

La Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, entre los años 2000 y 2015, ruta segura hacia el despilfarro

Enrique J. SÁNCHEZ FALCÓN*

SUMARIO: Introducción 1. Principales innovaciones contenidas en la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público de 2000 (¿qué se quiso hacer?)

1.1. Principales innovaciones en el subsistema presupuestario

1.1.1. El marco plurianual del presupuesto 1.1.2. Nuevas formas de presentar ingresos y gastos 1.1.3. Reformas a la Ley de Presupuesto

1.2. Principales innovaciones en el subsistema de crédito público

1.2.1. La ley anual de endeudamiento

1.2.2. La cláusula de escape a las restricciones de la ley de endeudamiento anual

1.2.3. Otras precisiones incorporadas al régimen sobre el crédito público

1.3. Principales innovaciones en el subsistema de Tesorería

1.3.1. Redimensionamiento del órgano a cargo del Tesoro

1.3.2. Manejo centralizado de

* **Universidad Central de Venezuela**, Abogado; profesor de Derecho Constitucional de pregrado y postgrado. **Universidad Católica Andrés Bello**, profesor en la maestría de Derecho Constitucional. **Universidad de Bolonia**, estudios de especialización en Ciencias Administrativas. **Universidad de París**, estudios de especialización en Ciencias Administrativas.

Ya en fase de conclusión del presente trabajo, se produjo la última reforma de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, la N° 15, mediante Decreto con rango, valor y fuerza de Ley, publicado en la *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 6.210 extraordinario, de 30-12-15. Con la finalidad de simplificar la conclusión del trabajo he optado por referir los cambios introducidos por esta última reforma en un epílogo en el cual se destacará detalladamente su impacto sobre la regulación preexistente.

los fondos públicos bajo la modalidad de la cuenta única del Tesoro 1.3.3. Regulación legal sobre las colocaciones de excedentes del Tesoro en las instituciones bancarias 1.4. *Principales innovaciones en el subsistema de contabilidad pública* 1.4.1. El subsistema de contabilidad pública como pieza especial de la integración de la administración financiera del sector público 1.5. *Principales innovaciones en el subsistema de control interno* 1.5.1. Reiteración de un cambio de paradigma 1.5.2. Creación de la Superintendencia Nacional de Auditoría Interna 1.5.3. Principales innovaciones en materia de responsabilidades de los funcionarios encargados de la administración financiera del Sector Público 1.6. *Principales innovaciones en materia de coordinación macroeconómica* 1.7. *Principales innovaciones en materia de estabilidad de los gastos y su sostenibilidad a largo plazo* 1.7.1. El Fondo de Estabilización Macroeconómica 1.7.2. El Fondo de Ahorro Intergeneracional **2. Principales desviaciones en la aplicación de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público de 2000 (¿qué se hizo?)** 2.1. *Principales desviaciones en la aplicación de las normas del subsistema presupuestario* 2.1.1. Con relación al marco plurianual del presupuesto 2.1.2. Con relación a las prohibiciones de afectaciones de ingresos y de preasignaciones legales presupuestarias 2.1.3. Con relación al nuevo sistema de presentación y discusión del proyecto de ley de presupuesto anual diseñado en la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público de 2000 2.1.4. Con relación al uso del crédito denominado «rectificaciones al presupuesto» 2.2. *Principales desviaciones en la aplicación de las normas del subsistema de crédito público* 2.3. *Principales desviaciones en la aplicación de las normas del subsistema de tesorería* 2.4. *Principales desviaciones en la aplicación de las normas del subsistema de contabilidad pública* 2.5. *Principales desviaciones en la aplicación de las normas sobre responsabilidad* 2.6. *Principales desviaciones en la*

aplicación de las normas sobre coordinación macroeconómica 2.7. Principales desviaciones en la aplicación de las normas sobre estabilidad de los gastos y su sostenibilidad intergeneracional **3. A modo de conclusión (¿qué se puede hacer?). Epílogo**

Introducción

La regulación contenida en la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público de 2000¹, en su origen, fue el resultado de una propuesta de adecuación de las normas legales sobre la materia a las nuevas disposiciones de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, relativas al régimen fiscal y monetario establecidas en el Capítulo II del Título VI de ese Texto Fundamental².

- ¹ Sancionada por la Comisión Legislativa Nacional, en fecha 27 de julio de 2000 –en ejercicio de la atribución conferida en el artículo 6 N° 1, del Decreto de la Asamblea Nacional Constituyente Sobre el Régimen de Transición del Poder Público– y publicada en la *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 37.029, de 05-09-00.
- ² Sobre la versión original de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público 2000, ver desde una perspectiva jurídica: RACHADELL, Manuel: «La reforma del régimen jurídico de la Administración Financiera del Sector Público». En: *Revista de Derecho*. N° 5. TSJ. Caracas, 2002, pp. 427-472; HENRÍQUEZ MAIÓNICA, Giancarlo: «Introducción al sistema presupuestario en la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público y en su Reglamento N° 1». En: *El Derecho Público a los 100 números de la Revista de Derecho Público 1980-2005*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2006, pp. 397-447; ORLANDO S., Freddy: «El sistema de control interno según la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público». En: *El Derecho Público a los 100 números de la Revista de Derecho Público 1980-2005*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2006, pp. 449-477; y SÁNCHEZ FALCÓN, Enrique J.: «El sistema de tesorería en la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público». En: *Revista de la Asociación Venezolana de Presupuesto Público*. N° 3. Caracas, 2003, pp. 5-24. Ver, igualmente, desde una perspectiva económica: MORENO, María Antonia: «La Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, contenido, alcance y limitaciones». En: *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*. Vol. VII, N° 2 (jul-dic). Caracas, 2001, pp. 11-50.

Ambas regulaciones, la legal y la constitucional, fueron la concreción de un esfuerzo modernizador de la administración financiera del sector público venezolano, iniciado en 1995³, con la pretensión de hallar soluciones efectivas para el establecimiento de una gestión fiscal disciplinada y responsable, promotora de una utilización óptima de los recursos públicos, que habría de comenzar con la eliminación de las distorsiones institucionales detectadas hasta entonces. Sus primeras acciones debían ser la integración de los órganos a cargo de los subsistemas básicos de la administración financiera pública –presupuesto, contabilidad, tesorería, crédito público, compras, activos fijos y control interno–, el desarrollo del Sistema Integrado de Gestión y Control de las Finanzas Públicas (SIGECOF) y el rediseño de los procesos y del marco legal de la administración financiera del Estado. Todo ello se hacía siguiendo las tendencias de la administración financiera pública comparada que tenía identificados como objetivos prioritarios disminuir la discrecionalidad en la política fiscal, corregir el sesgo deficitario de las finanzas públicas y alcanzar estabilidad macroeconómica y mayor calidad de las políticas públicas⁴.

Bajo criterios sistémicos, en dicha Ley se asumió la administración financiera pública como un conjunto formado, en su estructura más básica, por cuatro componentes o subsistemas –presupuesto, crédito público, tesorería y contabilidad pública– apoyados por un sistema de control interno para la maximización de su eficiencia; cada uno con un órgano rector, pero integrados entre

³ Ver decisión gubernamental de elaborar el Programa de Modernización de la Administración Financiera del Estado en Decreto N° 570, publicado en la *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, N° 35.660, de 23-02-95, modificado por Decreto N° 2.695, publicado en la *Gaceta Oficial* N° 36.572, de 02-11-98.

⁴ En la «Exposición de Motivos» del anteproyecto de Ley Orgánica de la Administración Financiera y del Control Interno del Sector Público, redactada en el Ministerio de Finanzas y que acompañó a la comunicación dirigida a la Comisión Legislativa Nacional, en la oportunidad en que se le envió el texto que luego devino en la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público de 2000, se expresa lo siguiente: «El proyecto asume, además, aportes del Derecho Comparado, tomando así ventaja de la experiencia de países como España, Argentina, Ecuador, Perú, Bolivia, Costa Rica y Nueva Zelanda que se han adelantado en la integración de sus sistemas de administración financiera», pp. 12 y 13, consultada en copia fotostática.

sí en una unidad funcional, bajo la coordinación del Ministerio con competencia en las finanzas públicas (artículos 2, 3, 4, y 5).

Las normas de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público de 2000, a fin de hacer operativos los principios constitucionales de eficiencia, solvencia, transparencia, responsabilidad y equilibrio fiscal⁵, estuvieron dirigidas a establecer «reglas de disciplina macrofiscal»⁶ que hicieran más explícitos los objetivos de la gestión fiscal a largo plazo y la forma de lograrlos, destacando entre ellas las siguientes:

⁵ En la misma Exposición de Motivos antes mencionada se señala: «en el ámbito de la gestión fiscal el principio de la ‘eficiencia’ postula que el gasto fiscal debe ser ejecutado procurando que con la menor cantidad de recursos fiscales se obtenga el mayor y mejor resultado (...) la ‘solvencia’ aludida en el artículo 311 debe ser asumida como la condición del sujeto de la gestión fiscal, resultante de su posición financiera, determinada por la relación entre su activo y su pasivo (...) al punto de que el flujo de sus ingresos futuros permitirán sostener en el tiempo los niveles de gasto y de deuda requeridos (...) la ‘transparencia’ (...) se define hoy como la ‘apertura al público de la estructura y funciones del Gobierno, las intenciones de la política fiscal, las cuentas del sector público y las proyecciones fiscales’ tal como lo asienta el Manual de Transparencia del Fondo Monetario Internacional (...) El término ‘responsabilidad alude a la obligación de dar cuenta o ‘responder’ de un determinado comportamiento (...) Finalmente (...) la determinación del alcance del principio del ‘equilibrio fiscal’, el mismo artículo 311 especifica que la gestión fiscal ‘se equilibrará en el marco plurianual del presupuesto, de manera que los ingresos ordinarios deben ser suficientes para cubrir los gastos ordinarios’», pp. 5 y 6.

⁶ El artículo 12 del Reglamento N° 1 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público las define como el conjunto de directrices y acciones de política fiscal de obligatorio cumplimiento, expresadas en los indicadores de resultados financieros y fiscales representados por la regla del equilibrio corriente, la regla del límite máximo de gastos y la regla del límite máximo de endeudamiento. En la doctrina, KOPITS, George: «Experiencia Internacional con Reglas Macrofiscales: Lecciones para la Argentina». En: *Seminario sobre Reglas Macro-Fiscales, Instituciones e Instrumentos Presupuestarios Plurianuales*. Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. Buenos Aires, 1999, pp. 17 y ss., http://capacitacion.meccon.gob.ar/manuales_nuevo/Presupuesto_Reglas_Macro_Fiscales.pdf, las define como «restricciones permanentes en la política presupuestaria o fiscal resumidas por indicadores del comportamiento fiscal».

- El establecimiento, con sanción legal, del marco plurianual del presupuesto, plan financiero contentivo de límites máximos de gastos, límites máximos de endeudamiento y la regla del equilibrio económico a lograr en un período de tres años, coincidente dicho período, con cada una de las dos mitades del período presidencial.
- Nuevas reglas para la formulación, discusión y aprobación del presupuesto de la República.
- Reglas para la coordinación macroeconómica entre el Ejecutivo Nacional y el Banco Central de Venezuela, a los fines de promover y defender la estabilidad económica.
- Reafirmación de la prohibición al Banco Central de Venezuela de convalidar o financiar políticas deficitarias del Ejecutivo Nacional.
- Operativización de la creación del Fondo de Estabilización Macroeconómica, destinado a garantizar la estabilidad de los gastos públicos ante las fluctuaciones de los ingresos ordinarios.
- Creación del Fondo de Ahorro Intergeneracional, destinado a garantizar la sostenibilidad intergeneracional de las políticas públicas de desarrollo.

Específicamente, las regulaciones de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público de 2000 introdujeron precisas innovaciones en los subsistemas de presupuesto, de crédito público, de tesorería, de contabilidad pública, de control interno, así como normas en relación con la coordinación macroeconómica y la estabilidad y sostenibilidad intergeneracional de los gastos, dirigidas, como dijimos antes, a lograr los objetivos de disminuir la discrecionalidad en la política fiscal, corregir el sesgo deficitario de las finanzas públicas y alcanzar estabilidad macroeconómica y mayor calidad de las políticas públicas.

Sin embargo, si ello fue lo que se quiso hacer en el año 2000, otra cosa fue lo que realmente se hizo desde entonces hasta ahora. Hoy, pasados más de 15 años,

el intento de disciplinar la gestión fiscal en Venezuela mediante el establecimiento de una regulación discretamente apropiada, ha sido radicalmente disuelto por el desconocimiento y la inobservancia de esa regulación, así como por su progresiva reforma y sustitución por otra direccionada en sentido, marcadamente, alejado de los propósitos iniciales.

En las consideraciones que siguen trataremos de mostrar, primero, cuáles fueron las principales innovaciones en los subsistemas básicos de la administración financiera pública, contenidas en la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público de 2000, para, luego, mostrar cómo ha sido el desconocimiento o la disolución de las regulaciones contentivas de esas innovaciones, durante el prolijo proceso de reformas hechas a ese texto normativo⁷. Cabe señalar que la última de dichas reformas quedó plasmada en el Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público de 2014, cuya «Exposición de Motivos», sin embargo, se inicia con la muy cuestionable afirmación que reproducimos seguidamente:

La primera Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público data del año 2000, la cual ha sido objeto de sucesivas reformas sobre aspectos puntuales, pero ha mantenido en esencia su regulación

⁷ La Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, sancionada originalmente, como vimos, en el año 2000, ha sido reformada 15 veces, ellas son a saber: 1. Ley de Reforma, *Gaceta Oficial* N° 37.606 de 09-01-2003; 2. *Gaceta Oficial* N° 37.978 de 13-07-2004; 3. *Gaceta Oficial* N° 38.198 de 31-05-2005; 4. a través de Decreto-Ley, *Gaceta Oficial* N° 38.648, de 20-03-2007 (republicación por error material en *Gaceta Oficial* N° 38.661 de 11-04-2007); 5. *Gaceta Oficial* N° 5.891 extraordinario, de 31-07-2008; 6. *Gaceta Oficial* N° 39.147, de 26-03-2009; 7. a través de Ley de Reforma, *Gaceta Oficial* N° 39.164, de 23-04-2009; 8. *Gaceta Oficial* N° 39.465, de 14-07-2010; 9. *Gaceta Oficial* N° 39.556, de 19-11-2010; 10. Decreto-Ley, *Gaceta Oficial* N° 39.741, de 23-08-2011; 11. Ley de Reforma, *Gaceta Oficial* N° 39.892, de 27-03-2012; 12. Decreto-Ley, *Gaceta Oficial* N° 39.893, de 28-03-2012; 13. Ley de Reforma, *Gaceta Oficial* N° 40.311, de 09-12-2013 (nótese que la publicación de esta Ley de Reforma obvió la existencia de Decreto-Ley de 28-03-2012); 14. Decreto-Ley, *Gaceta Oficial* N° 6.154 extraordinario, de 19-11-2014; 15. Decreto-Ley, *Gaceta Oficial* N° 6.210 extraordinario, de 30-12-2015, actualmente vigente y que se comenta en el «epílogo» *infra*.

formulada hace más de una década. En tal sentido, el presente Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, se concibe como una nueva Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, con el objeto de adaptarla a los cambios organizativos que el proceso revolucionario ha generado en el Sector Público, durante sus 14 años de vigencia.

Calificamos como cuestionable la transcrita afirmación, en primer lugar, por cuanto no es cierto –como habremos de ver seguidamente– que las reformas efectuadas a la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público de 2000 hayan sido reformas puntuales que no afectaron la esencia de su regulación; esas reformas fueron de tal entidad que desdibujaron los objetivos iniciales de la Ley. Y, en segundo lugar, porque, en realidad, nada nuevo hay en el Decreto-Ley de 2014, en comparación con la ya maltrecha regulación inmediatamente precedente, que pueda legítimamente autorizar a que se le considere como una nueva Ley.

1. Principales innovaciones contenidas en la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público de 2000 (¿qué se quiso hacer?)

1.1. Principales innovaciones en el subsistema presupuestario

1.1.1. El marco plurianual del presupuesto

Sin duda, la innovación más significativa, en este ámbito, contenida en la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público de 2000 fue el desarrollo de la figura del «marco plurianual del presupuesto», ya prevista en la Constitución en los siguientes términos:

Artículo 311.- La gestión fiscal estará regida y será ejecutada con base en principios de eficiencia, solvencia, transparencia, responsabilidad y equilibrio fiscal. Ésta se equilibrará en el marco plurianual del presupuesto, de manera que los ingresos ordinarios deben ser suficientes para cubrir los gastos ordinarios. El Ejecutivo Nacional presentará a la Asamblea

Nacional, para su sanción legal, un marco plurianual para la formulación presupuestaria que establezca los límites máximos de gasto y endeudamiento que hayan de contemplarse en los presupuestos nacionales. La ley establecerá las características de este marco, los requisitos para su modificación y los términos de su cumplimiento...

Como puede apreciarse, se trata de una restricción que impondría al Ejecutivo Nacional, como un mandato legal, la obligación de formular y presentar el presupuesto nacional anual, dentro de un marco o plan financiero a mediano plazo, contentivo de reglas de disciplina fiscal que lo conminarían a respetar precisos límites de gasto y de endeudamiento, a fin de lograr el equilibrio corriente u ordinario, es decir, a lograr que los ingresos ordinarios sean, al menos dentro del período del marco plurianual del presupuesto, suficientes para cubrir los gastos ordinarios.

Correspondió, entonces, a la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público de 2000 la tarea de desarrollar la transcrita norma constitucional y precisar las características del marco plurianual del presupuesto, la cláusula de escape o requisitos para su modificación y los términos de su cumplimiento. Ello fue realizado por dicha Ley y quedó plasmado en sus artículos 25 a 29, en los cuales, en lo esencial, se estableció que el marco plurianual del presupuesto, sancionado legalmente, correspondería a un período de tres años; especificaría los límites máximos de gasto y de endeudamiento que habrían de contemplarse en los presupuestos nacionales para ese período; e indicaría que los resultados financieros esperados para cada año debían compensarse de manera que la sumatoria para el período mostrara equilibrio o superávit entre ingresos ordinarios y gastos ordinarios –vale decir, la regla del equilibrio corriente u ordinario–, en el entendido de que el ajuste fiscal a los fines de lograr el equilibrio no se concentraría en el último año del período presidencial. Expresamente, en el artículo 27, se señaló que el proyecto de Ley del marco plurianual del presupuesto se presentaría a la Asamblea Nacional, antes del 15 de julio del primero y cuarto año del período constitucional de la Presidencia de la República y debía ser sancionado antes del 15 de agosto del mismo año de su presentación. Asimismo, el artículo 29 estableció la cláusula

de escape según la cual las modificaciones de los límites de gastos, de endeudamiento y de resultados financieros establecidos en el marco plurianual del presupuesto «solo procederán en casos de estados de excepción decretados de conformidad con la ley, o de variaciones que afecten significativamente el servicio de la deuda pública»⁸.

Vale decir, el primer año de cada período presidencial se aprobaría el marco plurianual del presupuesto, con sus límites máximos de gasto y de endeudamiento y su regla del equilibrio corriente u ordinario, para que rigiese el segundo, tercer y cuarto año del período. Seguidamente, en el cuarto año de cada período presidencial se aprobaría un nuevo marco plurianual del presupuesto para que rigiese el quinto y sexto año del período que fenece y el primer año del que lo sucede.

Tal como lo refirió el Reglamento de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público de 2000, el objeto del marco plurianual del presupuesto era, básicamente, promover la estabilidad económica y la sostenibilidad de las finanzas públicas, así como también proveer a la vinculación de las políticas públicas a mediano y largo plazo con la asignación de créditos presupuestarios para el cumplimiento de las metas de desarrollo⁹. Ninguna duda cabe que el establecimiento y puesta en práctica del marco plurianual del presupuesto proporcionaría mayor credibilidad a la política fiscal.

El artículo 178 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público de 2000 previó, expresamente, que las disposiciones sobre el marco plurianual del presupuesto se aplicarían, estrictamente, a partir del período

⁸ Debe entenderse que se trata de la Ley Orgánica de los Estados de Excepción, publicada en la *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 37.261, de 15-08-01, desde que esta existe.

⁹ Artículo 11 del Reglamento N° 1 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, sobre el sistema presupuestario, *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 37.348, de 18-12-01, el cual se mantiene sin modificación, no obstante, las reformas a este Reglamento publicadas en las *Gacetas* N°s 5.592 extraordinario, de 27-06-02 y 5.781 extraordinario, 12-08-05.

correspondiente a los ejercicios 2005 al 2007. Es decir, a partir de ese trienio, al inicio y a la mitad de cada período presidencial habría de aprobarse una Ley del marco plurianual del presupuesto contentiva de la regla de límite máximo de gasto, la regla de límite máximo de endeudamiento y la regla de equilibrio ordinario, para el período del marco plurianual del presupuesto, reglas todas de cumplimiento obligatorio.

1.1.2. Nuevas formas de presentar ingresos y gastos

La Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público de 2000 incorporó, además, entre sus regulaciones una serie de disposiciones relativas a la manera de presentar los recursos y los egresos considerados en los presupuestos, dirigidas, básicamente, a mostrar la verdadera significación económica de tales variables, así como las finalidades perseguidas con ellas.

En tal sentido, existen normas que, al tiempo que constituyen un reforzamiento del principio de integridad de ingresos y gastos al señalar que los presupuestos públicos comprenderán todos los ingresos y todos los gastos, así como las operaciones de financiamiento sin compensaciones entre sí, exigen que los anexos de los presupuestos indiquen también los riesgos fiscales en que, normalmente, se incurre en la administración financiera pública. Es así como el artículo 12 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público de 2000 obliga a que, con el proyecto de Ley de Presupuesto, se presenten anexos los estados de cuenta que describan: i. Las obligaciones contingentes que puedan, eventualmente, generar gastos en el ejercicio, tales como garantías o asuntos litigiosos; ii. los gastos tributarios representados por excepciones, exoneraciones, deducciones, diferimientos y otros sacrificios fiscales que puedan afectar las previsiones del producto fiscal tributario estimados para el ejercicio; y, en fin, iii. las denominadas actividades cuasi-fiscales, es decir, aquellas operaciones relacionadas con el sistema financiero o cambiario, o con el dominio público comercial, incluidos los efectos fiscales de los subsidios.

Asimismo, las regulaciones de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público de 2000 previeron, como una novedad importante, la

presentación de los presupuestos públicos bajo la modalidad de la Cuenta Ahorro Inversión Financiamiento (CAIF), con el fin de excluir de los gastos y de los ingresos, las operaciones de financiamiento y así poder evaluar mejor el resultado económico de la ejecución presupuestaria. Es evidente que lo que se percibe por vía del crédito público no es un verdadero y real ingreso, desde luego que se trata de una cantidad que habrá que devolver a futuro. De la misma manera el servicio de la deuda, no es el gasto que importa a los efectos del resultado presupuestario, sino el gasto que se realizó con los recursos obtenidos del crédito público. En este sentido, los artículos 13, 14 y 15 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público de 2000, exigen especificar en los presupuestos de ingresos, los ingresos corrientes y de capital; en los presupuestos de gastos, los gastos corrientes y de capital; y, en las operaciones de financiamiento, las fuentes financieras y las aplicaciones financieras. Ello evidenciaría, palmariamente, los niveles de déficit o superávit, eventualmente, existentes.

Por último, también dentro de esta nueva forma de presentar ingresos y gastos, concretamente, en relación con estos últimos, se previó que los créditos presupuestarios respectivos deberían indicar, claramente, el objetivo específico a que está dirigido el gasto y los resultados que se esperan obtener, así como los funcionarios responsables de las metas y objetivos planteados. Estas previsiones contenidas en los artículos 14 y 18 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público de 2000, son desarrollo preciso de la norma constitucional contenida en el artículo 315.

1.1.3. Reformas a la ley de presupuesto

Entre las regulaciones relativas al contenido de la ley de presupuesto, la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público de 2000 estableció, en primer lugar, innovaciones dirigidas a reforzar el principio de la unidad del presupuesto, tales como que los presupuestos de los entes descentralizados sin fines empresariales quedarían incorporados en la ley de presupuesto anual. Así, por virtud de lo previsto en el artículo 30 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público de 2000 se estableció que la ley de presupuesto constaría de tres títulos, a saber: el de las disposiciones generales de

la ley; el del presupuesto de ingresos y gastos y operaciones de financiamiento de la República, y el de los presupuestos de ingresos y gastos y operaciones de financiamiento de los entes descentralizados funcionalmente de la República, sin fines empresariales.

Igualmente, con la misma finalidad de reforzar el principio de la unidad del presupuesto, se estableció categóricamente la prohibición de las preasignaciones legales que acumulan rigidez al presupuesto e impiden su empleo como instrumento fundamental de política fiscal. En tal sentido, el artículo 34 señaló, expresamente, que «no se podrá destinar específicamente el producto de ningún ramo de ingreso con el fin de atender el pago de determinado gasto, ni predeterminarse asignaciones presupuestarias para atender gastos de entes o funciones estatales, salvo las afectaciones constitucionales»¹⁰ y las previstas en ese mismo artículo legal, a saber: las donaciones, herencias y legados con destino específico; los recursos provenientes de operaciones de crédito público, y los ingresos que resulten de la gestión de los servicios autónomos sin personalidad jurídica.

En el mismo orden de ideas, el artículo 177 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público de 2000 dispuso que las disposiciones legales que establecen afectaciones de ingresos o asignaciones presupuestarias predeterminadas, no autorizadas en la Constitución o en esa Ley, continuarían en vigencia hasta el 31 de diciembre de 2003.

En segundo lugar, también en relación con el Presupuesto anual, en la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público de 2000, se previó

¹⁰ Ejemplos de afectaciones o preasignaciones constitucionales son las previstas en el artículo 167.4 que destina el 20 % de los ingresos ordinarios a repartir entre los Estados y el Distrito Capital en concepto de Situado Constitucional; el Fondo de Compensación Interterritorial a que se refieren los artículos 185 y 167.6; las asignaciones económicas especiales contempladas en el artículo 156.16; el Fondo de Estabilización Macroeconómica previsto en el artículo 321; los fondos agrícolas previstos en el artículo 307; y la previsión del artículo 254 que ordena asignar al sistema de justicia una partida anual del presupuesto no menor del 2 % del presupuesto ordinario nacional que no será reducida o modificada sin la autorización de la Asamblea Nacional.

un sistema de presentación y discusión del proyecto de ley de presupuesto, orientado a racionalizar al máximo el debate y la consideración de dicho proyecto por parte de los integrantes del Poder Legislativo (artículos 28 y 38). De esta manera, se establecieron reglas para que el Ejecutivo nacional presentara al Legislativo, antes del 15 de julio de cada año, un informe global relativo a la evaluación del presupuesto anterior y a las propuestas más relevantes del presupuesto proyectado¹¹. Sobre este informe global debía producirse una deliberación y un acuerdo de la Asamblea Nacional antes del 15 de agosto. De esta manera, cuando se presentara el proyecto de ley de presupuesto, antes del 15 de octubre, la deliberación y discusión respectivas se realizarían dentro del contexto del citado informe global y del mencionado acuerdo de la Asamblea Nacional. Es decir, este procedimiento habría de producir una consideración del proyecto de ley de presupuesto, por parte del legislativo, mucho más centrada en los aspectos importantes y con posibilidades reales de neutralizar las deficiencias derivadas de la premura y celeridad que suele presentarse en esos momentos.

Finalmente, en el mismo orden de ideas, relativo a innovaciones en materia del presupuesto anual, se introdujeron en la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público de 2000 las normas sobre ejecución, cierre y evaluación del presupuesto que reseñamos seguidamente:

- Reafirmación del principio de la anualidad con el establecimiento de la regla del «causado» como momento determinativo de la ejecución del gasto. Así, como lo estatuye el artículo 47, un crédito presupuestario se considerará ejecutado cuando haya quedado definitivamente afectado al causarse el gasto. Vale decir cuando se haya recibido el bien o el servicio contratado de suerte que se haga exigible la obligación de la Administración. De esta manera, el presupuesto se cerrará el 31 de diciembre de cada año y los gastos causados y no pagados a esa fecha se pagarán, tal como lo dispone el artículo 57, primer párrafo, durante el año siguiente, con cargo a las disponibilidades en caja y banco existentes a la fecha señalada.

¹¹ Ver también artículo 17 del Reglamento N° 1 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público.

- Normas precisas sobre programación de la ejecución física y financiera de los presupuestos de cada órgano así como sobre la aprobación de tal programación, por parte de la Oficina Nacional de Presupuesto y la Oficina Nacional del Tesoro. Vale decir, normas precisas sobre la programación tanto de las metas y objetivos planteados en el presupuesto, como de las cuotas de compromisos y desembolsos a realizar (artículo 50).
- Normas precisas sobre modificaciones presupuestarias que reservan a la Asamblea Nacional aquellas que aumenten el monto total del presupuesto de gastos y los límites máximos de gasto aprobados por ella; así como también las que impliquen incremento del gasto corriente en detrimento del gasto de capital; con prohibición absoluta de las modificaciones que impliquen incrementar los gastos corrientes en detrimento del servicio de la deuda pública (artículo 52).
- Limitación al crédito denominado «rectificaciones al presupuesto», destinado a atender, con la autorización del presidente de la República, insuficiencias o imprevisiones presupuestarias, cuyo monto no podrá ser superior al uno por ciento de los ingresos ordinarios (artículo 53).
- Normas precisas sobre el cierre de los presupuestos que, como dijimos antes, se cerrarán el 31 de diciembre de cada año, con el señalamiento de que los gastos comprometidos y no causados a esa fecha se imputarán automáticamente al ejercicio siguiente, afectando los mismos a los créditos disponibles para ese ejercicio (artículo 57).

1.2. Principales innovaciones en el subsistema de crédito público

1.2.1. La ley anual de endeudamiento

Entre las principales innovaciones que introdujo la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público de 2000 en materia de crédito público destaca, muy particularmente, el desarrollo de la figura de la ley anual de endeudamiento, constitucionalmente prevista, como régimen de derecho

común para la aprobación de las operaciones de crédito público. En nuestra Constitución expresamente se previó al respecto lo siguiente:

Artículo 312.- La ley fijará límites al endeudamiento público de acuerdo con un nivel prudente en relación con el tamaño de la economía, la inversión reproductiva y la capacidad de generar ingresos para cubrir el servicio de la deuda pública. Las operaciones de crédito público requerirán, para su validez, una ley especial que las autorice, salvo las excepciones que establezca la ley orgánica. La ley especial indicará las modalidades de las operaciones y autorizará los créditos presupuestarios correspondientes en la respectiva ley de presupuesto. La ley especial de endeudamiento anual será presentada a la Asamblea Nacional conjuntamente con la Ley de Presupuesto. El Estado no reconocerá otras obligaciones que las contraídas por órganos legítimos del Poder Nacional, de acuerdo con la ley.

Con fundamento en la referida norma constitucional, la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público de 2000, en su artículo 80, estableció que, conjuntamente con la ley de presupuesto, el Ejecutivo nacional presentará a la Asamblea Nacional, para su autorización mediante ley especial que será promulgada simultáneamente con la ley de presupuesto: i. El monto máximo de las operaciones de crédito público a contratar durante el ejercicio presupuestario respectivo por la República; ii. el monto máximo de endeudamiento neto que podrá contraer durante ese ejercicio, entendiéndose por tal el resultado del desembolso del ejercicio menos la amortización para el mismo período¹²; así como iii. el monto máximo de letras del tesoro que podrán estar en circulación al cierre del respectivo ejercicio presupuestario.

¹² Ver artículo 12 del Reglamento N° 1 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, sobre el sistema presupuestario. Igualmente, en el artículo 3.19 del Reglamento N° 2 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, sobre el sistema de crédito público, *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 38.117, de 28-01-05, se define el endeudamiento neto como el resultado de deducir a las autorizaciones de desembolsos de operaciones de crédito público, de refinanciamiento o reestructuración de la deuda pública, las amortizaciones de capital y los rescates de deuda durante el ejercicio fiscal correspondiente.

Dichos montos máximos se determinarían, según el mismo artículo, de conformidad con las previsiones de la ley del marco plurianual del presupuesto, atendiendo a la capacidad de pago y a los requerimientos de un desarrollo ordenado de la economía, tomando como referencias los ingresos fiscales previstos para el año, las exigencias del servicio de la deuda existente, el producto interno bruto, el ingreso de exportaciones y aquellos índices macroeconómicos elaborados por el Banco Central de Venezuela u otros organismos especializados, que permitan medir la capacidad económica del país para atender las obligaciones de la deuda pública. La referida ley contentiva de los citados montos máximos es la hoy denominada Ley Especial de Endeudamiento Anual, aprobada por la Asamblea Nacional conjuntamente con la Ley de Presupuesto.

Vale decir, se estableció un régimen para las operaciones de crédito público que las sometía a límites cuantitativos de endeudamiento muy precisos que, como veremos más adelante, solo serían superables en condiciones extraordinarias, y teniendo presente normas de la más elemental prudencia fiscal.

No obstante tal rigidez, la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público de 2000 se permitió, también, flexibilizar un tanto el régimen de aprobación de las operaciones de crédito público para señalar que, una vez sancionada la ley de endeudamiento anual, el Ejecutivo nacional podía proceder a celebrar dichas operaciones en las mejores condiciones financieras que pudieran obtenerse e informar periódicamente a la Asamblea Nacional. Con ello se quería evitar una nueva intervención del órgano legislativo, para la aprobación de cada operación en concreto. Esto lo explicó la Exposición de Motivos del Proyecto de la Ley Orgánica de la Administración Financiera y del Control Interno del Sector Público¹³, así:

Por cuanto respecta a las actividades de control de la Asamblea Nacional, con la finalidad de optimizarlas, pero despojadas de elementos de coadministración,

¹³ Exposición de Motivos redactada en el Ministerio de Finanzas y que acompañó a la comunicación dirigida por este Ministerio a la Comisión Legislativa Nacional, en la oportunidad en que se le envió el texto que luego devino en la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público de 2000, p. 25.

el proyecto entiende que, en la medida en que el órgano rector del crédito público –el proyecto se refería a la Oficina Nacional de Crédito Público– asuma plenamente la dirección y control del sistema, la intervención del órgano legislativo, que es, fundamentalmente de seguimiento y evaluación de la política de endeudamiento del Poder Ejecutivo, podrá optimizarse, desde luego que con sus facultades investigativas podrá disponer en todo momento de las informaciones que sean necesarias para ese seguimiento y esa evaluación antes mencionadas. Agréguese a ello que siendo así que el sistema de crédito público se encontrará interconectado e interactuará con los otros componentes del sistema de administración económico financiera y de control interno del Sector Público, el referido cuerpo legislativo dispondrá, en todo momento, de toda la información requerida para el ejercicio de sus cometidos.

Sin embargo, es preciso señalar que esa flexibilización del régimen de aprobación de las operaciones de crédito público, inicialmente aceptada cuando se aprobó la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público de 2000, fue luego rechazada por el órgano legislativo, pues en reforma a dicha Ley –la primera realizada¹⁴–, a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 80 que, escuetamente, señalaba que una vez sancionada la ley de endeudamiento anual, el Ejecutivo nacional podía proceder a celebrar las operaciones de crédito público autorizadas en los límites máximos indicados, se le agregó lo siguiente:

En todo caso será necesaria la autorización de cada operación de crédito público por la Comisión Permanente de Finanzas de la Asamblea Nacional, quien dispondrá de un plazo de 10 días hábiles para decidir, contados a partir de la fecha en que se dé cuenta de la solicitud en reunión ordinaria. Si transcurrido este lapso la Comisión Permanente de Finanzas de la Asamblea Nacional no se hubiere pronunciado, la solicitud se dará por aprobada. La solicitud del Ejecutivo deberá ser acompañada de la opinión del Banco Central de Venezuela, tal como se especifica en el artículo 86 de esta Ley, para la operación específica.

¹⁴ Ver *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 37.606, de 09-01-03.

Es decir, contra lo que se había establecido en la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público de 2000, en esta reforma legal se impuso el criterio de los parlamentarios¹⁵ que habían cuestionado esta norma, según el cual para cada específica operación de crédito público debían pronunciarse nuevamente la Asamblea Nacional y el Banco Central de Venezuela, pese a que ya lo habían hecho en la oportunidad de la aprobación de la ley de endeudamiento anual.

1.2.2. La cláusula de escape a las restricciones de la ley de endeudamiento anual

Tal como lo indicamos anteriormente, la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público de 2000, en su artículo 81, previó la forma extraordinaria en que podía ser trascendido el límite máximo a contratar autorizado por la ley de endeudamiento anual. En efecto, en dicha norma se previó que, por encima de dicho límite, solo se podrían celebrar aquellas operaciones requeridas para hacer frente a gastos extraordinarios producto de calamidades o de catástrofes públicas, y aquellas que tengan por objeto el refinanciamiento o la reestructuración de deuda pública, las cuales, en todo caso, debían autorizarse mediante ley especial. Esto es, la cláusula de escape a las restricciones impuestas en la ley de endeudamiento anual permitiría superar dichas restricciones en esas dos únicas situaciones especiales: i. Casos de calamidades o catástrofes públicas, dadas las urgencias impostergables que estas circunstancias suelen imponer, y ii. casos de refinanciamiento o reestructuración de deuda pública, normalmente gestionados para mejorar el perfil de la deuda.

1.2.3. Otras precisiones incorporadas al régimen sobre el crédito público

Aunque no se trata de innovaciones con respecto a la regulación anterior, es de señalar que en la regulación de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público de 2000 se incorporaron algunas precisiones o reiteraciones que es conveniente reseñar en este análisis.

¹⁵ Sobre los términos de este cuestionamiento, en realidad limitado a las operaciones de crédito público celebradas con entidades oficiales extranjeras o con sociedades no domiciliadas en el país, ver: TSJ/SC, sent. N° 2241, de 24-09-02.

En tal sentido es de destacar, en primer lugar, que por lo que se refiere a las personas públicas con capacidad para contratar operaciones de crédito público, de las regulaciones contenidas en la Ley Orgánica de 2000 se desprende (artículos 79, 91 y 95), que solo podían realizar dichas operaciones, la República, los estados, los municipios, los institutos autónomos cuyo objeto principal sea la actividad financiera y las sociedades del Estado de carácter mercantil. Las tres primeras categorías autorizadas mediante ley especial y las restantes con la autorización del Ejecutivo nacional.

De la misma manera, quedó reiterada en la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público de 2000 la ya tradicional prohibición, según la cual no se podían contratar operaciones de crédito público con garantía o privilegios sobre bienes o rentas nacionales, estatales o municipales (artículo 93).

1.3. Principales innovaciones en el subsistema de Tesorería

1.3.1. Redimensionamiento del órgano a cargo del Tesoro

Con la finalidad de transformar y abandonar la idea de una tesorería limitada a las meras funciones de recibir ingresos, hacer pagos y custodiar valores, la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público de 2000, apostó al redimensionamiento del órgano encargado del Tesoro, para configurar una institución plenamente integrada al sistema de gestión de las finanzas públicas, en especial un instrumento fundamental de la planificación y administración estratégicas del flujo de caja del Sector Público. En ese sentido, se previeron regulaciones que dan participación a la Tesorería Nacional (Oficina Nacional del Tesoro, ONT) en actividades tales como: i. La formulación y coordinación de la política financiera para el Sector Público (artículo 109.1); ii. la aprobación de la programación de la ejecución del presupuesto de los órganos y entes regidos por la ley de presupuesto (artículos 109.2 y 50); iii. la programación del flujo de fondos de la República (artículo 109.2); iv. la elaboración del presupuesto de caja del Sector Público (artículo 109.10); v. la administración de la liquidez del sector público (artículo 109.6); vi. la determinación de las necesidades de emisión de Letras del Tesoro para cubrir deficiencias estacionales de caja (artículo 109.9), y vii. participar en la coordinación

macroeconómica concerniente a la política fiscal y monetaria, así como en la formación del Acuerdo Anual de Políticas a celebrarse anualmente entre el Ejecutivo nacional y el Banco Central de Venezuela, sobre estas materias, estableciendo lineamientos sobre mantenimiento y utilización de los saldos de caja (artículos 109.11 y 146).

1.3.2. Manejo centralizado de los fondos públicos bajo la modalidad de la cuenta única del Tesoro

Una novedad importante introducida en las regulaciones sobre el subsistema de tesorería fue la idea de establecer, con la finalidad de optimizar el flujo de caja de la tesorería, la figura de la «cuenta única» del Tesoro. Cuenta en la que se centralizarían todos los ingresos y pagos de los entes integrados al Sistema de Tesorería, para el cual se previó, además, la posibilidad de extenderlo a todo el sector público nacional centralizado y entes descentralizados de la República sin fines empresariales. Dicha cuenta se asume como una modalidad financiera en la que el Tesoro Nacional será siempre el titular de los fondos existentes en las instituciones que actúen como entidades auxiliares de la Oficina Nacional del Tesoro y a través de la cual se ejecutarán los pagos ordenados por los diferentes entes y organismos de acuerdo a los créditos autorizados en la ley de presupuesto¹⁶.

Con la instauración de la cuenta única del Tesoro se busca, además, sentar las bases para la eliminación o reducción a su mínima expresión de los «avances» o adelantos de fondos a funcionarios, figura que de ser una excepción a la idea de que los pagos que se hagan con fondos públicos deben ser salidas de recursos del Tesoro que vayan directamente a sus beneficiarios, se ha convertido a través del tiempo en la forma normal de pagar una gran parte del gasto público. Solo debería permitirse la existencia de fondos rotatorios y cajas chicas.

¹⁶ Ver artículos 107, 108, 112, y 113 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público de 2000 y artículo 14 del Reglamento N° 3 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, sobre el sistema de tesorería, *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 37.419, de 09-04-02, reproducido casi igual, en el artículo 16 de la reforma de este Reglamento publicada en *Gaceta Oficial* N° 38.433, de 10-05-06.

Además, tal como se expresó en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Financiera y del Control Interno del Sector Público, nombre original del anteproyecto de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público de 2000, como dijimos antes:

... la cuenta única servirá para que, mediante el control que en lo adelante podrá tener la Agencia Nacional del Tesoro –finalmente denominada Oficina Nacional del Tesoro– sobre los fondos públicos depositados en las instituciones de la banca comercial, se eviten los perversos costos financieros que hasta ahora ha debido soportar el Sector Público, para drenar, mediante instrumentos diversos –títulos de estabilización monetaria, cero cupón y otros– liquidez monetaria originada, en gran parte, por sus propios fondos... (p. 26).

1.3.3. Regulación legal sobre las colocaciones de excedentes del Tesoro en las instituciones bancarias

En una novedosa regulación, relativa, sin embargo, a una práctica regular de los administradores de fondos públicos, la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público de 2000 vino finalmente a normar esa práctica mediante lo dispuesto en su artículo 115, según el cual los fondos del Tesoro podrán ser colocados en las instituciones financieras en los términos y condiciones que señale el ministro con competencia en las finanzas públicas, conforme a lo dispuesto en el reglamento ejecutivo y con sujeción, en todo caso, al acuerdo anual de armonización de políticas fiscal y monetaria celebrado entre el Ejecutivo y el Banco Central de Venezuela.

El Reglamento de la Ley dispuso, a su vez, que los responsables del manejo de fondos del Tesoro no podrán efectuar colocaciones financieras con dichos recursos¹⁷. Debe entenderse, por supuesto, que se trata de una prohibición que concierne a los funcionarios que manejan adelantos de fondos o avances y anticipos.

¹⁷ Ver artículos 33 y 34 del Reglamento N° 3 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, sobre el sistema de tesorería, de 2002, mantenidos iguales en los artículos 46 y 47 de la reforma de ese Reglamento del año 2006.

Por otra parte, no deja de tener importancia la singular regulación contenida en la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, según la cual el ministro de Finanzas dispondrá la devolución al Tesoro Nacional de las sumas acreditadas en cuentas de la República y de sus entes descentralizados funcionalmente sin fines empresariales, sin menoscabo de la titularidad de los fondos de estos últimos, cuando dichas sumas se mantengan sin utilizar por un período que determinará el Reglamento¹⁸. Cabe señalar que el Reglamento N° 3 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público de 2000, sobre el sistema de tesorería, estableció a ese efecto un período de no utilización superior a cuatro meses¹⁹.

1.4. Principales innovaciones en el subsistema de contabilidad pública

1.4.1. El subsistema de contabilidad pública como pieza especial de la integración de la administración financiera del sector público

Sin duda, la posibilidad de conocer permanentemente la gestión presupuestaria, de tesorería y patrimonial de la República y sus entes descentralizados es un elemento esencial de una ordenada administración financiera pública. Tal cometido fue encargado por la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público de 2000 a un órgano rector, la Oficina Nacional de Contabilidad Pública, que, por tal motivo, se configura como una pieza especial del sistema integrado de la administración financiera del sector público.

Entre las novedosas regulaciones contenidas en la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público 2000 relativas al sistema de contabilidad pública destacan las contenidas en los artículos 123, 124 y 130 referidas las dos primeras a las características fundamentales del sistema, según las cuales

¹⁸ Ver artículo 114 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público de 2000.

¹⁹ Ver artículo 37 del Reglamento N° 3 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, de 2002, mantenido igual en el artículo 58 de la reforma de ese Reglamento del año 2006.

este será único, integrado y aplicable a todos los órganos de la República y sus entes descentralizados funcionalmente y, además, podrá ser soportado en medios informáticos; y la última a la muy importante figura de la Cuenta General de Hacienda.

En relación con las primeras de las citadas regulaciones cabe señalar que el Reglamento N° 4 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público previó el establecimiento del Sistema Integrado de Gestión y Control de las Finanzas Públicas (SIGECOF) como herramienta informática que permite el registro único e integrado, así como el procesamiento de la información que se deriva de las transacciones económicas y financieras realizadas por los órganos de la República y sus entes descentralizados funcionalmente²⁰; todo ello operaría mediante el registro de cada transacción, por una única vez, de modo que a partir de ese registro sea factible generar todas las salidas de información que requiera la administración financiera del sector público²¹.

Por lo que se refiere a la regulación sobre la Cuenta General de Hacienda procede destacar que allí se prescribe que el ministro con competencia en materia de Finanzas Públicas deberá presentarla a la Asamblea Nacional, antes del 30 de junio de cada año, como un documento contentivo de: i. Los estados de ejecución del presupuesto de la República y de sus entes descentralizados sin fines empresariales; ii. los estados que demuestren los movimientos y situación del Tesoro Nacional; iii. el estado actualizado de la deuda interna y externa; iv. los estados financieros de la República; v. un informe que presente la gestión financiera consolidada del sector público durante el ejercicio, con indicación

²⁰ Ver Disposición Transitoria Única del Reglamento N° 4 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, sobre el sistema de contabilidad pública, *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 5.623 extraordinario, de 29-12-02; y artículos 5.15 y 12 del mismo Reglamento modificado en 2005, *Gaceta Oficial* N° 38.333, de 12-12-05. Ver la descripción que la Oficina Nacional de Contabilidad Pública (ONCOP) hace del SIGECOF, en: <http://www.oncop.gob.ve/vista/boton.php?var=sigecofx>.

²¹ Artículo 5 del Reglamento N° 4 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, de 2002; y artículo 13 del mismo Reglamento modificado en 2005.

de la situación de los pasivos laborales; iv. comentarios sobre el grado de cumplimiento de los objetivos y metas previstos en la ley de presupuesto²².

Como bien puede advertirse, este documento sería de extrema importancia para evaluar, por parte de la representación política nacional, el desempeño de la gestión financiera pública ya cumplida, lo cual, sin duda, constituye el principal insumo para examinar, con bases realistas, las proyecciones que se hagan sobre la gestión financiera por cumplir.

1.5. Principales innovaciones en el subsistema de control interno

1.5.1. Reiteración de un cambio de paradigma

En materia de control interno en el ámbito de la administración financiera pública, la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público de 2000 concretó su aporte, reafirmando el cambio de paradigma ocurrido en el país a partir de la reforma de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República de 1995, cambio este expresado en la generalizada inclinación a aceptar que la mayor responsabilidad por las actividades de control debe corresponder a los propios administradores quienes, tal como lo señaló la Exposición de Motivos de la Ley, «deben asumirlas, no como distintas o extrañas a los planes y procesos de gestión, sino como inherentes a los mismos» y que «solo así se hace realmente posible asegurar las funciones de control externo».

Por ello, en la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público de 2000 se reiteró la previsión de que corresponde a la máxima autoridad de cada organismo o entidad la responsabilidad de establecer y mantener un sistema de control interno adecuado a la naturaleza, estructura y fines de la organización, el cual deberá incluir los elementos de control previo y posterior incorporados en el plan de organización y en las normas y manuales de procedimientos de cada ente u órgano, así como la auditoría interna (artículo 134).

²² Artículos 130 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público de 2000 y 3 del Reglamento N° 4 de 2002; reeditado como artículo 10 del mismo Reglamento modificado en 2005.

Ello como condición necesaria para que el control interno funcione coordinadamente con el control externo a cargo de la Contraloría General de la República (artículo 133).

En el mismo orden de ideas, la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público de 2000 reiteró también la distinción conceptual entre control interno y auditoría interna, asumiendo que esta comporta, exclusivamente, las actividades de control posterior efectuadas por una unidad especializada en cada ente u órgano, cuyo personal, funciones y actividades deben estar desvinculadas de las operaciones sujetas a su control (artículo 135).

1.5.2. Creación de la Superintendencia Nacional de Auditoría Interna Finalmente, es de recordar que a la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público de 2000 correspondió la creación de la Superintendencia Nacional de Auditoría Interna (SUNAI) como órgano rector del sistema de control interno de la Administración Pública nacional central y descentralizada funcionalmente, integrada a la Vicepresidencia Ejecutiva de la República, con funciones normativas y de supervisión, orientación y evaluación en materia de control interno y de auditoría interna, y con la obligación de informar de su gestión al presidente de la República, al vicepresidente Ejecutivo, al ministro con competencia en Finanzas Públicas y a la opinión pública (artículos 137 y 145).

1.5.3. Principales innovaciones en materia de responsabilidades de los funcionarios encargados de la administración financiera del Sector Público

En rigor de verdad, fue poco lo avanzado por la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público de 2000 en materia de responsabilidad de los funcionarios encargados de la administración financiera del Sector Público. Ello debido, fundamentalmente, al hecho de que las regulaciones de las leyes de contraloría y de salvaguarda del patrimonio público vigentes a la fecha, trataban más o menos extensamente esta materia.

Sin embargo, dada la importancia otorgada en la Ley a las actividades de evaluación de la ejecución presupuestaria, particularmente en los artículos 59

y 60, el legislador introdujo, en ese texto, reiteraciones de regulaciones ya existentes, acompañadas de una novedad consecuencia de la instauración de la figura del marco plurianual del presupuesto. En efecto, en los artículos 164 y 165 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público de 2000 se reiteraron las regulaciones, según las cuales son causales de responsabilidades jurídicas la inexistencia de registros de información acerca de la ejecución presupuestaria, la omisión de participar los resultados de dicha ejecución a la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE) y el incumplimiento injustificado de las metas y objetivos programados.

Pero como una novedad derivada de la instauración del marco Plurianual de Presupuesto la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público de 2000 estableció que el incumplimiento de las reglas y metas definidas en este documento debía dar lugar a que el vicepresidente Ejecutivo recomendará al presidente de la República la remoción de los ministros responsables del área en que incurrió el incumplimiento (artículo 163).

1.6. Principales innovaciones en materia de coordinación macroeconómica

En una muy importante disposición sobre esta materia nuestra Constitución previó lo siguiente:

Artículo 320.- El Estado debe promover y defender la estabilidad económica, evitar la vulnerabilidad de la economía y velar por la estabilidad monetaria y de precios, para asegurar el bienestar social. El ministerio responsable de las finanzas y el Banco Central de Venezuela contribuirán a la armonización de la política fiscal con la política monetaria, facilitando el logro de los objetivos macroeconómicos. En el ejercicio de sus funciones el Banco Central de Venezuela no estará subordinado a directivas del Poder Ejecutivo y no podrá convalidar o financiar políticas fiscales deficitarias. La actuación coordinada del Poder Ejecutivo y del Banco Central de Venezuela se dará mediante un acuerdo anual de políticas, en el cual se establecerán los objetivos finales de crecimiento y sus repercusiones sociales, balance externo e inflación, concernientes a las políticas fiscal, cambiaria y monetaria; así como

los niveles de las variables intermedias e instrumentales requeridos para alcanzar dichos objetivos finales. Dicho acuerdo será firmado por el Presidente o Presidenta del Banco Central de Venezuela y el o la titular del ministerio responsable de las finanzas, y se divulgará en el momento de la aprobación del presupuesto por la Asamblea Nacional. Es responsabilidad de las instituciones firmantes del acuerdo que las acciones de política sean consistentes con sus objetivos. En dicho acuerdo se especificarán los resultados esperados, las políticas y las acciones dirigidas a lograrlos. La ley establecerá las características del acuerdo anual de política económica y los mecanismos de rendición de cuentas.

Vale decir, nuestra Constitución ordena que para promover y defender la estabilidad económica del país como una condición para el logro del bienestar social, el Ejecutivo nacional y el Banco Central de Venezuela deben celebrar anualmente un acuerdo para armonizar las políticas fiscal, monetaria y cambiaria, cuyos diseños corresponden, respectivamente, a dichas instancias en el caso de las dos primeras, y es responsabilidad compartida en el caso de la tercera, y en el que se definirán los objetivos de crecimiento, sus repercusiones sociales, balance externo e inflación para el ejercicio económico financiero siguiente, así como las acciones para lograrlos.

Para apoyar ese mandato constitucional, la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público de 2000, en una breve regulación, reiteró ese contenido, así como que dicho «acuerdo anual de armonización de políticas» se divulgará en el momento de la sanción de la ley de presupuesto, pero agregó que el presidente del Banco Central del Venezuela y el ministro responsable de las finanzas informarán trimestralmente a la Asamblea Nacional acerca de la ejecución de las políticas objeto del acuerdo y los mecanismos adoptados para corregir las desviaciones y rendirán cuenta a la misma Asamblea de los resultados de dichas políticas en la oportunidad de presentar el acuerdo correspondiente al ejercicio siguiente.

Además, en una disposición que pretende hacer operativa la norma constitucional que establece que el Banco Central de Venezuela, en el ejercicio de sus

funciones, no estará subordinado a directivas del Poder Ejecutivo ni podrá convalidar o financiar políticas fiscales deficitarias, la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público de 2000 estatuyó que serán nulas y sin efectos las cláusulas del acuerdo anual de armonización de políticas que puedan comprometer la independencia de dicho Banco o que presuman o deriven el establecimiento de directrices por parte del Ejecutivo nacional en la gestión del Banco o que tiendan a las citadas convalidación o financiamiento de políticas deficitarias (artículos 146 a 149).

1.7. Principales innovaciones en materia de estabilidad de los gastos y su sostenibilidad a largo plazo

1.7.1. El Fondo de Estabilización Macroeconómica

También nuestra Constitución previó, a los efectos de garantizar la estabilidad de los gastos del Estado en los niveles municipal, regional y nacional, ante las fluctuaciones de los ingresos ordinarios, la creación de un Fondo de Estabilización Macroeconómico²³. En relación con ello, la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público de 2000 previó las primeras normas legales sobre la forma jurídica de dicho Fondo, así como las reglas de acumulación y desacumulación de los recursos del mismo (artículos 150 a 154).

En esas primeras normas se reiteró el mandato constitucional de que el funcionamiento del fondo se debía regir por principios de eficiencia, equidad y no discriminación entre las entidades que aporten recursos al mismo, pero se agregaron reglas de tope de desacumulación anual del 50 % del saldo del fondo para el cierre del ejercicio presupuestario inmediatamente anterior, así como de transferencia obligada al Fondo de Ahorro Intergeneracional –al que aludiremos más adelante–, cuando el monto acumulado exceda del 70 % del monto equivalente al promedio del producto de las exportaciones petroleras de los últimos tres años.

²³ Ver artículo 321 de la Constitución. En realidad se trató de la reconversión del entonces existente Fondo de Inversión para la Estabilización Macroeconómica (FIEM), creado mediante Decreto con rango y fuerza de ley, publicado en la *Gaceta Oficial de la República de Venezuela* N° 36.575, de 05-11-98, referido únicamente a las fluctuaciones de los ingresos petroleros.

Con posterioridad a la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público de 2000, fue promulgada la Ley que crea el Fondo de Estabilización Macroeconómica²⁴.

1.7.2. El Fondo de Ahorro Intergeneracional

Pero, en materia de sostenibilidad de los gastos del Estado la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público de 2000, teniendo presente lo dispuesto en el segundo aparte del artículo 311 de la Constitución, previó la creación, mediante ley especial, del Fondo de Ahorro Intergeneracional, esto es, un fondo pensado para el largo plazo, destinado a garantizar la sostenibilidad intergeneracional de las políticas públicas de desarrollo, especialmente la inversión real reproductiva, la educación y la salud, así como a promover y sostener la competitividad de las actividades productiva no petroleras.

Para este Fondo se previó que el mismo se constituirá e incrementará con la proporción de ingresos petroleros que la ley determine; tendrá un lapso de no disponibilidad, desde su creación, no menor de 20 años, durante el cual, para el cálculo del aporte anual, se tomarán en consideración aquellas inversiones que tengan características intergeneracionales. Transcurrido como sea el referido lapso de no disponibilidad, el monto acumulado y sus rendimientos podrán ser utilizados en inversiones reproductivas, salud y educación, de acuerdo a las disposiciones que establezca la ley (artículos 155 a 158).

Tal como lo expresó la Exposición de Motivos referida anteriormente, «el objetivo del Fondo de Ahorro Intergeneracional es ahorrar recursos provenientes de la actividad petrolera para aplicarlos, en el largo plazo, a compensar el surgimiento de cambios tecnológicos que disminuyan la productividad fiscal de la actividad petrolera y a aminorar los efectos de la apreciación del tipo de cambio, inducida por el sector petrolero, sobre el surgimiento y/o crecimiento de actividades productivas no petroleras».

²⁴ Ver *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 37.827, de 27-11-03.

2. Principales desviaciones en la aplicación de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público de 2000 (¿qué se hizo?)

Ninguna duda cabe respecto a que la regulación contenida en la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público de 2000, la cual hemos tratado de presentar en sus innovaciones más relevantes en los anteriores comentarios, terminó siendo absolutamente desviada en su aplicación no solo por el desconocimiento e inobservancia de sus reglas y principios por parte de sus aplicadores, sino, particularmente, por su progresiva disolución, producto de las 14 reformas que ha sufrido desde su original promulgación en el año 2000 hasta el presente, siendo la última reforma la de noviembre de 2014, que, como dijimos al inicio de este documento, se ha querido presentar, indebidamente, como una nueva ley.

Semejante número de reformas no solo constituye un récord, que nos atrevemos a señalar ningún otro texto legislativo lo ha sufrido, sino que, además, se trata de un récord especialísimo, en el que se cuentan hasta dos reformas ocurridas en dos días seguidos. Así, el 27 de marzo de 2012 fue publicada la Ley de Reforma Parcial del Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (*Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 39.892); y el 28 de marzo de 2012, es decir al día siguiente, fue dictado y publicado un nuevo Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (*Gaceta Oficial* N° 39.893). Cabe señalar, además, que en la siguiente Ley de Reforma de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público de 9 de diciembre de 2013, se obvió la existencia del citado Decreto-Ley de 28 de marzo de 2012. Es decir, es evidente que no hubo mucho orden en disciplinar la administración financiera del sector público.

2.1. Principales desviaciones en la aplicación de las normas del subsistema presupuestario

2.1.1. Con relación al marco plurianual del presupuesto

Toda la regulación tendiente a la instauración de la figura del marco plurianual del presupuesto, que, como dijimos arriba, tiene como propósito fundamental obligar al Ejecutivo nacional a formular y presentar el presupuesto nacional anual, dentro de un marco o plan financiero a mediano plazo, contentivo de reglas de disciplina fiscal que lo conminaran a respetar precisos límites de gasto y de endeudamiento, a fin de lograr el equilibrio corriente u ordinario, es decir, a lograr que los ingresos ordinarios sean, al menos dentro del período del marco plurianual del presupuesto, suficientes para cubrir los gastos ordinarios; toda esta regulación, repetimos, ha sido constantemente desaplicada para hacer del marco plurianual del presupuesto, no un plan de obligatorio cumplimiento, sino un programa meramente indicativo o informativo que el Ejecutivo presenta a la Asamblea Nacional.

En efecto, en el último aparte del artículo 178 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público de 2000, se previó, expresamente, que a partir del período correspondiente a los ejercicios 2005 a 2007, inclusive, el marco plurianual del presupuesto se ajustará a las previsiones del Título II de la Ley y se formulará y sancionará para un lapso de tres años. Vale decir, a partir de ese período, inclusive, existirían como límites de obligatoria observancia, para cada ejercicio presupuestario, un monto máximo del total del gasto causado y un monto máximo de endeudamiento, con resultados financieros que sumados para todo el período del marco plurianual del presupuesto muestren equilibrio o superávit entre ingresos ordinarios y gastos ordinarios.

Sin embargo, esta obligación legal expresa fue, poco a poco, desvaneciéndose hasta desaparecer totalmente. Así, en la Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público de 2004, fue modificado el citado artículo 178 a fin de introducir un nuevo tercer párrafo y modificar el último, en los términos siguientes:

En la oportunidad de presentación del proyecto de Ley de Presupuesto correspondiente al ejercicio fiscal del año 2005, el Ejecutivo nacional presentará a la Asamblea Nacional a los fines informativos el marco plurianual del presupuesto correspondiente al ejercicio 2005 al 2007.

A partir del período correspondiente a los ejercicios 2008 al 2010, inclusive, el marco plurianual del presupuesto se formulará y sancionará conforme a las previsiones del Título II de la presente Ley.

De esta manera quedó postergada, para el período 2008-2010, la instauración del marco plurianual del presupuesto, como un plan financiero obligatorio a mediano plazo, contentivo de reglas de disciplina fiscal que conminaran al Ejecutivo nacional a respetar precisos límites anuales de gasto y de endeudamiento, a fin de lograr que los ingresos ordinarios sean, al menos dentro del período del marco plurianual del presupuesto, suficientes para cubrir los gastos ordinarios.

Pero, además, mediante Decreto con rango, valor y fuerza de Ley de Reforma de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público de 2007, nuevamente se modificó el mismo artículo 178, en los mismos párrafos antes transcritos, en los términos siguientes:

En la oportunidad de presentación del proyecto de Ley de Presupuesto correspondiente a los ejercicios fiscales de los años 2005 y 2008, el Ejecutivo Nacional presentará a la Asamblea Nacional a los fines informativos el marco plurianual del presupuesto correspondiente a los ejercicios 2005 al 2007 y 2008 al 2010 respectivamente.

A partir del período correspondiente a los ejercicios 2011 al 2013, inclusive, el marco plurianual del presupuesto se formulará y sancionará conforme a las previsiones del Título II de la presente Ley.

Es decir, nuevamente, quedó postergada, esta vez para el período 2011-2013 la instauración del marco plurianual del presupuesto como un plan con reglas de disciplina fiscal de carácter obligatorio.

Finalmente, con la reforma introducida con el Decreto con rango, valor y fuerza de Ley de Reforma de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público de 2014, en lo adelante «Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público de 2014», aunque se conservan las regulaciones sobre el marco plurianual del presupuesto, su contenido, sus límites y la cláusula de escape, se postergó indefinidamente su instauración con carácter obligatorio, por virtud de la Disposición Transitoria Cuarta de dicho Decreto que textualmente estatuyó:

En la misma oportunidad de presentación del proyecto de Ley de Presupuesto del ejercicio económico financiero respectivo, y hasta tanto se dicte la ley del marco plurianual del presupuesto, el Ejecutivo nacional presentará con carácter informativo a la Asamblea Nacional, el marco plurianual del presupuesto, cada tres años, contentivo de los mismos elementos indicados para la ley del marco plurianual del presupuesto.

Dicho todo de otra manera, la pretensión de establecer la figura del marco plurianual del presupuesto, que es un mandato constitucional al que quiso atender la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público de 2000 para disciplinar la administración económico financiera del Sector Público, luego de 15 largos años, ahora prolongados indefinidamente, no se ha podido concretar. Es decir, no ha podido lograrse que el Ejecutivo nacional se comprometa formalmente a cumplir la elemental regla del equilibrio ordinario: que los ingresos ordinarios sean suficientes para cubrir los gastos ordinarios.

2.1.2. Con relación a las prohibiciones de afectaciones de ingresos y de preasignaciones legales presupuestarias

Cabe señalar, también, como una muy importante desviación en la aplicación de las regulaciones de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público de 2000, el que se haya hecho caso omiso de la prohibición de establecer preasignaciones legales presupuestarias contenida en el artículo 34 de dicha Ley, así como de la disposición del artículo 177 *eiusdem*, según la cual las afectaciones de ingresos o asignaciones presupuestarias predeterminadas, no autorizadas en la Constitución o en esa Ley, debían desaparecer el

31 de diciembre de 2003. Estas previsiones dirigidas fundamentalmente a reforzar el principio de la unidad del presupuesto, evitando la creación de patrimonios o fondos separados –lo que es equivalente a presupuestos separados–, han sido totalmente desatendidas. Sin duda, la forma más usual de esta desatención es la creación de múltiples fondos o presupuestos separados que, aparte de que dificultan el control de los recursos correspondientes, impiden una correcta evaluación de los resultados de su ejecución. No es lo mismo controlar y evaluar un solo presupuesto que controlar y evaluar múltiples presupuestos. A este respecto, conviene referir lo expresado en la muy reciente obra del profesor RACHADELL, en el siguiente sentido:

En lo que va del siglo se ha producido una verdadera eclosión de la parafiscalidad, por la sanción de numerosas leyes sobre la materia como son: la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, dictada por la Comisión Legislativa Nacional (el Congresillo), el 12-6-2000, en la que se prevén aportes con destino al Consejo Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL) (artículo 148), al Fondo de Servicio Universal (artículo 151) y al Fondo de Investigación y Desarrollo de las Telecomunicaciones (artículo 152); la Ley Orgánica de Ciencia, Tecnología e Innovación, dictada mediante Decreto-Ley N° 1.290 del 30-8-2001 (artículos 27, 28 y 29); Ley Orgánica de los Espacios Acuáticos e Insulares, del 20-12-2002 (artículos 98 y ss.); la Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat, del 8-6-2003, con una reforma parcial sancionada el 12-12-2006 (artículo 173); la Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión, del 7-12-2004 (artículo 25); la Ley de Aeronáutica Civil, del 12-7-2005 (artículo 55); la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo, del 26-7-2005 (artículos 7 y 95); la Ley de la Cinematografía Nacional, del 27-9-2005 (artículos 50 al 56); la Ley del Régimen Prestacional del Empleo, del 27-9-2005 (artículo 46); la Ley contra el Tráfico Ilícito y el Consumo de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas del 27-10-2005 (artículo 97). Pero además, se exigen contribuciones de esta naturaleza no contempladas en ninguna ley, como son los aportes al Fondo Social de PDVSA, que incumbe a las Empresas de Producción Social (EPS), con fundamento en una resolución del Directorio de esta empresa de noviembre de 2005. En todos

estos casos, como los recursos a que nos referimos no ingresan al presupuesto de ingresos de la República no se genera el situado que corresponde a los estados²⁵.

Tal eclosión de fondos o presupuestos paralelos implica una clara desnaturalización de la función presupuestaria pública y evidencia lo que bien podríamos llamar una situación de franca «depresupuestación» o inexistencia de un verdadero régimen presupuestario. Entre los ejemplos más representativos y emblemáticos de esa situación se sitúan, sin duda, los casos del Fondo de Desarrollo Económico y Social del País (FONDESPA) creado por PDVSA en el año 2004²⁶, destinado a efectuar los pagos que sean necesarios para la ejecución de programas y proyectos de obras, bienes y servicios dirigidos al desarrollo de infraestructura, vialidad, actividad agrícola, salud y educación en el país; y el Fondo Nacional de Desarrollo, FONDEN S.A.²⁷, sociedad anónima cuyo objeto es «financiar los proyectos de inversión real productiva, la educación, la salud, el mejoramiento del perfil y saldo de la deuda pública externa y la atención de situaciones especiales», así como «financiar proyectos de conveniencia, de evidente necesidad y aquellos dirigidos al desarrollo económico y social reembolsables y no reembolsables, nacionales e internacionales, en moneda nacional o extranjera así como cualquier otro proyecto que sea necesario financiar a juicio del Directorio Ejecutivo, previa aprobación del Presidente de la República» (Cláusula Tercera del Acta Constitutiva y Estatutaria). Es manifiestamente evidente que la creación de este ente, con forma de sociedad anónima, tuvo como único propósito permitir la tramitación de todos los gastos que a través de él se realicen, sin ninguna vinculación con la Ley de Presupuesto Anual. Como puede fácilmente apreciarse, las materias que

²⁵ RACHADELL, Manuel: *Evolución del Estado venezolano 1958-2015, de la conciliación de intereses al populismo autoritario*. Editorial Jurídica Venezolana-FUNEDA. Caracas, 2015, pp. 370 a 371.

²⁶ http://www.pdvsa.com/index.php?tpl=interface.sp/design/readmenuprinc.tpl.html&newsid_temas=39.

²⁷ Ver Decreto autorizador de su creación, *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 38.261, de 30-08-05 y Acta Constitutiva y Estatutaria, *Gaceta Oficial* N° 38.269, de 09-09-2005.

conforman el objeto de estos Fondos son las propias de la gestión fiscal pública, las cuales deberían ser atendidas a través del presupuesto normal del Estado y no mediante formulas extrapresupuestarias.

Dado que el fundamento lógico que suele ser usado para la creación de todos estos fondos separados es la supuesta complicación de la administración presupuestaria institucionalizada, cuya excesiva burocracia –se dice– dificultaría la realización eficaz y eficiente de las políticas públicas, conviene confrontar con la realidad actual una declaración emitida por un alto personero del gobierno instalado en el país desde 1999, concretamente, el señor Alí Rodríguez Araque, quien desde su condición de Presidente de PDVSA, en el mes de junio de 2004, con ocasión de los cuestionamientos formulados a la creación del Fondo de Desarrollo Económico y Social del País (FONDESPA), señaló lo siguiente:

No estamos violando la ley, pero si así fuese gustosamente voy preso (...) gracias al Fondo ahora si se podrán concluir proyectos que llevan 25 o 30 años sin culminarse, como las autopistas hacia oriente y occidente, el proyecto hidroeléctrico La Vueltosa, en el Estado Táchira, o la red ferroviaria del país...

En esa misma declaración, el prenombrado funcionario agregó:

... uno de los propósitos del Fondo es financiar proyectos que no han podido avanzar, debido a vericuetos del presupuesto, problemas en la estructura del Estado que estorban y por la existencia de una red inexplicable en los organismos públicos²⁸.

Al confrontar la transcrita declaración con la realidad actual, es decir, con la del año 2015 que corre, es fácil percatarse de que 11 años después, aún siguen sin concluirse las obras utilizadas como ejemplos. Vale decir, a pesar de haber utilizado la vía, supuestamente, más despejada, libre de «vericuetos» y «estorbos de la estructura del Estado», siguen sin concluirse.

²⁸ Ver entrevista en el diario *El Nacional*, 21-06-04, p. A-20.

2.1.3. Con relación al nuevo sistema de presentación y discusión del proyecto de ley de presupuesto anual diseñado en la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público de 2000

Tal como vimos en los comentarios, acerca de lo que se quiso hacer con la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público de 2000, en esta se previó un sistema de presentación y discusión del proyecto de ley de presupuesto, orientado a racionalizar al máximo el debate y la consideración de dicho proyecto por parte de los integrantes del Poder Legislativo (artículos 28 y 38). En ese sentido, se establecieron reglas para que el Ejecutivo nacional presentara al Legislativo, antes del 15 de julio de cada año, un informe global relativo a la evaluación del presupuesto anterior y a las propuestas más relevantes del presupuesto proyectado. Sobre este informe global debía producirse una deliberación y un acuerdo de la Asamblea Nacional antes del 15 de agosto. De esta manera, cuando se presentara el proyecto de ley de presupuesto, antes del 15 de octubre, la deliberación y discusión respectivas se realizarían dentro del contexto del citado informe global y del mencionado acuerdo de la Asamblea Nacional. Es decir, este procedimiento habría de producir una consideración del proyecto de ley de presupuesto, por parte del legislativo, mucho más centrada en los aspectos importantes y con posibilidades reales de neutralizar las deficiencias derivadas de la premura y celeridad que suele presentarse en esos momentos.

Ahora bien, por las informaciones que circulan en las oportunidades en que se presenta y se discute el proyecto de ley anual del presupuesto, no se observa que se hubiere comprendido la dinámica que se quiso establecer para racionalizar dicha discusión. Al parecer el citado informe global y el respectivo acuerdo sobre el mismo nunca han operado.

2.1.4. Con relación al uso del crédito denominado

«rectificaciones al presupuesto»

Aunque, desde antiguo, existe en el sistema presupuestario público venezolano la figura del crédito con la mencionada denominación, tal como vimos antes, el artículo 53 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público de 2000 precisó sus límites cuantitativos, así como su concreta

finalidad, al establecer que su monto no podrá ser inferior a cero coma cinco por ciento ni superior al uno por ciento de los ingresos ordinarios estimados en el mismo presupuesto y que su utilización debe ser para atender gastos imprevistos que se presenten en el transcurso del ejercicio o para aumentar los créditos presupuestarios que resultaren insuficientes, previa autorización del presidente de la República en Consejo de Ministros. Se agregó, igualmente, que, salvo casos de emergencia, la rectificación de partidas no podrá utilizarse para crear nuevos créditos, ni a cubrir gastos cuyas asignaciones hayan sido disminuidas por los mecanismos formales de modificación presupuestaria; así como también que no se podrán decretar créditos adicionales a los créditos para rectificaciones de presupuesto ni incrementar estos mediante traspaso.

Ahora bien, la práctica presupuestaria de los últimos años ha asumido que la partida de rectificaciones al presupuesto constituye una suerte de «partida del Presidente» de uso exclusivo de ese funcionario, quien dispone de ella con total discrecionalidad, incluso para la creación de nuevos créditos, sin razones de emergencia.

Es de destacar que, en la última reforma de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público de 2014, los límites cuantitativos antes mencionados fueron elevados al doble²⁹, ello, sin que se ofrecieran razones explicativas de este significativo aumento. Obviamente, se trata de una modificación que viene a aumentar la discrecionalidad del presidente de la República, en la medida en que disponiendo de un «presupuesto particular» la utilización de los créditos correspondientes a ese «presupuesto» pudiera no tener el propósito previsto en la Ley, sino las motivaciones particulares que en un determinado momento tuviere el presidente de la República.

Sin duda, se trata de una reforma que obra en contracorriente de los iniciales propósitos de los ideales que inspiraron la Ley Orgánica de la Administración

²⁹ Ver artículo 51 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público de 2014 en el que se fijan los límites del crédito para rectificaciones al presupuesto y se señala que el monto de este crédito «no podrá ser inferior a uno por ciento (1 %) ni superior a dos por ciento (2 %) de los ingresos ordinarios estimados en el mismo presupuesto».

Financiera del Sector Público de 2000, en cuanto al objetivo de disminuir la discrecionalidad en la realización de los gastos públicos.

Ninguna duda cabe que este «presupuesto particular», así como las preasignaciones presupuestarias y sus fondos separados, son claros atentados contra el principio de la unidad del presupuesto.

2.2. Principales desviaciones en la aplicación de las normas del subsistema de crédito público

No obstante el claro intento de establecer, en la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público de 2000, un régimen para las operaciones de crédito público que las sometiera a límites máximos de endeudamiento muy precisos, solo superables en condiciones extraordinarias y teniendo presente normas de la más elemental prudencia fiscal, es altamente significativo el debilitamiento que, posteriormente, sufrieron las reglas relativas a dichos límites máximos de endeudamiento.

Así, en marzo de 2009 se modifica el artículo 81 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, con la única finalidad de incluir, entre las excepciones que permitirían realizar operaciones de crédito público por encima del monto máximo autorizado en la Ley Especial de Endeudamiento Anual –hasta entonces estrictamente limitadas a las requeridas para hacer frente a gastos extraordinarios producto de calamidades o de catástrofes públicas y a aquéllas que tuvieran por objeto el refinanciamiento o reestructuración de deuda pública– a i. «aquéllos gastos ordinarios que no puedan ser ejecutados debido a una reducción de los ingresos previstos para el ejercicio fiscal, lo cual no pueda ser compensado con recursos del Fondo de Estabilización Macroeconómica», y ii aquellos gastos relacionados con la «soberanía alimentaria, la preservación de la inversión social, seguridad y defensa integral en los términos previstos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la ley».

³⁰ Ver *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 39.147, de 26-03-2009.

Fue, entonces, cuando hubo necesidad de dictar, o mejor «crear» esa figura especial de Ley Especial de Endeudamiento Complementaria para el Ejercicio Fiscal 2009³⁰. Era la primera vez que ello ocurría.

Bajo la vigencia de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público de 28 marzo de 2012³¹, la cual reforzó las excepciones a los límites máximos de endeudamiento anual añadidas en 2009, en el mes de julio de 2012 –dos meses antes de la elección presidencial que tuvo lugar el 7 de octubre de 2012–, se hizo nuevamente uso de esa facultad de contraer deuda pública por encima del monto previsto en la Ley de Endeudamiento Anual, dictando una nueva Ley Especial de Endeudamiento Complementaria³², esta vez para el ejercicio fiscal 2012. En esta ocasión para pagar «pensiones a más de dos millones de beneficiarios y beneficiarias, y al pago parcial de los pasivos generados por las prestaciones sociales a trabajadores y trabajadoras del sector público...».

Puede verse, claramente, cómo con estas reformas a la regulación sobre crédito público se eliminaron los límites máximos de endeudamiento, que era una de las reglas macrofiscales establecidas en la original Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, permitiendo además que esos límites se disolvieran para utilizar el crédito público, sin limitación alguna, para aplicarlo al gasto ordinario o corriente.

Pero, además, tales reformas a la regulación sobre el crédito público no se contrajeron únicamente a disolver los límites máximos de endeudamiento, sino que también relajaron otras restricciones relativas a los entes facultados para realizar operaciones de crédito público.

³¹ Cabe destacar el hecho insólito de que esta reforma, hecha mediante el dictado de un Decreto-Ley, tuvo lugar al día siguiente de la reforma del artículo 51, relativo a los ordenadores de gastos, llevada a cabo con la Ley de Reforma Parcial del Decreto con valor y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, publicada el 27-03-12.

³² Ver *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 39.970, de 23-07-12.

Así, en reforma de abril del 2009, se modificó el precepto que prohibía a los institutos autónomos realizar operaciones de crédito público, salvo los que tuvieran como objeto principal la actividad financiera, para exceptuar de dicha prohibición y, por ende, permitirles realizarlas a «los entes autorizados por el Presidente de la República en Consejo de Ministros, cuando se considere necesario para el interés nacional».

2.3. Principales desviaciones en la aplicación de las normas del subsistema de tesorería

En esta materia, la afirmación que debemos consignar es la relativa a que, no obstante el propósito de estructurar un sistema de tesorería orientado hacia el manejo centralizado de los fondos públicos bajo la modalidad de la cuenta única del Tesoro que implicaría la eliminación de la figura de los «avances» o adelantos de fondos a funcionarios, o su reducción al máximo, permitiendo solo la existencia de fondos rotatorios y cajas chicas, ello no ha sido, del todo, posible. Aún se mantiene la figura de los avances³³. Aunque, ciertamente, la figura de los anticipos sí se ha concebido bajo la forma de un fondo rotatorio³⁴, con respecto al cual, además, se podrá autorizar el funcionamiento de uno o más fondos de caja chica³⁵.

2.4. Principales desviaciones en la aplicación de las normas del subsistema de contabilidad pública

Aunque uno de los propósitos fundamentales de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público de 2000 fue establecer la posibilidad de crear las condiciones que permitieran conocer permanentemente la gestión

³³ Ver artículos 59 y ss. del Reglamento N° 1 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, de 2005; y artículos 34 y ss. del Reglamento N° 3 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, de 2006.

³⁴ Ver artículos 64 y ss. del Reglamento N° 1 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público.

³⁵ Ver artículos 70 y ss. del Reglamento N° 1 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público.

presupuestaria, de tesorería y patrimonial de la República y sus entes descentralizados, como un elemento esencial de una ordenada administración financiera pública, lo cual fue encargado a un órgano rector, la Oficina Nacional de Contabilidad Pública, que, por tal motivo, se configura como una pieza especial del sistema integrado de la administración financiera del sector público, tal posibilidad no se ha concretado aún.

En efecto, la «Cuenta General de Hacienda» –documento de extrema importancia para evaluar anualmente, por parte de la representación política nacional, el desempeño de la gestión financiera pública ya cumplida, lo cual, sin duda, constituye el principal insumo para examinar, con bases realistas, las proyecciones que se hagan sobre la gestión financiera venidera–, no ha sido jamás elaborada ni presentada a la Asamblea Nacional, a pesar de la claridad de la norma que la contempla, según la cual dicha cuenta general debe ser presentada antes del 30 de junio de cada año.

Es más, según información recabada de la página *web* de la Oficina Nacional de Contabilidad Pública, solo se han elaborado los Estados Financieros de la República –Balance general y estado de resultados– hasta el año 2006³⁶, siendo así que se trata de una obligación legal de dicha Oficina, según lo prescribe el artículo 127.7 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público de 2000, convertido hoy en el artículo 131.8 luego de la reforma legal de 2014.

2.5. Principales desviaciones en la aplicación de las normas sobre responsabilidad

Si bien fueron pocas las regulaciones de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público de 2000 que podemos calificar de innovaciones, debemos calificar como tal la norma antes comentada derivada de la instauración del marco plurianual de presupuesto (artículo 163) y que estableció que el incumplimiento de las reglas y metas definidas en este documento debía dar

³⁶ Ver <http://www.oncop.gob.ve/vista/boton.php?var=estdfinan>.

lugar a que el vicepresidente Ejecutivo recomendara al presidente de la República la remoción de los ministros responsables del área en que incurrió el incumplimiento.

Obviamente, al postergarse *sine die* el carácter vinculante del marco plurianual de presupuesto, se derivó de ello la imposibilidad de aplicar dicha norma. Pero, aún más, con la reforma de 2014, tal regulación fue transformada. Así, según el artículo 162 de la Ley de 2014, desapareció la previsión contentiva de la recomendación de remover a los ministros del área en que ocurrió el incumplimiento de las reglas y metas definidas en el Marco Plurianual de Presupuesto y las responsabilidades que de ello pudieren derivar; en lo adelante, serán hechas efectivas a través de los normales procedimientos de la responsabilidad política ante la Asamblea Nacional y de las responsabilidades jurídicas ante la Contraloría General de la República.

2.6. Principales desviaciones en la aplicación de las normas sobre coordinación macroeconómica

Antes vimos que la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público de 2000, para ayudar a concretar el mandato contenido en el artículo 320 de la Constitución, en una breve regulación, reiteró la figura del «acuerdo anual de armonización de políticas» fiscal y monetaria, el cual debería divulgarse en el momento de la sanción de la ley de presupuesto, pero agregó que los firmantes de dicho acuerdo, el presidente del Banco Central del Venezuela y el ministro responsable de las finanzas, informarían trimestralmente a la Asamblea Nacional acerca de la ejecución de las políticas objeto del acuerdo y los mecanismos adoptados para corregir las desviaciones y rendirán cuenta a la misma Asamblea de los resultados de dichas políticas en la oportunidad de presentar el acuerdo correspondiente al ejercicio siguiente.

Además, en una disposición que pretendía hacer operativa la norma constitucional que establece que el Banco Central de Venezuela, en el ejercicio de sus funciones, no estará subordinado a directivas del Poder Ejecutivo ni podrá convalidar o financiar políticas fiscales deficitarias, la Ley Orgánica de la

Administración Financiera del Sector Público de 2000, estatuyó que serán nulas y sin efectos las cláusulas del acuerdo anual de armonización de políticas que puedan comprometer la independencia de dicho Banco o que presuponan o deriven el establecimiento de directrices por parte del Ejecutivo Nacional en la gestión del Banco o que tiendan a las citadas convalidación o financiamiento de políticas deficitarias.

Sin embargo, no obstante la claridad de las disposiciones constitucional y legal antes mencionadas, lo cierto es que el referido acuerdo anual de políticas, no se realiza, o al menos no se publica desde diciembre de 2007, cuando se concretó el Acuerdo para el ejercicio 2008³⁷. Y en lo que se refiere a la exigencia de asegurar la independencia del Banco Central de Venezuela, para garantizar la objetividad del Acuerdo, su incumplimiento se hizo más que evidente con la inconstitucional modificación efectuada a la Ley que rige a dicha institución, en el año 2005³⁸, con el único propósito de liberar y transferir recursos de las reservas internacionales al Poder Ejecutivo, concretamente a la cuenta del Fondo creado a tal fin, que, como vimos antes, es el Fondo Nacional de Desarrollo, FONDEN S.A., sociedad anónima constituida para «financiar los proyectos de inversión real productiva, la educación, la salud, el mejoramiento del perfil

³⁷ A título ilustrativo conviene referir el contenido de algunas de las cláusulas relativas al objeto y alcance del Acuerdo para el año 2008, a saber: «Título II. De los objetivos y alcance del Acuerdo. Segunda: Objetivos del Acuerdo. Tomando como referencia los lineamientos generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación y el Marco Plurianual de Presupuesto, y su ejecución, así como el resultado del estudio sobre el nivel adecuado de reservas internacionales aprobado por el Directorio del Banco Central de Venezuela, y en la búsqueda del mayor bienestar social posible para los venezolanos, se establecen para el ejercicio económico financiero 2008, lo siguientes objetivos: 1) Sostener la senda positiva de crecimiento de la economía a mediano plazo, alcanzando un incremento anual del Producto Interno Bruto (PIB) en términos reales en torno al 6 % vinculado con la inversión real, el empleo productivo y la continuación de los programas sociales y las políticas públicas orientadas a lograr la equidad y el bienestar de la población. 2) Mantener la tendencia hacia la estabilidad de los precios en el mediano plazo, procurando para el año una tasa de inflación en un rango comprendido entre el 9 % y el 11 %. 3) Procurar el logro de un equilibrio externo compatible con los objetivos de crecimiento económico y de inflación antes señalados».

³⁸ Ver *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 5.606 extraordinario, de 20-07-05.

y saldo de la deuda pública externa y la atención de situaciones especiales», así como «financiar proyectos de conveniencia, de evidente necesidad y aquellos dirigidos al desarrollo económico y social reembolsables y no reembolsables, nacionales e internacionales, en moneda nacional o extranjera así como cualquier otro proyecto que sea necesario financiar a juicio del Directorio Ejecutivo, previa aprobación del Presidente de la República»; vale decir, para financiar gastos propios de la gestión fiscal pública, los cuales deberían ser atendidos a través del presupuesto normal del Estado y no mediante formulas extrapresupuestarias.

2.7. Principales desviaciones en la aplicación de las normas sobre estabilidad de los gastos y su sostenibilidad intergeneracional

Sobre esta materia, las desviaciones en la aplicación de las normas originalmente estatuidas en la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público de 2000, se pueden expresar de la manera siguiente:

No obstante la claridad con la cual la Constitución ordena el establecimiento de un fondo de estabilización macroeconómica (artículo 321), a fin de garantizar la estabilidad de los gastos del Estado en los niveles municipal, regional y nacional, ante las fluctuaciones de los ingresos ordinarios, y, a pesar de que dicho Fondo fue formalmente instituido por la Ley que Crea el Fondo para la Estabilización Macroeconómica de 2003³⁹, el mencionado Fondo se halla desactivado desde la fecha misma de su creación, supuestamente, «a los fines de proveer a la aplicación de las nuevas reglas y desarrollos institucionales contemplados en esta ley», hasta el presente nunca provistos. Desde entonces no se causan ingresos al Fondo. Nada puede justificar la eliminación del Fondo de Estabilización Macroeconómica como instrumento «para garantizar la estabilidad del presupuesto y conservar, más allá de las contingencias por cambios de gobierno y de las leyes, un dispositivo que permita amortiguar las

³⁹ Modificada por Ley de Reforma publicada en: *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 38.286, de 04-10-05.

fluctuaciones de los ingresos fiscales»⁴⁰; todo ello, además, con miras a asegurar la sostenibilidad financiera de las políticas públicas, su consolidación y el logro de los resultados esperados.

Por otra parte, la figura del Fondo de Ahorro Intergeneracional, ideado, como vimos, en la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público de 2000, como un instrumento para garantizar la sostenibilidad a largo plazo de las políticas públicas de desarrollo, en particular la inversión real productiva, la educación y la salud, así como a proveer y sostener la competitividad de las actividades productivas no petroleras, nunca ha sido creado. Es más, la disposición que en la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público de 2000 (artículo 155) estableció que cuando el monto de los recursos del Fondo de Estabilización Macroeconómica excedieran del 70 % del monto equivalente al promedio de las exportaciones petroleras de los últimos tres años el excedente sería destinado al Fondo de Ahorro Intergeneracional, nunca se incorporó a la Ley del Fondo de Estabilización Macroeconómica y desapareció de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público de 2014. Debe destacarse que la idea de crear el Fondo de Ahorro Intergeneracional estuvo motivada por el deseo de contribuir a hacer operativa la previsión constitucional, según la cual «El ingreso que se genere por la explotación de la riqueza del subsuelo y los minerales, en general, propenderá a financiar la inversión real productiva, la educación y la salud».

3. A modo de conclusión (¿qué se puede hacer?)

Hemos visto antes que el propósito fundamental del establecimiento de la regulación contenida en la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público de 2000, fue contribuir a disciplinar la gestión fiscal pública para lograr los objetivos de disminuir la discrecionalidad en la política fiscal, corregir el sesgo deficitario de las finanzas públicas y alcanzar estabilidad

⁴⁰ Exposición de Motivos de la Constitución, Título VI, Capítulo II, Sección Primera, *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 5.453 extraordinario, de 24-03-00.

macroeconómica y mayor calidad de las políticas públicas. También vimos cómo tal intento de disciplinar la gestión fiscal en Venezuela mediante el establecimiento de una regulación discretamente apropiada, ha sido radicalmente disuelto no solo por el desconocimiento y la inobservancia de esa regulación, sino también por su progresiva reforma y sustitución por otra direccionada en sentido, marcadamente, alejado de los propósitos iniciales. Todas las reformas de la ley, que a noviembre de 2014 suman 14, con la sola excepción de la reforma del 2003 en la cual se exigió mayor poder para la Asamblea Nacional en el control de las operaciones de crédito público, estuvieron dirigidas a desmontar cada una de las reglas de disciplina fiscal que pretendió instituir la original Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público. Así, el marco plurianual del presupuesto nunca ha sido establecido con carácter vinculante y ha quedado solo como un documento informativo; el reforzamiento del principio de la unidad del presupuesto ha sido abandonado y sustituido por un relajamiento de dicho principio, expresado ese relajamiento en la multiplicidad de fondo separados y de preasignaciones presupuestarias existentes; la discrecionalidad del presidente de la República en el manejo de los recursos públicos se ha reforzado; los límites del endeudamiento nunca han funcionado al punto de que la ley de endeudamiento anual ha sido groseramente burlada con la figura de las leyes de endeudamiento complementarias; la coordinación macroeconómica en las políticas fiscal, monetaria y cambiaria ha sido «dinamitada» por la absoluta pérdida de autonomía del Banco Central de Venezuela; y, en fin, los fondos para asegurar la estabilidad y sostenibilidad del gasto público no han funcionado por decisiones deliberadamente dirigidas a ello. No debe haber dudas de que tal estado de cosas debe haber operado como una causa eficiente más del descalabro que sufren las finanzas públicas venezolanas en este momento, finales del año 2015 y comienzo del 2016. Es evidente que tal proceso de desmantelamiento de toda regla de disciplina fiscal, debe haber operado como una ruta directa y expedita hacia el despilfarro y la corrupción.

Ahora bien, ante tal estado de cosas cabe preguntarse. ¿Qué se puede hacer? Y la respuesta a esa pregunta no puede ser otra que: a. señalar la necesidad de restablecer todas las reglas de disciplina fiscal que estuvieron contenidas en

la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público de 2000, y b. maximizar la información pública sobre la administración financiera pública, en particular, la información sobre la ejecución presupuestaria y la situación de la deuda pública. En la actualidad, casi todos los órganos rectores de los subsistemas de la administración financiera pública tienen páginas *web* o portales de Internet. Solo faltaría que incluyan más información de detalle sobre los procesos de la gestión fiscal. Al día de hoy, existe suficiente tecnología para ello.

Epílogo

Tal como lo referimos al inicio del trabajo antes expuesto, cuando el mismo estaba por concluirse, se produjo la décimo quinta reforma a la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público; esta vez mediante el Decreto-Ley de fecha 30 de diciembre de 2015. Dicho Decreto-Ley fue dictado, según se expresa en el mismo, «de conformidad con lo establecido en el numeral 2 del artículo 1 de la Ley que Autoriza al presidente de la República para dictar Decretos, con rango, valor y fuerza de Ley para reforzar la soberanía, la protección del pueblo venezolano y el orden constitucional de la República», ley habilitante esta que fue publicada bajo el título: «Ley Habilitante Antimperialista para la Paz»⁴¹.

Ahora bien, hemos optado por analizar esta reforma de manera separada, no solo en razón de la funcionalidad que ofrece dejar incólume lo hecho anteriormente, sino también por el hecho de que los excesos en que se incurrió en esta ocasión constituyen, sin duda, la manifestación más aberrante y grosera de desconocimiento de la necesidad de disciplinar la gestión fiscal y de reducir la discrecionalidad de los actores a cargo de esa gestión, entre las hasta ahora ocurridas. No debemos olvidar tampoco, que esta reforma se produce inmediatamente después de las elecciones parlamentarias del 6 de diciembre de 2015, en las cuales la oposición al Gobierno y a su partido, obtuvo mayoría

⁴¹ Ver *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 6.178 extraordinario, de 15-03-15.

calificada de dos tercios. Obviamente, la razón fundamental de esta reforma no es otra que el deseo del Gobierno de tomar ventaja anticipada frente a la oposición, que dominando abiertamente la Asamblea Nacional seguramente rigidizará sus controles sobre la gestión fiscal del actual Gobierno.

Con esta reforma se modifican los artículos 2, 24, 37, 51, 58, 97 y 101 numeral 4, de la Ley, al tiempo que se introduce una nueva disposición transitoria, relacionada con la modificación del artículo 24. La regulación modificada en cada uno de esos artículos, se refería, originariamente, a las siguientes materias: el artículo 2 contiene, desde su primera formulación la definición del sistema de administración financiera, esto es, precisar a qué se alude con tal expresión. El artículo 24, originalmente el 20, concierne a la configuración orgánica de la Oficina Nacional de Presupuesto como entidad rectora del subsistema presupuestario y órgano desconcentrado del ministerio con competencia en finanzas públicas. El artículo 37, inicialmente el 35, destacaba la atribución del ministerio con competencia en materia de finanzas para preparar los lineamientos que regirán la formulación del presupuesto que luego aprueba el presidente de la República, en Consejo de Ministros. El artículo 51, distinguido con el 53 en la primera versión de la Ley, define al crédito presupuestario incorporado en la ley de presupuesto, denominado «rectificaciones al presupuesto», destinado a que el Ejecutivo nacional pueda atender gastos imprevistos o insuficiencias presupuestarias, mediante autorización del presidente de la República, y cuyos recursos, salvo casos de emergencia, no podrán ser utilizados para crear nuevos créditos ni a cubrir gastos cuyas asignaciones hayan sido disminuidas por los mecanismos formales de modificación presupuestaria, además de que, en ningún caso, se podrá aumentar con créditos adicionales o trasposos de partidas. El artículo 58 fue una disposición introducida en la Ley, conjuntamente con otras, en la reforma de 2014, a fin de regular específicamente el régimen presupuestario de los entes descentralizados funcionalmente sin fines empresariales. El artículo 97, inicialmente, era un aparte del original artículo 80, y fue modificado en el 2003 para exigir que, luego de sancionada la ley anual de endeudamiento, se solicitara previamente la intervención de la Comisión de Finanzas de la Asamblea Nacional, para cada operación de crédito público a realizar. Finalmente, el artículo 101 numeral 4 se refiere a tipos

de sociedades mercantiles exceptuadas del régimen previsto en la ley para las operaciones de crédito público, en concreto, las creadas o que se crearen de conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica que Reserva al Estado de la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos y en el Decreto-Ley que reservó al Estado la Industria de la Explotación del Mineral de Hierro.

Ahora bien, abstracción hecha de las modificaciones a los artículos 37, 58 y 101 numeral 4, que en realidad son adaptaciones o ajustes para la actualización de la redacción empleada, en el primer caso como una derivación de la modificación del artículo 24, en el segundo caso para cubrir una omisión⁴² y en el tercer caso para sustituir el nombre de la Ley que se refiere a las empresas de hidrocarburos⁴³, las otras modificaciones sí representan cambios de extraordinaria importancia, pues configuran la máxima expresión de la antes denunciada situación de franca «depresupuestación» y, por ende, de desconocimiento absoluto del principio de la legalidad del gasto, así como de las atribuciones de control financiero de la Asamblea Nacional.

i. Sobre la modificación del artículo 2. Ciertamente, la modificación del artículo 2 de la Ley, además de ser una violación de principios presupuestarios universales, es un verdadero despropósito, inimaginable para quienes conozcan medianamente la distribución de competencias entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, en materia presupuestaria. Todo presupuesto público, incluido por supuesto el contenido en la ley de presupuesto, desde el punto de vista de los egresos, no es más que una autorización para gastar dentro de determinados límites cuantitativos –vale decir, por un determinado monto–, cualitativos –para los objetos de gasto indicados en las diferentes categorías presupuestarias– y temporales –en el tiempo correspondiente ejercicio fiscal–. Normalmente, tal autorización la otorga el Legislativo para limitar al Ejecutivo, que,

⁴² Los institutos autónomos o públicos cuyo objeto principal sea la actividad financiera, al considerar su actividad empresarial, siempre se han regido por las mismas normas de los entes descentralizados con fines empresariales, vale decir, las sociedades del Estado.

⁴³ «Ley Orgánica de Hidrocarburos» en lugar de «Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos».

por tanto, en materia de monto, distribución y disposición de recursos y asignaciones presupuestarias, se encontrará sometido a los referidos límites de la autorización. Pues bien, haber introducido en el artículo 2 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público –por añadidura, un artículo incluido entre las Disposiciones Generales de la Ley, lo que lo ubica entre las normas que son postulados que condicionan la interpretación de toda la regulación subsiguiente–, la norma según la cual «El Presidente o Presidenta de la República, en ejercicio de su competencia de administrar la Hacienda Pública Nacional, podrá en Consejo de Ministros, decidir sobre el monto, distribución y disposición de los recursos o asignaciones creados mediante leyes u otros instrumentos, con el objetivo de alcanzar los fines superiores del Estado y atender las necesidades del pueblo venezolano», equivale a señalar que el presidente de la República carecerá de límites para decidir sobre el empleo de los recursos o ingresos públicos cualquiera sea su origen o creación. Y señalar que el presidente o presidenta de la República, carecerá de límites para decidir sobre el empleo de los recursos o ingresos públicos cualquiera sea su origen o creación, equivale, a su vez, a decir que dicho funcionario no requerirá de ningún presupuesto; que dicho funcionario tendrá plenos poderes en lo que se refiere a la administración de los recursos o ingresos públicos. Esto es absolutamente inconstitucional e ilegal, como veremos seguidamente.

En primer lugar, establecer que el presidente de la República podrá decidir, libremente, sobre el monto, distribución y disposición de los recursos o asignaciones es, como dijimos antes, absolutamente contrario al principio de la legalidad presupuestaria, contemplado claramente en los artículos 313 y 314 de la Constitución, según los cuales la administración económica y financiera del Estado se regirá por un presupuesto aprobado anualmente por ley, y que, además, no se hará ningún tipo de gasto que no haya sido previsto en la ley de presupuesto. Por lo tanto, es obvio que la nueva regulación introducida en el artículo 2 de la Ley es claramente inconstitucional.

En segundo lugar, otorgarle facultades al presidente de la República para decidir libremente sobre el monto, distribución y disposición de los recursos o asignaciones creados mediante leyes u otros instrumentos, vale decir sin

someterse a un presupuesto aprobado por la Asamblea Nacional, equivale a desconocer plena y absolutamente la facultad constitucional que tiene la Asamblea Nacional para discutir y aprobar el presupuesto nacional conforme lo dispone el artículo 187. 6. De nada valdrían tales discusión y aprobación si luego el presidente de la República podrá decidir libremente sobre monto, distribución y disposición de los recursos o asignaciones. Es también obvio, pues, que tal desconocimiento se traduce en una manifiesta inconstitucionalidad.

En tercer, y último lugar, otorgarle facultades al presidente de la República para decidir libremente sobre el monto, distribución y disposición de los recursos o asignaciones creados mediante leyes u otros instrumentos, a través de una modificación legislativa realizada –supuestamente– en conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 1 de la Ley que autoriza al Presidente de la República para dictar decretos con rango, valor y fuerza de Ley –Ley Habilitante Antimperialista para la Paz–, es en realidad una flagrante violación a esa misma ley habilitante, pues en forma alguna este instrumento permite el dictado de un decreto con rango, valor y fuerza de ley, con semejante contenido. En efecto, de acuerdo a lo previsto en el citado numeral 2 del artículo 1 de la mencionada Ley Habilitante, el presidente de la República fue autorizado para que, en Consejo de Ministros, dictara decretos con rango, valor y fuerza de ley y por ese medio:

... dicte o reforme leyes en el ámbito de la libertad, justicia y paz internacional, la independencia, la soberanía, la inmunidad, la integridad territorial y la autodeterminación nacional, en las siguientes materias: (...) 2. Protección del Pueblo y de todo el Estado frente a actuaciones de otros países o entes económicos o financieros transnacionales, o de factores internos, dirigidas a perturbar o distorsionar la producción, el comercio, el sistema socioeconómico o financiero, así como los derechos y garantías asociados...

Tal como puede observarse, ni siquiera mediante una interpretación amplia de tan genéricas expresiones utilizadas en ese texto de la Ley Habilitante, puede hallarse alguna relación entre otorgarle atribuciones al presidente para decidir libremente sobre el empleo de los recursos o ingresos públicos, por un

lado, y, por el otro, proteger al pueblo y a todo el Estado «frente a actuaciones de otros países o entes económicos o financieros transnacionales, o de factores internos, dirigidas a perturbar o distorsionar la producción, el comercio, el sistema socioeconómico o financiero, así como los derechos y garantías asociados». Nótese que tal otorgamiento de atribuciones, casi plenos poderes en materia financiera, no estaría ocurriendo en condiciones de «estado de excepción» en cuyo caso, si esa fuera la situación, se requeriría cumplir con la respectiva regulación constitucional sobre esta materia (artículos 337 a 339). No cabe duda, entonces, que el presidente de la República se excedió en el ejercicio de la delegación legislativa que le fue conferida en la Ley Habilitante. Se excedió, pues, tal reforma no cabe, bajo ningún respecto, dentro de las directrices, propósitos y marco de las materias que le fueron delegadas al presidente, al tenor de lo previsto en el artículo 203 de la Constitución, en la Ley Habilitante arriba mencionada. Y, obviamente, ese exceso torna ilegal dicho ejercicio, por ser contrario a la misma Ley Habilitante.

ii. Sobre la reforma del artículo 24. Por otra parte, la modificación del artículo 24 de la Ley ha dispuesto que la ubicación orgánica de la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE), se desplace desde su actual integración en el ministerio con competencia en materia de finanzas, del cual es actualmente un órgano desconcentrado, hacia otra dependencia del Ejecutivo nacional aún no determinada y que precisará luego el presidente de la República. Tal modificación de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público se concretó al quedar redactado el citado artículo 24 de la siguiente manera:

Artículo 24.- La Oficina Nacional de Presupuesto es un órgano desconcentrado, al cual le corresponde ejercer la rectoría técnica del Sistema Presupuestario Público, bajo la responsabilidad y dirección de un Jefe o Jefa de Oficina. El Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros, determinará el órgano de la República al cual estará integrada la Oficina Nacional de Presupuesto. El Jefe o Jefa de la Oficina Nacional de Presupuesto, será de libre nombramiento y remoción, correspondiendo su designación a la máxima autoridad del órgano al cual esté integrada.

Es de señalar, también, que la Disposición Transitoria Primera incorporada al texto de la Ley, en esta reforma, dispuso lo siguiente:

Disposición Transitoria Primera. Hasta tanto el Presidente de la República establezca mediante decreto, el órgano de la República a cuya estructura estará integrada la Oficina Nacional de Presupuesto, ésta permanecerá como un órgano desconcentrado del ministerio del poder popular con competencia en materia de finanzas. En el mismo decreto, se establecerán los términos y condiciones relativos a la variación orgánica; de manera tal que se garantice la continuidad administrativa de los procesos inherentes a la Oficina Nacional de Presupuesto.

Ahora bien, esta reforma luce absolutamente cuestionable no solo por razones similares a las señaladas anteriormente en el sentido de que ella no entra, bajo ningún respecto, dentro de las directrices, propósitos y marco de las materias que le fueron delegadas al presidente, al tenor de lo previsto en el artículo 203 de la Constitución, en la Ley Habilitante arriba mencionada, sino también por el hecho de que con dicha reforma, al establecer la posibilidad de retirar, a la Oficina Nacional de Presupuesto, de la estructura del Ministerio de Finanzas, se está atentando contra uno de los propósitos del proceso de modernización de las finanzas públicas en nuestro país iniciado, precisamente, entre otros eventos, con la sanción y promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público de 2000. En efecto, como una manera de contribuir al establecimiento de un sistema integrado de administración financiera del sector público, desde la primera versión de dicha Ley, se consignaron disposiciones como las contenidas en sus artículos 3 y 4, en las cuales, bajo una perspectiva sistémica, se concibió a la administración financiera, desde el punto de vista orgánico, como una estructura en la cual cada uno de los subsistemas que la integran –presupuesto, crédito público, tesorería, y contabilidad– y que se encuentran regulados en ella, estará interrelacionado con los demás subsistemas y actuará bajo la coordinación de un órgano rector –las respectivas oficinas nacionales–, correspondiendo a su vez la coordinación de todo el sistema de administración financiera al ministerio con competencia en finanzas. Tales disposiciones se han venido repitiendo

en las sucesivas reformas a la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público y, hoy, paradójicamente también están presentes en la versión actualmente vigente, en los artículos 2, 3 y 4 de esa Ley. Es, evidentemente, una paradoja que coexistan en una misma ley, disposiciones como los citados artículos 2, 3 y 4, que conciben, orgánica y funcionalmente, a la administración financiera como un sistema a cargo de órganos rectores coordinados por el ministerio con competencia en materia de finanzas, correspondiendo a este ministerio la dirección y supervisión de la implantación y mantenimiento de los subsistemas; con disposiciones que promueven la posibilidad de desarticular dichos criterios sistémicos, tal como resulta de la modificación del artículo 24 que comentamos según el cual la Oficina Nacional de Presupuesto, podría ser separada del ministerio con competencia en finanzas para ser integrada a otro órgano de la República y, en consecuencia, dirigida y supervisada en la implantación y mantenimiento del subsistema presupuestario por un órgano distinto al que coordina la acción de los otros órganos a cargo de los otros subsistemas de administración financiera, a saber crédito público, tesorería y contabilidad.

Dicho de otra manera, al *desideratum* de propiciar la integración funcional del sistema de la administración financiera mediante la integración de los órganos a cargo de los subsistemas que la conforman, se le opone ahora, con la reforma del artículo 24, la desintegración orgánica de dicho sistema. Es obvio que no luce racional que el propósito de integrar a los órganos a cargo de los subsistemas de administración financiera, esto es la Oficina Nacional de Presupuesto, la Oficina Nacional de Crédito Público, la Oficina Nacional de Tesorería y la Oficina Nacional de Contabilidad Pública, bajo la coordinación de una sola autoridad, hasta ahora el ministerio con competencia en finanzas, sea abandonado con la separación de la primera de dichas oficinas del mencionado ministerio.

Cabe señalar, como insinuamos antes, que, por derivación de la modificación del artículo 24, que crea la posibilidad de separar a la Oficina Nacional de Presupuesto del ministerio con competencia en materia de finanzas, el Decreto con rango, valor y fuerza de Ley, hubo de modificarse la norma que situaba

en el ministerio con competencia en materia de finanzas la atribución de preparar los lineamientos de política que regirán la formulación del presupuesto, pues esta sigue siendo atribución de la referida Oficina.

iii. Sobre la modificación del artículo 51. En otro orden de ideas, la modificación del artículo 51, relativo al crédito presupuestario denominado «rectificaciones al presupuesto», concebido tradicionalmente en el sistema presupuestario venezolano, como una reserva o apartado destinado a que el Ejecutivo nacional pueda atender gastos imprevistos o insuficiencias en cualquiera de las categorías presupuestarias, mediante autorización del presidente de la República y cuyo monto máximo permitido era determinado como un porcentaje de los ingresos ordinarios estimados en el mismo presupuesto, por cierto elevado en la reforma de 2014 del 1 % al 2 %, ha tenido por objeto, ahora, por una parte, desvincular el monto máximo permitido de este crédito de la noción de ingresos ordinarios pues, ahora, pasa a ser un 2 % de los ingresos estimados de cualquier tipo que sean; y, por otra parte, duplicar el momento de su determinación de suerte que, en una primera oportunidad, esto es en fase de formulación, la determinación será, como máximo, un 2 % de los ingresos estimados a recaudar en el ejercicio y, en una segunda oportunidad, esta vez en fase de ejecución, será ese mismo porcentaje pero de los ingresos ordinarios efectivamente recaudados en dicho ejercicio.

No es difícil imaginar que el propósito de esta reforma es incrementar el monto de la partida de rectificaciones al presupuesto, con la particularidad de que la fijación de ese monto puede ser controlada previamente por la Asamblea Nacional en la oportunidad de la aprobación legislativa del presupuesto, mas no cuando sea determinado en curso de ejercicio. Es decir, al momento de la aprobación del presupuesto, la Asamblea conocerá, como correspondiente al crédito rectificaciones al presupuesto, un monto determinado, resultante de transformar una cantidad porcentual en una cantidad absoluta, mientras que en curso de ejercicio el monto del citado crédito presupuestario, originalmente aprobado por la Asamblea podrá aumentar, sin que para ello intervenga nuevamente la Asamblea Nacional, pues ni siquiera será necesario para ello la aprobación de un crédito adicional.

En otras palabras, en este caso, estaríamos en presencia de una modificación presupuestaria que aumenta el monto total del presupuesto de gastos sin que para ello intervenga la Asamblea Nacional. Ello así, no obstante que lo establecido desde siempre en el Derecho presupuestario venezolano es que no esté permitido que el crédito rectificaciones al presupuesto sea incrementado ni por créditos adicionales ni por traspasos. No cabe duda, pues, que la modificación del artículo 51 lo que persigue es insistir en el aumento de la discrecionalidad del presidente de la República en al manejo de los recursos públicos.

iv. Sobre la reforma del artículo 58. Con relación a la modificación introducida al artículo 58, que consistió en agregarle dos párrafos al artículo inicial de la regulación relativa al régimen presupuestario de los entes descentralizados funcionalmente sin fines empresariales, con la finalidad de excluir de dicho régimen a los institutos autónomos cuyo objeto principal sea la actividad financiera de intermediación bursátil, cabe señalar que, en realidad, parece que con dicha modificación se quiso, simplemente, colmar una omisión en que se incurrió cuando, en la anterior reforma de 2014, se introdujeron las normas específicas sobre el régimen de los entes descentralizados sin fines empresariales. Ahora bien, aunque parece lógico excluir a tales institutos que, obviamente, realizan actividades comparables a las de los entes con fines empresariales, sin embargo, nada se dijo acerca de cuál será el régimen presupuestario a que quedarían sometidos estos institutos. Lo adecuado habría sido señalar expresamente que quedaban sometidos al régimen presupuestario de los entes descentralizados con fines empresariales.

v. Sobre la reforma del artículo 97. Tal como lo dijimos en el cuerpo del trabajo del cual cuanto escribimos ahora es un epílogo, en la primera Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público de 2000, bajo la idea de que el subsistema de crédito público quedaría debidamente integrado a los demás subsistemas y contaría con un órgano rector, la Oficina Nacional de Crédito Público, con capacidad para mantener información permanente y actualizada sobre la gestión y el estado de la deuda pública, se asumió que, una vez aprobada la ley de endeudamiento anual, en cuya elaboración y sanción intervenían la Asamblea Nacional y el Banco Central de Venezuela, el Ejecutivo

nacional podía pasar a la realización de cada concreta operación de crédito público sin necesidad de repetir la intervención de esos órganos. Por ello, en el último párrafo del artículo 80 de esa primera Ley, se estableció lo siguiente:

Una vez sancionada la ley de endeudamiento anual, el Ejecutivo nacional procederá a celebrar las operaciones de crédito público en las mejores condiciones financieras que puedan obtenerse e informará periódicamente a la Asamblea Nacional.

Sin embargo, inmediatamente de promulgada la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público de 2000, dicha norma fue severamente cuestionada, particularmente por integrantes del Poder Legislativo, quienes promovieron una acción de inconstitucionalidad que dio lugar a que se la anulara y luego se la reformara, agregándole otras especificaciones de modo que su texto quedó con el siguiente tenor:

Una vez sancionada la ley de endeudamiento anual, el Ejecutivo nacional procederá a celebrar las operaciones de crédito público. En todo caso será necesaria la autorización de cada operación de crédito público por la Comisión Permanente de Finanzas de la Asamblea Nacional, quien dispondrá de un plazo de diez días hábiles para decidir, contados a partir de la fecha en que se dé cuenta de la solicitud en reunión ordinaria. Si transcurrido este lapso la Comisión Permanente de Finanzas de la Asamblea Nacional no se hubiere pronunciado, la solicitud se dará por aprobada. La solicitud del Ejecutivo deberá ser acompañada de la opinión del Banco Central de Venezuela, tal como se especifica en el artículo 86.

El mencionado artículo 86 señala que el Banco Central de Venezuela será consultado, sin carácter vinculante, sobre los efectos fiscales y macroeconómicos del endeudamiento y el monto máximo de letras del Tesoro que se prevea en la ley de endeudamiento anual.

La referida regulación se mantuvo igual hasta la modificación de la Ley de 2014, cuando cambió en algunos aspectos su redacción y su ubicación dentro del texto legal, pero en lo esencial seguía siendo igual.

Ahora bien, con la modificación planteada en esta última reforma que estamos comentando, se ha pretendido volver a la redacción inicial con la finalidad de que el Ejecutivo nacional, una vez sancionada la ley de endeudamiento anual, pueda celebrar las operaciones de crédito público sin consultar la opinión del Banco Central de Venezuela y sin necesidad de la autorización de la Asamblea Nacional, aunque cuidando respetar la norma constitucional (artículo 151, segundo párrafo) que exige que no podrá celebrarse contrato alguno de interés público municipal, estatal o nacional con estados o entidades oficiales extranjeras o con sociedades no domiciliadas en Venezuela ni traspasarse a ellos sin la aprobación de la Asamblea Nacional. Por ello, la norma ha quedado redactada con el siguiente tenor:

El Ejecutivo nacional, una vez sancionada la ley especial de endeudamiento anual, podrá realizar las operaciones de crédito público previstas en ella, en las mejores condiciones financieras que puedan obtenerse e informar semestralmente a la Asamblea Nacional; salvo aquellas que impliquen la celebración de contratos de interés público nacional, estatal o municipal con Estados o entidades oficiales extranjeras o con sociedades no domiciliadas en Venezuela, en cuyo caso se requerirá la autorización previa de la Asamblea Nacional, acompañando la opinión del Banco Central de Venezuela. La Asamblea Nacional dispondrá de un plazo de diez días hábiles, contados a partir de la fecha en que se dé cuenta de la solicitud en sesión ordinaria para decidir; si transcurrido este lapso no se hubiese pronunciado, se dará por aprobado.

Es decir, con la reforma que estamos comentando se pretende volver a la situación que se planteó el legislador original de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público de 2000 y, por ende, aumentar la discrecionalidad del Ejecutivo nacional para celebrar operaciones de crédito público y disminuir las potestades de control de la Asamblea Nacional sobre tales operaciones. Ello, dicho sea de paso, sin que se pueda afirmar ilegalidad o inconstitucionalidad en la misma toda vez que se hizo salvedad de los contratos con estados o entidades oficiales extranjeras y con sociedades no domiciliadas en Venezuela. Sin embargo, es evidente que no estamos en la misma

situación que en el año 2000, pues si en aquella oportunidad había la esperanza de construir un subsistema de crédito público integrado a un sistema de administración financiera, eficiente, eficaz y transparente, hoy tenemos suficiente experiencia negativa para dudar que más discrecionalidad y menos control puedan contribuir a disciplinar la gestión fiscal.

De manera, pues, que respecto de esta reforma podemos afirmar, de una parte, que también es un exceso del presidente de la República haber dictado un Decreto-Ley contentivo de una norma como la examinada, pues, para nada, ella entra dentro de los propósitos, directrices o marco planteado en la Ley Habilitante que lo autorizó a dictar decretos leyes; y, por otra parte, luce cuestionable que luego de una experiencia en la gestión fiscal caracterizada por la exagerada discrecionalidad del Ejecutivo nacional pueda proponerse, una vez más, el aumento de esa discrecionalidad.

* * *

Resumen: En este artículo se examinan los aportes de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público de 2000, los cuales representaron un verdadero avance en la materia dirigidos a consolidar una gestión fiscal disciplinada y responsable; sin embargo, el referido instrumento ha recibido diversas reformas que, como demuestra el autor, modifican sus controles y distorsionan sus objetivos iniciales. En tal sentido, también se explican dichas desviaciones. Por último, se introduce un epílogo donde se comentan los cambios incorporados con la última reforma de la Ley ocurrido el 30 de diciembre de 2015. **Palabras clave:** ley orgánica de la administración financiera del sector público, administración financiera, sector público. Recibido: 10-02-16. Aprobado: 04-05-16.

