

nes de vida. Piden cosas tan simples como un salario del cual se pueda vivir, calles asfaltadas, electricidad y agua durante todo el día, un transporte accesible, educación para sus hijos y una asistencia médica buena.

Es en este pueblo noble y bueno, tan despreciado por sus condiciones de vida y de trabajo donde está la RESERVA MORAL del país.

6. CONSTRUIR UN FUTURO BRILLANTE: PARTICIPACION

Durante los últimos meses he visitado varios barrios obreros en San Félix y he visto muy de cerca sus condiciones de vida. A pesar de que se habla mucho sobre las ganancias crecientes cada año en las empresas básicas, eso no se refleja en mejoras indispensables en los barrios.

Quiero terminar este mensaje con una expresión de solidaridad mía en cuanto a sus luchas diarias, sus esfuerzos y disponibilidad para defender su dignidad humana, por boca del Papa:

"La Iglesia tiene también confianza en el hombre, aún conociendo la maldad de que es capaz, porque sabe bien—no obstante el pecado he-

redado y el que cada uno puede cometer—que hay en la persona humana suficientes cualidades y energías, y hay una bondad fundamental, porque es imagen de su Creador.

Por tanto, no se justifican ni la desesperación, ni el pesimismo, ni la pasividad. Aunque con tristeza, conviene decir, así como se puede pecar por egoísmo, por afán de ganancia exagerada de poder, se puede faltar también por temor, indecisión y, en el fondo, por cobardía".

Traducido este mensaje para CIUDAD GUAYANA significa que su futuro será brillante, no por los diamantes, el oro, el hierro y aluminio, y los recursos de electricidad; sino en primer lugar en cuanto a sus trabajadores, los que producen las riquezas, conquisten su dignidad a través de varias formas de propia organización y solidaridad; con salario justo, mejores condiciones de trabajo, estabilidad; participación real en la vida sindical y política, participación real en la vida cultural y de nuestra ciudad.

Justamente esa participación de todos es la base para el sano desarrollo de nuestra sociedad y para la construcción de la Iglesia en función del crecimiento del Reino de Dios.

Contraloría General de la República INFORME AL CONGRESO 1987

El informe de 1987 presentado al Congreso por la Contraloría General de la República incluye materiales en varios volúmenes que suman un total de mil doscientos quince páginas. Es por tanto imposible presentar un resumen que no implique optar por una alternativa entre otras muchas posibles.

El Dossier que presentamos recoge partes significativas del discurso de presentación elaborado por el mismo Contralor, y reseña a continuación los detalles de algunas denuncias. Se presta una atención particular a algunos sectores que han estado bajo investigación o han llamado últimamente la atención del país (N. de la R.)

PRESENTACION

A pesar de los esfuerzos que han realizado los Despachos del Ejecutivo para cumplir con la programación en lo que respecta a la contratación de obras públicas, persiste una situación que hasta ahora no ha podido ser solventada debidamente y que acarrea para la Contraloría tarea extraordinaria y agobiante, ya consuetudinaria, dentro de las labores que exige el cierre de año en las distintas dependencias responsables de ese cometido.

La situación anómala en referencia consiste en la acumulación de un elevado número de proyectos de contratos cuya tramitación es sometida a conocimiento y resolución del Organismo Contralor en los últimos dos meses del año, lo que dificulta su decisión antes del 31 de diciembre, fecha en que, de acuerdo a lo establecido en el artículo 41 de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, los créditos presupuestarios no afectados por compromisos caducan sin excepción.

Aparentemente las causas de esas prácticas tienen su origen en la aprobación por parte del Congreso de la República, en las postrimerías del año fiscal, de créditos adicionales al presupuesto en vigencia destinados a la contratación de obras y adquisición de bienes y servicios. Esta situación se repitió una vez más en el año 1987, en el cual durante el período comprendido entre el 12 de noviembre y el 23 de diciembre, el Ejecutivo Nacional decretó créditos adicionales por un monto de Bs. 2.982.080.000,00.

La posibilidad de disponer de inmensos recursos financieros mediante el otorgamiento de los citados créditos, acarrea como consecuencia que la Administración en su afán de comprometer tales recursos antes del 31 de diciembre somete a la consideración de la Contraloría Ge-

neral, a los efectos del control previo, proyectos de contratos de obras sin estar precedidos de los estudios de factibilidad que demuestran la viabilidad técnica de las mismas, otorgamiento de contratos sin la existencia de proyectos, condiciones o infraestructuras necesarias para su ejecución, así como proyectos de contratos adjudicados sin promover licitaciones públicas ni concursos privados. En efecto, en el año de la cuenta la gran mayoría de los proyectos de contratos de esta naturaleza, que han debido otorgarse mediante el procedimiento de licitación pública o concurso privado, fueron exceptuados de acuerdo con lo previsto en el artículo 40 del Reglamento sobre Licitaciones Públicas, Concursos Privados y Adjudicaciones Directas para la contratación de obras y adquisiciones de bienes muebles por parte de la Administración Central. Mediante tal procedimiento el Presidente de la República, a proposición razonada del Ministro respectivo, podrá decidir que el mencionado Reglamento no se aplique a una contratación determinada o a todas las que deba celebrar cualquier Ministerio.

La utilización exagerada de dicho procedimiento de excepción se ha constituido al presente en la norma general y no permite que se cumpla el propósito del precitado Reglamento, como es el de promover la competencia entre los contratistas, con el fin de que el Estado obtenga precios favorables.

Sin embargo, a reserva de un pronunciamiento de mayor alcance en momento oportuno, estimo necesario insistir en la conveniencia de buscar una solución legal a esta situación que, en el fondo, constituye una vía de escape a una formal exigencia tendiente a preservar la imagen de una administración pública idónea y sujeta a los controles que requiere el uso de los dineros del Estado. De ningún modo se adelanta la hipótesis de que la recurrencia en el uso de la discrecionalidad reglamen-

Ministerio de Defensa

- Al 31-12-87 se encontraban pendientes de rendición 181 cuentas, con un monto de Bs. 7.245.323.098.11.
- En contravención a expresas prohibiciones contenidas en el Instructivo Presidencial N° 32 del 08 de julio de 1977, vigente hasta el 02 de mayo de 1983; se efectuaron gastos indebidos por la suma de Bs. 2.954.832,90 por concepto de bebidas alcohólicas, alimentos, flores y regalos.
- No han sido reintegrados al Tesoro Nacional remanentes de fondos no utilizados por monto de Bs. 5.423.423,99 correspondientes a los ejercicios fiscales 1982 y 1983.
- Fueron utilizados fondos por monto de Bs. 32.458.014,62 en finalidades distintas a las previstas en la Ley.
- Fraccionamiento en la adquisición de bienes, servicios y obras efectuadas en los ejercicios 1981, 1982 y 1983 por monto de Bs. 42.802.975,26 con la cual se evadió el control previo que sobre tales erogaciones le corresponde ejercer a este Organismo Contralor.

Ministerio de Justicia

- Persiste la inobservancia por parte de las dependencias ejecutoras del presupuesto de gastos de la obligación legal de rendir cuentas del uso a los fondos recibidos, en la forma y plazo establecidos por esta Contraloría.
- Sobre el particular es de señalarse que para el 31-12-87 se encontraban pendientes de rendición 184 cuentas por un monto de Bs. 376.636.584,85.
- Los registros contables llevados por la dependencia no suministran información confiable de las operaciones realizadas, toda vez que los mismos presentan numerosos errores y omisiones.
- El sistema de archivo y los controles internos relacionados con los contratos de obras son insuficientes y violatorios de expresas disposiciones contenidas en el Artículo 2 del Decreto Presidencial N° 2189.
- Se continúa emitiendo órdenes de pago a funcionarios fallecidos de las cuales se han hecho efectivas gran cantidad de ellas.
- El Consejo de la Judicatura y Poder Judicial se encontraban pendientes de rendición 6 cuentas de gastos por un monto de Bs. 877.950.530,23.

taria formalmente establecida represente una corruptela, pero el hecho de extender la aplicación de la excepción a la mayoría de los casos que se presentan en el régimen de contratación actual constituye una generalización que anula, en esencia, el rigor previsorio de las normas vigentes.

Deseo referirme también a un tema que se ha constituido en preocupación constante para mí desde el preciso momento en que asumí la conducción de la Contraloría General de la República. Es el referente al atraso existente, desde hace muchos años, en la revisión de las cuentas de la Administración Central. Las consecuencias derivadas de esta circunstancia son hártamente inconvenientes en todo sentido, especialmente en cuanto corresponde a la pronta y eficaz posibilidad de poner remedio a fallas, deficiencias y prácticas viciosas en el dilatado campo de la administración pública del país. Sin embargo, creo mi deber dejar clara constancia de que en los últimos años la Contraloría General ha venido poniendo en ejecución un sistema de examen que ha permitido agilizar los mecanismos existentes para el cumplimiento de esta función, lo cual ha dado positivos resultados.

CONTROL DE LA ADMINISTRACION DESCENTRALIZADA

La gestión de control cumplida durante el ejercicio fiscal correspondiente a 1987 tuvo su segunda área básica de desarrollo en parte de ese gran escenario que conforma la administración nacional descentralizada, un área caracterizada por el ingente número de entes que la integran, el manejo de cuantiosos patrimonios, la heterogeneidad de sus funciones y objetivos, así como los diferentes modelos estructurales, organizativos y administrativos que en ella concurren. Esa gran complejidad ratifica, una vez más la insoslayable necesidad de encarar con todo vigor y decisión los comportamientos y actitudes contrastantes que suelen apreciarse en tan vasto y plural dominio, a fin de hacer realidad tangible en su aplicación concreta los más elementales principios de una sana y juiciosa administración.

La panorámica observada en el año de la cuenta pone de manifiesto que, a pesar de los esfuerzos realizados por el Organismo Contralor en su afán de cooperar en todo lo que contribuya a lograr una mayor eficacia en la gestión administrativa de los entes controlados, aún no se vislumbran perspectivas claras y precisas para lograr el ordenamiento sistemático, riguroso y conveniente de los procesos, rutinas y actos administrativos necesarios para alcanzar grandes objetivos y metas dentro de un concepto dinámico, moderno, cabal y armonioso de la admi-

nistración activa.

En el contexto del planteamiento precedente se pudo apreciar, a título de ejemplo, que algunas empresas de la industria básica del país a las cuales no obstante habérseles incrementado el financiamiento por medio de aportes significativos de capital, concesión de nuevos préstamos o capitalización de éstos, hasta el presente no han tenido una respuesta convincente que revele su efectiva recuperación. En este orden de ideas cabe destacar, de manera relevante, serios problemas en las áreas de créditos y cobranzas con incidencias negativas directas en sus capitales de trabajo, contratación de obras por montos de gran significación adjudicadas recurrentemente en forma directa, y graves deficiencias de control interno en los procedimientos contables y administrativos. Estas circunstancias se hacen más incomprensibles si se toma en cuenta que tanto la Contraloría General de la República como los auditores externos independientes utilizados por las mismas empresas han hecho señalamientos sobre la repercusión que pudieran tener estas fallas en sus respectivos patrimonios.

Un recorrido más genérico sobre la situación problemática observada en los entes descentralizados que fueron objeto de inspección en 1987, especialmente en áreas de particular trascendencia económica y financiera para el país, reclaman comentarios obligados. En este sentido es de señalar el déficit por el que atraviesan muchos entes, las pérdidas acumuladas de los mismos, la tendencia decreciente de sus utilidades, la significativa carga financiera que los obligan a solicitar frecuentemente asistencia del ejecutivo para compensar los déficits y la reposición de capitales, así como la exhibición de ganancias en los estados financieros que no provienen, en lo medular, de sus resultados operativos sino más bien por ganancias en cambio por la venta de dólares preferenciales a precios libres. Asimismo, es importante llamar la atención sobre el efecto producido por leyes especiales de financiamiento para proyectos de ampliación y mejoras de algunas empresas públicas, que colocaría la relación: monto de las obligaciones a tramitarse a largo plazo patrimonio neto de las empresas, en un porcentaje superior al 40% previsto en la Ley Orgánica de Crédito Público. Esta situación resulta aún más delicada si se toma en consideración que la recuperación de la inversión de los recursos a obtener está condicionada, en algunos casos por la intervención de factores externos a las propias empresas, y aun al país, como sería el comportamiento del precio de los productos en el mercado internacional y, en otros casos, por decisiones que por tener un contenido inflacionario y afectar a toda la colectividad, trascienden de la estricta administración de tales entes, y, por lo tanto de-

Deuda

La Deuda Pública Nacional, de acuerdo con los resultados del acopio y consolidación de la información, que realiza la Oficina de Centralización de Cuentas de la Contraloría General de la República, suministrada por los Despachos de la Administración Central, Institutos Autónomos, Empresas del Estado y demás entes de la Administración Descentralizada y por las Gobernaciones de Estados y Concejos Municipales, alcanzó a la cifra de TRESCIENTOS NOVENTA Y CINCO MIL OCHOCIENTOS SIETE MILLONES SEISCIENTOS MIL BOLIVARES (Bs. 395.807.600.000,00) para la fecha 31 de diciembre de 1987.

La Deuda Pública Externa, para esa fecha se situó en Bs. 316.325,8 millones y representa el 79,9% del total de la Deuda Pública Nacional. De la Deuda Externa corresponden Bs. 203.839,8 millones a la República (incluye Bs. 78.259,3 millones de la deuda externa asumida reestructurada y no reestructurada de los entes de la Administración Descentralizada), y Bs. 112.486,0 millones corresponden a obligaciones contraídas por dichos entes que deben ser pagadas por ellos mismos.

ben contar con el acuerdo previo del Ejecutivo Nacional.

Otras variables conexas con el problema expuesto las constituyen la concesión indiscriminada de financiamiento a empresas que no tienen capacidad financiera suficiente para responder a sus obligaciones; y lo que es aún más grave, el otorgamiento de nuevos créditos a deudores en evidente estado de mora. Como es lógico inferir en estas condiciones las posibilidades de recuperación crediticias tienen un carácter verdaderamente contingente y la afectación patrimonial de las instituciones es obvia.

Es menester, por otra parte, destacar el fenómeno de la recaudación, caracterizado por la acumulación de grandes sumas pendientes de cobro que no se hacen efectivos oportunamente por la falta de mecanismos idóneos que garanticen una mejor gestión en esta área administrativa fundamental. La situación se hace aún más crítica en las instituciones que tienen como objeto básico la prestación de servicios públicos, donde los ingresos por este concepto constituyen un rubro de mucha importancia desde el punto de vista de las estimaciones presupuestarias.

Una visión de conjunto acerca de otros aspectos relevantes surgidos de la actividad fiscal durante el año 1987, permite apreciar la contravención, por parte de algunos entes, de expresas disposiciones legales al no manejar a través de instituciones bancarias del Estado una porción no menor al 70% de los aportes recibidos. Igualmente se aprecia el inadecuado manejo de fondos al mantener depositados en cuentas corrientes bancarias montos bastante significativos, y la proliferación de cuentas corrientes bancarias no conciliadas durante mucho tiempo con los estados de cuentas de los bancos, cuestión que impide investigar y ajustar montos de importancia material evidente.

En un cuadro general semejante conviene poner de relieve la generación de endeudamiento administrativo por deficiencias y omisiones en el proceso presupuestario, que se caracteriza por la presencia alternativa o concurrente de la sobreestimación de los ingresos propios, por la omisión de gastos de naturaleza perfectamente previsible y por la falta de reformulación del presupuesto cuando se hacen presentes circunstancias que evidencian una reducción de los ingresos previstos.

CONTROL DE ESTADOS Y MUNICIPIOS

Asumiendo la responsabilidad que me corresponde debe comenzar este capítulo poniendo de relieve la preocupación que me embarga por los resultados obtenidos en la verificación del control fiscal sobre las administraciones de los Estados y Municipios del país. Esos resultados han permitido a este Organismo Contralor determinar que las administraciones regionales y locales, en su mayoría, no cumplen a cabalidad

con las funciones que el ordenamiento legal les atribuye, lo que ha incidido negativamente en el destino y buen uso de los recursos financieros asignados y su correcta aplicación, en atención a los programas anuales de ejecución presupuestaria.

Las administraciones estatales, aun cuando manejan mayores recursos y cuentan con la asesoría del Ejecutivo Nacional, tienen una organización en la que se hace presente un funcionamiento deficiente e inefectivo, caracterizada por una insincera formulación y una desequilibrada ejecución de sus presupuestos. Así se observa que año tras año se reformulan las obras previstas en los convenios coordinados con el Poder Nacional, existiendo fondos no utilizados que en muchos casos corresponden a presupuestos de antigua data. A esta significativa circunstancia se agrega un sinnúmero de deficiencias determinadas a través de las evaluaciones efectuadas en los diferentes sistemas de control interno que hacen infructuoso el gasto público en muchas áreas de urgentes necesidades sociales.

En informes anteriores, el Organismo Contralor ha reseñado con mayor detalle y en forma reiterada las fallas específicas de que adolecen las administraciones regionales y ha formulado al efecto las recomendaciones pertinentes; sin embargo, al practicarse el seguimiento de la acción correctiva los resultados son decepcionantes lo que ha motivado el incremento de averiguaciones administrativas por el incumplimiento de normas legales y reglamentarias y procedimientos aplicables.

Atención muy especial requiere la Deuda Pública no financiera, en cuanto al hecho de haberse cancelado acreencias millonarias con los recursos extraordinarios provistos por el Ejecutivo Nacional y a la vez, se han causado nuevos endeudamientos al margen de la ley que seguramente serán pagados bajo el mismo procedimiento, dado el caso de que las Gobernaciones no generan recursos propios que pudieran cubrir tales compromisos.

En el ejercicio de las tareas de inspección, fiscalización e investigación que le compete a este Organismo desempeñar en las administraciones municipales, observamos con honda preocupación que éstas no han logrado cumplir a cabalidad con las funciones que por mandato de la Ley les son atribuidas y se ha advertido, con pocas excepciones, un desmejoramiento en la prestación de los servicios públicos y una mayor ineficiencia en la inversión de los recursos asignados.

La contratación de personal es excesiva y confronta serias limitaciones en cuanto a su calificación y entrenamiento debido a la alta rotación con motivo de la influencia político-partidista. Asimismo, la carencia de lineamientos definidos en la administración de los recursos humanos, la ausencia de sistemas y manuales de normas y procedimientos e inobservancia del ordenamiento legal que rige la materia, no permiten la estructuración de equipos de trabajo idóneos y ha dado origen a la ocupación de cargos durante larga permanencia bajo la modalidad de "interinos", como es el caso de Contralores y Administradores Municipales, que se designan bajo tal carácter para evadir la obligatoriedad de realizar el concurso y a su vez poder ser removidos en cualquier oportunidad.

En el período a que se contrae este informe, observamos la proliferación de municipios autónomos creados sin haberse previsto nuevas fuentes de recursos financieros para optimizar la gestión municipal, lo cual ha originado por otra parte el incremento de la burocracia.

La Contraloría no ha sido dimensionada en correspondencia con el crecimiento y diversificación de la administración pública, por lo que en la actualidad enfrenta una situación verdaderamente crítica ante la imposibilidad real de abarcar el enorme universo de instituciones y acciones administrativas sujetos a su control. Pareciera así que a veces la Contraloría estuviese de espaldas a la realidad administrativa del país, cuando en realidad el problema es mucho más grave, pues estando de frente a ella, queda impotente para atender las acciones que demanda una efectiva vigilancia fiscal del amplísimo y complejo mundo de instituciones y organismos que conforman el sector público venezolano.