismo marco constitucional, un novedoso tema de avanzada institucional lo representa la inclusión, para el cumplimiento de esa serie de competencias, de la participación ciudadana a lo largo de todo el proceso de definición y ejecución de la gestión pública de la instancia municipal.

Este mandato es detallado ampliamente en la Ley de los Concejos Locales de Planificación Pública (AN, 2002) y en la Ley de los Concejos Comunales (AN, 2006). Ambos instrumentos jurídicos tienen como fin último, incorporar el protagonismo directo de los ciudadanos del municipio durante todo el proceso de definición de las prioridades de inversión pública del municipio; así como la discusión y aprobación del presupuesto público del municipio, además del control durante su ejecución.

Ahora bien y aun cuando es el ente municipal, la entidad responsable de llevar adelante el proceso de planificación, elaboración, administración y ejecución de todos los recursos recibidos de fuentes públicas; igualmente debe cumplir con una serie de cuatro fases estrechamente interrelacionadas, tales como son: formulación, discusión y aprobación, ejecución, evaluación y control (ONAPRE, 2020).

La formulación corresponde a la fase de inicio de todo el proceso de gestión presupuestaria. Está regida por los lineamientos vigentes de política presupuestaria de ingresos, tales como creación de nuevos impuestos o modificación de los existentes. Por otro lado, se considera igualmente la política de gastos, donde un elemento clave para el caso de Venezuela, es el incremento del salario mínimo nacional o la variación del índice inflacionario. La fase culmina al presentar el proyecto de presupuesto municipal ante el Concejo Municipal en sesión especial para su discusión y aprobación, durante la segunda fase, mediante la celebración de acciones deliberativas dirigidas las cuales pueden o no, corregir y reformular el proyecto original de presupuesto.

Una vez aprobado, el presupuesto pasa a la tercera fase, de ejecución presupuestaria. En otras palabras, hacer realidad cada una de las partidas y programas contentivos del documento aprobado, en tiempo y espacio. Finalmente, la ejecución presupuestaria realizada es objeto de evaluación y control con el propósito de poner de relieve potenciales errores u omisiones durante la tercera fase y, en consecuencia, implementar los correctivos necesarios en un tiempo perentorio.

Durante esta última fase, es clave la retroalimentación entre actores involucrados directamente con la puesta en marcha del presupuesto, a fin de adoptar las enmiendas sugeridas para próximas ejecuciones presupuestarias; más aún cuando entes como el Ministerio del Poder Popular para las Finanzas viene incorporando mecanismos para adelantar la reestructuración de todo el sistema administrativo, con miras a dotarlo de un mayor grado de dinamismo y agilidad para una eficiente gestión municipal.

Como se evidencia, la articulación de estas etapas se concibe bajo un enfoque sistémico integral donde se incluyen una serie de procesos y

mecanismos relativos al ámbito administrativo y financiero, los cuales se orientan a la eficiencia y eficacia en la gestión de recursos públicos para satisfacer las necesidades colectivas del municipio.

RUTA METÓDICA

Para lograr el objetivo del presente artículo, tal como es el abordaje teórico de la gestión presupuestaria como un proceso funcional de la gerencia estratégica municipal, considerando el presupuesto como el instrumento clave para la eficiente asignación y control de recursos financieros; se contextualiza el estudio bajo los postulados afines al método cualitativo y de manera concreta, dentro del enfoque fenomenológico y los lineamientos propios de la hermenéutica (Husserl, 1962).

Es así como este esquema metódico permitió desarrollar una hoja de ruta dirigida a analizar la realidad de la gestión presupuestaria a la luz del actual andamiaje institucional sobre el cual se sustenta y discurre su aplicación hoy día en todas aquellas dependencias de carácter oficial, tal como en este caso, la alcaldía.

Este procedimiento favoreció la emergencia de los supuestos epistemológicos asociados a la práctica gerencial de la gestión presupuestaria municipal, siendo en tanto, objeto de análisis y contraste teórico. De esta manera y atendiendo a los preceptos anteriores, la revisión documental se inició con una exploración de la bibliografía vinculada al procedimiento de la gestión presupuestaria y de forma particular, enfocada en las últimas directrices emanadas de diversos órganos competentes referidas a las adecuaciones y reformulaciones vigentes a la fecha.

Este actuar metódico dirige la atención ontológica del estudio, hacia el presupuesto municipal y el marco normativo utilizados durante todo el proceso de ejecución presupuestaria; adquiriendo en tanto la condición de realidad operativa de análisis. En consecuencia, el análisis bibliográfico se centró en las siguientes fuentes:

- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela
- Instructivo N° 21, emanado de la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE) y referido a la formulación de la ordenanza de presupuesto anual de ingresos y gastos de los municipios
- Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público
- Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública
- Ley de los Consejos Comunales.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Generalidades del presupuesto

Aunque en los acápites anteriores se hizo un primer esbozo acerca de las características propias relativas al presupuesto como instrumento de la gestión municipal, acá se busca destacar su relevancia como unidad básica para sustentar en forma estructural, ese tipo gestión especializada. En tal sentido, el presupuesto se transforma en un medio para el accionar desde una perspectiva económica, de todas aquellas decisiones de tipo operativo plasmadas en cada uno de los programas y planes concebidos por el municipio.

A partir de estos atributos del presupuesto, emerge su condición de elemento sistemático formal para el efectivo desempeño de las funciones

administrativas de planificación y control; por tanto, es allí donde recae su carácter de elemento crítico e indispensable del proceso de planeación, al posibilitar la proyección cuantificada de los ítems económico – financieros requeridos por cualquier actor productivo, a la hora de valorar y cuantificar el cumplimiento de sus objetivos. En definitiva, la principal finalidad del presupuesto, recae en su versatilidad a la hora de determinar de la mejor forma, el proceso de asignación y utilización de recursos, junto al control operativo de todas las actividades de una organización, en términos financieros (Burbano & Ortiz, 2000).

En este sentido, la utilidad del presupuesto queda reflejada como instrumento de planificación y control administrativo, donde confluyen los objetivos de la organización, traducidos en términos financieros facilitar su asignación atendiendo a diversas técnicas y estrategias sustentadas en criterios de carácter integral y sistémicos para una eficaz gestión presupuestaria.

Ahora bien, en este punto es imperativo resaltar la importancia clave del factor humano como elemento crucial de la gestión presupuestaria. Son sin lugar a duda, la capacidad, el compromiso, la persuasión y la inteligencia de los responsables de gerenciar el presupuesto, los atributos diferenciadores a la hora de transformar un documento oficial, en un verdadero instrumento para la acertada y eficiente toma de decisiones. De esta manera, los presupuestos llegan a reflejar fielmente la verdadera personalidad de quienes son responsables de su conducción (Mallo & Merlo, 2000).

Marco normativo para la formulación presupuestaria

Desde la perspectiva institucional, el presupuesto municipal se considera, según la (ONAPRE, 2020), como el instrumento expedito para la planificación, administración, control y gestión gubernamental, donde se deben reflejar las distintas prioridades asociadas a cualquier gobierno local. Por otro lado, este instrumento tiene la cualidad única de permitir el acceso de los ciudadanos a los bienes y los servicios públicos conforme a las diferentes políticas de desarrollo económico y social emanadas por el Estado en el contexto de su visión de país.

Desde este punto de vista ejecutivo y sobre la base del cumplimiento de todas las disposiciones constitucionales y legales normativas de la administración financiera del sector público venezolano, es precisamente la ONAPRE, el ente responsable de emitir las pautas legales dirigidas a promover la correcta administración del patrimonio público, a fin de asegurar, entre otros, los siguientes objetivos clave:

- Proporcionar las directrices de orden legal y técnico a desarrollarse en el ámbito presupuestario del sector público municipal.
- Promover la guía normativa para la adecuada formulación presupuestaria de manera estructurada, a efectos de construir de forma idónea, el Proyecto de Ordenanza de Presupuesto de Ingresos y Gastos Municipal.
- Sistematizar en un registro único, la información estadística relacionada con el tema presupuestario y financiero municipal, con el propósito de servir de

insumo clave de apoyo durante el proceso de toma de decisiones.

En función de los anteriores postulados institucionales, el marco normativo rector a la hora de formular el presupuesto municipal, se rige por una serie de disposiciones, las cuales se recogen de forma detallada en la tabla 1.

Estas normas se expresan en orden jerárquico destacando los artículos relevantes contenidos en los decretos, leyes, resoluciones, providencias y demás instrumentos aplicables al proceso de elaboración y formulación presupuestaria.
A efectos de este estudio, se obvia el marco sancionatorio.

Tabla 1. Marco normativo aplicable a la formulación del presupuesto municipal

Ordenamiento Jurídico	Fecha y N° de la Gaceta Oficial	Artículos
Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (Enmienda N° 1).	19 de febrero de 2009 Gaceta Extraordinaria N° 5.908	311 al 315
Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público.	15 de diciembre de 2015 Gaceta Extraordinaria N° 6.210	5 Numerales: 4, 6, 7, 9, 12, 13,15, 26, 27, 71 y 72.
Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público.	17 de diciembre de 2014 Gaceta N° 6.147	14 y 15.
Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública	17 de diciembre de 2014 Gaceta N° 6.147	1, 2, 3, 8, 20, 28, 30, 32, 44, 70, 96, 97, 98, 103, 109, 110 y 119.
Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal.	23 de diciembre de 2010 Gaceta Extraordinaria N° 6.013	9, 29, 43 y 44.
Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, Las Trabajadoras y Los Trabajadores	07 de mayo de 2012 Gaceta Extraordinaria N° 6.076	6, 9, 146, 442 al 447.
Ley Orgánica del Poder Público Municipal.	28 de diciembre de 2010 Gaceta Extraordinaria N° 6.015	138, 139, 140 y 141, 233 al 241.
Ley Orgánica del Poder Popular.	21 de diciembre de 2010 Gaceta Extraordinaria N° 6.011.	09. 14, 17 y 24.
Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal.	21 de diciembre de 2010 Gaceta Extraordinaria N° 6.011.	02, 07, 08, 09, 10 numeral 01, 22 y 53.
Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Reforma de la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular.	18 de noviembre de 2014 Gaceta Extraordinaria N° 6.148.	19, 20, 30, 31, 38, 39, 40, 41, 74, 75, 76 77 y 78.
Ley Orgánica de Contraloría Social.	21 de diciembre de 2010 Gaceta Extraordinaria N° 6.011.	1, 4, 5, 7, 8, 9 y 16.

Fuente: (ONAPRE, 2020)

Tabla 2. Marco normativo aplicable a la formulación del presupuesto municipal

Ordenamiento Jurídico	Fecha y N° de la Gaceta Oficial	Artículos
Ley Orgánica de las Comunas.	21 de diciembre de 2010 Gaceta Extraordinaria N° 6.011.	22, 32, 34, 47, 49 y 62.
Ley Orgánica de los Consejos Comunales.	28 de diciembre de 2009 Gaceta N° 39.335.	30, 34 numeral 4, 47, 50 y 59.

Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno.	22 de febrero de 2010 Gaceta N° 5.963. Extensión N° 39.371.	02, 07, 22 y 25.
Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Contra la Corrupción.	19 de noviembre de 2014 Gaceta Extraordinaria N° 6.155	06 al 08, 10, 54 al 62.
Ley del Estatuto de la Función Pública.	06 de septiembre de 2002 Gaceta Extraordinaria N° 37.522.	15 y 50.
Reforma Parcial. Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública.	03 de junio de 2015 Gaceta Extraordinaria N° 6.184.	05 numeral 19.
Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Contrataciones Públicas.	13 de noviembre de 2014 Gaceta Extraordinaria N° 6.154.	6 numeral 18, 23, 39, 40, 106, 108, 109, 111, 113, 115 numeral 4.
Reglamento de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público Sobre el Sistema de Tesorería.	10 de mayo de 2006 Gaceta N° 38.433	16 al 18, 22, 27, 29 y 65.
Reglamento de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público Sobre el Sistema Presupuestario.	12 de agosto de 2005 Gaceta Extraordinaria N° 5.781.	2 al 5, 7, 10, 38, 39, 41 y 43
Reglamento de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público Sobre el Sistema de Contabilidad Pública.	12 de diciembre de 2005 Gaceta N° 38.333	2, 3 y 6.
Reglamento de la Ley de Contrataciones Públicas.	19 de mayo de 2009 Gaceta N° 39.181	2 y 3.
Reglamento de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno.	17 de mayo de 2012 Gaceta N° 39.924.	1 al 5, 9, 26, 36 numeral 2 y 4, 37 al 42, 50, 53, 54 y 62.

Fuente: (ONAPRE, 2020)

Tal como se evidencia es amplio y muy variado, el marco normativo dentro del cual se desarrolla el proceso de gestión presupuestaria a nivel municipal. Son diversos los instrumentos de orden jurídico, no sólo para el desarrollo en sí del proceso, sino de igual forma, en lo atinente a su vigilancia, control y seguimiento.

Por otro lado, este marco normativo brinda la oportunidad para expresar en toda su dimensión, la política presupuestaria y financiera de, en este caso, la alcaldía; por tanto, es una ocasión inigualable para poner de relieve la visión concebida desde este ente municipal relativa a la aspiraciones y necesidades de la entidad en términos de políticas, metas sectoriales y acciones estimadas desarrollar en un ejercicio económico financiero concreto.

La gestión presupuestaria dentro de la estrategia gerencial

El panorama de la gestión presupuestaria, no sólo a nivel nacional, sino también a nivel internacional, está modelado por un significativo volumen de información y conocimiento tanto sobre el sistema y el proceso, como por la gestión presupuestaria en sí, dentro de la cual destacan tres vectores clave con amplia vigencia hoy día (Ruiz & Caamaño, 2008): por un lado, resalta la intensa labor de estudio e intercambio de experiencias auspiciada por diversos tipos de organizaciones enfocadas en remarcar la creciente conciencia sobre la importancia

de las normas e instituciones en general, y las presupuestarias en particular, para el progreso económico de los países.

El segundo vector se relaciona con el manejo de un idioma común para la expresión uniforme de los documentos de presupuestos, en este caso, se considera al inglés como la lengua de mayor predominancia, soportado fundamentalmente en el mayor acceso a la información presupuestaria en las diferentes naciones, propiciando en tanto, la acuñación de una auténtica terminología internacional en este campo.

Finalmente, el tercer factor descansa sobre las tecnologías de información y comunicación, junto a su ilimitado potencial para la difusión y puesta a disposición de todo aquel ciudadano interesado en información masiva procedente de cualquier lugar del mundo en tiempo real.

Toda esta dinámica demanda un conjunto de transformaciones sociopolíticas cuyo acento se pone en la exigencia de un nuevo patrón de actuación gerencial dirigido a fortalecer esquema de co-gobernabilidad materializados en alianzas estratégicas entre los ciudadanos y el Estado, cuya expresión en Venezuela, se concretó en los modelos de participación ciudadana. Este novedoso modo de integración público, sirve a su vez, de mecanismo de control social, enfocado en fortalecer diversos mecanismos de racionalidad instrumental sobre la base del nuevo conocimiento técnico, económico, ético y político (Romero, 2006).

Es bajo este planteamiento donde la idea de constituir una sociología asociada a la práctica gerencial resultaría decisiva al momento de abordar el estudio de los nuevos modelos de dinámica democrática, incluyendo de manera determinante la participación ciudadana en la construcción y vigilancia de los presupuestos públicos.

Este nuevo modo de expresión de la práctica gerencial, donde se pondría el énfasis en el matiz sociológico de la gerencia, requiere, sin embargo, profundizar en el manejo de un conjunto de teorías, métodos y procedimientos propios de esta disciplina, los cuales son aplicados para dirigir los procesos productivos dentro de los distintos sistemas económicos y en el marco de diferentes estructuras sociales (Romero, 2006).

Bajo esta nueva concepción de trabajo estratégico, se supera la visión parcelada de sólo administrar (gerenciar) recursos materiales tangibles e intangibles; muy por el contrario, se considera el abordaje directo de todo el talento humano, las relaciones laborales y el impacto de las empresas en el entorno.

De esta manera, se entiende la práctica gerencial en general y la presupuestaria, en particular, como un hecho de tipo histórico, social y político, a partir de donde derivan concepciones sobre el uso técnico de recursos y la dirección de personas, todo ello bajo el criterio de configurarlos como los componentes principales para optimizar el desarrollo de toda una organización con repercusiones importantes en su ámbito de actuación (Romero, 2006).

Tal como se evidencia, hoy día los nuevos esquemas gerenciales demandan del trabajo conjunto de todos los actores involucrados, ya sea directos o indirectos. Por tanto, las tradicionales actividades

básicas gerenciales de planificación, organización, dirección y control; dejan atrás su carácter estático y adquieren en tanto, un matiz de orden integrador y sistemático a lo largo de la verticalidad de la estructura organigráfica de la organización, pero también en la horizontalidad del impacto en aquellos actores donde hace vida, a efectos de alcanzar sus objetivos estratégicos y consustanciarse con la realidad de su entorno (Señalin et al., 2020).

Es así entonces como la gestión presupuestaria, principalmente en un mundo globalizado y competitivo como hoy día, remarca su importancia como instrumento vital para la toma de decisiones en los diferentes niveles jerárquicos de una organización. Consecuentemente, en cada nivel operativo se requiere implementar acciones de planificación asociadas a su correspondiente imputación presupuestaria, entendiendo la particularidad de cada estructura operativa, con la demanda de varios tipos de recursos y con la asignación presupuestaria individual, para facilitar la toma de decisiones y ejecutar las actividades previstas, lo más cercano posible donde son demandadas esas acciones en concreto (Rodríguez et al., 2005).

Resulta claro entonces como el principal desafío para cualquier organización de vanguardia (incluyendo dependencias públicas como la alcaldía), descansa en la eficaz articulación de la gestión presupuestaria con la función de planificación estratégica. Se crea entonces un indisoluble vínculo a través del cual se logra la eficiente asignación de recursos, su seguimiento y evaluación a la luz de toda la serie de políticas y directrices emanadas desde las instancias coordinadoras (Cruz et al., 2020).

Este proceso toma un mayor matiz de complejidad, al incorporar al conjunto de actores locales beneficiarios de esas acciones; pero a su vez, le otorga el carácter de validez, al ser éstos actores, los responsables de supervisar y ejercer funciones de contraloría social, directamente a lo largo de todo el proceso de ejecución del recurso asignado. En caso contrario, la ausencia de este tipo de vinculación, conlleva múltiples consecuencias de tipo social, político y ético. Igualmente, desde el punto de vista del manejo presupuestario, la falta de articulación entre planificación general y planificación presupuestaria, es caldo de cultivo para la aparición de prácticas inerciales asociadas a la gestión ineficiente del gasto. Asimismo, dificulta el efectivo control de calidad del gasto y el cumplimiento de las metas trazadas (Munch, 2011).

Por tanto, al no existir esta crítica vinculación, la planificación sencillamente se reduce a un elemento estéril, sin más valor a aquel otorgado por la legalidad de un trámite meramente burocrático. La gestión presupuestaria carece de esta manera, de criterios de factibilidad para concretar las acciones estratégicas prioritarias y vitales para los actores locales. Es así como la articulación entre la planificación gerencial y la gestión presupuestaria, representa en consecuencia, una de las primeras acciones prioritarias a definir por toda organización hoy día (Hintze, 2001).

Ahora bien, en términos de responsabilidad de los actores

involucrados, cada uno de los elementos conformantes de esta vinculación, así como las estrategias a seguir y la asignación de recursos, dependen íntegramente de la alta gerencia (el alcalde, en este caso). Por tanto, el llamado directo se dirige a esta instancia de autoridad a fin de darle viabilidad y hacer operativa esta la estrategia organizacional y llegar a cumplir con los objetivos explícitos contenidos en el proyecto de presupuesto (Señalin et al., 2020).

Sin embargo, el éxito de la articulación entre presupuesto y planificación está condicionado por una serie de factores. De entre estos destaca la amplia divulgación de la intención de incorporar la participación como un elemento clave de la estrategia gerencial. Asimismo, se requiere de la internalización de esa intención por parte de todos los afectados por la acción a ejecutar, a fin de promover su cohesión operativa y el manejo de una misma visión y perspectiva de actuación (Pallarols, 2011).

Concordando con los planteamientos anteriores, son entonces los funcionarios de máxima autoridad, los llamados a implementar todo el conjunto de herramientas a su disposición para fomentar una participativa toma de decisiones a nivel local. Por tanto, la responsabilidad recae en el elemento humano como factor crucial para el éxito de todo el proceso, ya corresponda este a la gestión presupuestaria o a la planificación estratégica a nivel organizacional. Este accionar requiere en consecuencia, de una alta dosis de capacidad cognitiva, compromiso con la labor a emprender, persuasión para involucrar a todos los actores y conocimiento sobre la práctica estratégica gerencial a fin de transformar el sistema presupuestario, en un mecanismo dirigido a alcanzar el éxito de los objetivos trazados por la organización (Señalin et al., 2020).

Es acá donde sin lugar a duda destaca la fase de seguimiento durante toda la actuación de los funcionarios responsables a lo largo de la cadena de autoridad y ejecución de las actividades consideradas dentro del presupuesto. Es en este punto, donde se constatan los resultados reales, con los previamente planificados; más aún cuando en muchos de los procesos organizativos proyectados, se involucran varios actores responsables, requiriendo en consecuencia, la articulación conjunta de las acciones emprendidas por uno y otro actor.

Este proceso da lugar a escenarios con distinto grado de participación y corresponsabilidad para una misma actividad. Acá, la corresponsabilidad se representa en términos del alcance y del mecanismo de participación del actor involucrado. Por ello, la asignación de responsabilidades demanda de la dependencia ejecutora, el uso de sistemas eficientes de control detallado en tiempo real, con la suficiente robustez para generar índices orientados a la eficiente toma de decisiones (Cruz et al., 2020).

De esta forma no se está hablando solamente del monitoreo de recursos financieros, materiales o económicos; por el contrario, el enfoque se centra más allá de la racionalidad del recurso, en el impacto social de la acción ejecutada, lo cual resulta crítico para el caso de una dependencia pública como la alcaldía.

A partir del accionar bajo este criterio, se incorporan a la gestión

presupuestaria un cúmulo de elementos orientados a la modernización del proceso, centrando el punto de mira en el logro pleno de los resultados estimados dentro del horizonte de tiempo estimado en el documento de presupuesto. Así se incorporan elementos críticos de transparencia en el proceso, a fin de alcanzar el mayor nivel de eficacia y eficiencia a lo largo de todo el proceso de asignación y gestión de los recursos (Maluquer, 2012).

REFLEXIONES FINALES

La formulación y más aún, la gestión presupuestaria, dejó atrás la visión estática de un documento aislado dentro de una organización sin vinculación con su entorno. Al contrario, hoy día se requiere al momento de diseñar un presupuesto en una entidad pública como una alcaldía, el profundo entendimiento del contexto sociocultural hacia donde se dirige el impacto de las acciones contenidas en ese documento operativo.

Este renovado accionar, demanda de los actores responsables directos de la planificación estratégica de las organizaciones al momento de elaborar un presupuesto, visibilizar y poner en práctica innovadoras competencias gerenciales a efectos de tomar en cuenta e incorporar, elementos enfocados en la simplificación de trámites operativos, descentralización de competencias, mayores niveles de responsabilidad individual, así como la transparencia al momento de la auditoría de resultados y rendición de cuentas sobre la eficiente asignación y ejecución de los recursos públicos (Núñez et al., 2018).

Dentro de este contexto, las etapas integrantes de la gerencia estratégica: planificación, organización, dirección y control, conforman un entramado de funciones interdependiente aplicadas por todo gerente durante su desempeño organizacional. De todas ellas, desde todo punto de vista, es la función planificación la base concreta para desarrollar sistemática y coherentemente el resto de funciones operativas; resaltando la función contralora, a través de cuya aplicación se obtiene la información primaria para realizar las mediciones, ajustes, así como la acertada y oportuna toma de decisiones sobre el desarrollo y ejecución del presupuesto.

De esta manera, no tiene valor estratégico concebir un presupuesto en términos teóricos, sino se cuenta con la estructura organizacional requerida para su puesta en marcha, además de la ausencia de una alta gerencia comprometida con los valores y la filosofía organizacional de la dependencia oficial y con las directrices emanadas de los órganos centrales de tutela y coordinación ejecutiva (Cobo & Díaz, 2019).

Por tal razón, adquiere un urgente matiz prioritario, la necesidad de internalizar todo el accionar de una organización atendiendo al manifiesto plasmado en su misión y en su visión. Sólo así se tendrá la claridad sobre las particularidades del proceso de planificación a emprender y así, dirigir las acciones indispensables para asignar la serie de recursos humanos, técnicos y materiales a emplear durante la ejecución de los cursos de acción contemplados en el presupuesto. Igualmente, este proceder es la base para designar los responsables de cada actividad, junto a los tiempos para

cumplir satisfactoriamente con la ejecución de esas actividades (Santiago, 2018).

Sin embargo, este mecanismo básico y tradicional de la gestión presupuestaria, demanda actualmente superar estructuras burocráticas y tecnocráticas, exigiendo en su lugar, fortalecer un pensamiento sociológico dirigido a motorizar el desarrollo humano sobre el desarrollo administrativo.

Bajo esta nueva concepción, surge el desarrollo sociológico de la gerencia enfocada en la administración pública, como una opción viable sustentadas en cinco perspectivas concretas (Romero, 2006): visión de totalidad, vinculación de la ciencia y la tecnología con la sociedad, comunicación de los impactos de la gerencia, dirección como asunto de utilidad pública y autonomía, confianza y sensibilidad intelectual.

La articulación sistemática de estas perspectivas constituye un modelo alternativo dirigido a fortalecer el desempeño organizacional en los espacios públicos, considerando en forma prioritaria el abordaje social de la gerencia, no sólo como hecho administrativo, sino también y más relevante, como una práctica compleja donde se hace necesario promover y fortalecer el talento y la inteligencia de los cuadros directivos responsables de adelantar el proceso de gestión presupuestaria y gerencial, en general, mediante la puesta en marcha de un esquema político-académico dirigido al logro de la excelencia (Romero, 2006).

Ahora bien, la tarea de articular las anteriores perspectivas, también exige poner en macha un ejercicio creativo, integrador y trascendente; focalizado en la construcción de indicadores de calidad técnica, científica y de equidad social al reconocer la práctica de la gestión presupuestaria, como resultado de la convergencia de factores de carácter socioeconómico, cultural y psicológico a partir de donde se moldea un tipo particular de conducta gerencial, la cual en no pocos caso, reproduce las circunstancias propias de donde emerge y se materializa en una representación social de estereotipos negativos asociados a la gestión pública de recursos económicos (Rodríguez & Pérez, 2015)

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADAS

Burbano, J., & Ortiz, A. (2000). Presupuestos. Enfoque moderno de planeación y control de recursos. Editorial McGraw-Hill.

Cobo, E., & Díaz, C. (2019). Gestión administrativa - presupuestaria y su incidencia en las actividades de control sanitario. Colloquium. Universidad Técnica Estatal de Quevedo.

Cruz, J., Guevara, H., Flores, J., & Ledesma, M. (2020). Áreas de conocimiento y fases clave en la gestión de proyectos: consideraciones teóricas. Revista Venezolana de Gerencia, 25(90), 680-692.

Díaz, J., & Pacheco, M. (2015). Control presupuestario en La Universidad del Zulia, Venezuela. Actualidad Contable FACES, 18(31), 58-79.

García, B. & Piña, H. (2013). Institucionalidad venezolana sobre emprendimiento social en el peíodo 1999 - 2010. Agricultura, Sociedad y Desarrollo, 10(2), 215-234.

Hintze, J. (2001). Gestión presupuestaria de estructuras: un instrumento para la gestión por resultados. VI Congreso Internacional sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. Buenos Aires: CLAD.

Husserl, E. (1962). Ideas relativas a una fenomenología pura y a una filosofía fenomenológica. Fondo de Cultura Editorial.

Mallo, C., & Merlo, J. (2000). Control de Gestión y Control Presupuestario. McGarw-Hill Interamericana.

Maluquer, S. (2012). El presupuesto como instrumento para la innovación en la gestión pública: balance y retos pendientes de la reforma presupuestaria de la Generalitat de Catalunya. Ekonomiaz, 80(2), 924 - 950.

Munch, L. (2011). Planeación estratégica. El rumbo hacia el éxito. Editorial Trillas.

Núñez, L., Bravo, L., Cruz, C., & Hinostroza, M. (2018). Competencias gerenciales y competencias profesionales en la gestión presupuestaria. Revista Venezolana de Gerencia, 23(83), 761 - 775.

ONAPRE. (2020). Instructivo Nº 21: Formulación de la ordenanza de presupuesto anual de ingresos y gastos de los municipios. Ministerio del Poder Popular de Economía y Finanzas. Oficina Nacional de Presupuesto.

Pallarols, E. (2011). Los escenarios presupuestarios a medio plazo y la experiencia de la Generalitat de Catalunya. Revista Nota d' Economia, 99, 358 - 372.

Pereira, R. (2002). El Control de gestión de la administración pública. Universidad Central de Venezuela. Facultad de Contaduría.

Rodríguez, G., Rodríguez, B., & Chirinos, A. (2005). Sistema de información en la gestión presupuestaria sector pastas alimenticias. Revista de Ciencias Sociales, XI(1), 105-117.

Rodríguez, M., & Pérez, M. (2015). Evaluación de las Prácticas Gerenciales. Universidad Metropolitana.

Romero. (2006). Aproximación a una sociología de la gerencia. Gerencia pública y compromiso social. Gestión y Política Pública, XV(1), 49 - 82.

Romero, E. (2002). Presupuesto y Contabilidad Pública. Ediciones ECOE.

Ruiz, J., & Caamaño, J. (2008). Tendencias en la gestión presupuestaria a nivel internacional. Presupuesto y Gasto Público, 51, 17-57.

Santiago, N. (2018). Formulación de presupuestos. Presupuesto maestro. Universidad Técnica de Ambato.

Señalin, L., Olaya, R., & Herrera, J. (2020). Gestión presupuestaria y planificación empresarial: Reflexiones. Revista Venezolana de Gerencia, 25(92), 1704-1712.

AUTORA

Medina León, Brígida Emilia

Licenciada en Administración mención: Recursos materiales y financieros de la Universidad Nacional Experimental "Simón Rodríguez". Magíster en Gerencia Financiera de la Universidad Nacional Experimental "Rafael María Baralt". Doctorado en ciencias Gerenciales en la Universidad Latinoamericana y del Caribe – ULAC.