

ASOCIACION INTERAMERICANA DE PRESUPUESTO PUBLICO

CONSEJO DIRECTIVO (PERIODO 1973/1975)

Presidente:

Sr. José Vte. Rodríguez Aznar (Venezuela)

Vice-Presidente:

Sr. Gustavo Acuña (Chile)

Secretario:

Sr. Bolívar Lupera (Ecuador)

Vocales:

Sres. Alcibíades Sáenz (Perú); Vladimiro Arellano (Chile); Antonio Amado (Brasil); y Abdel Julio (Panamá).

Suplentes:

Ramiro Cabezas (Bolivia); Jorge Irisity (Uruguay); José Bustani (México); Jorge Estupiñán (Ecuador); Juan C. Vinelli (Perú); y Lee Ward (Chile).

Secretario Ejecutivo:

Sr. Luis Rodríguez Mena (Venezuela)

S U M A R I O

	Pág.
1. Editorial: La Asociación Interamericana de Presupuesto Público.	9
2. Seminarios Interamericanos de Presupuesto. Conclusiones y recomendaciones; trabajos presentados y participantes	17
— Caracas (1971)	21
— Lima (1972)	25
— Santiago (1973)	33
3. Lee Ward. Problemas de coordinación entre las áreas de planificación y presupuesto	47
4. Marconi B. Isolán. Municipio, Planeamiento Regional y Programación Presupuestaria. Experiencia en Brasil	83
5. Jorge Estupiñán. Conceptos metodológicos básicos sobre presupuesto. (Síntesis de una conferencia en la Dirección General de Finanzas del Ministerio de Hacienda de Venezuela).....	97
6. Jesús Navas - Jorge Ripa. La nueva Dirección Nacional de Contabilidad Administrativa en Venezuela	113
7. El sistema presupuestario en Guatemala. Preguntas al Lic. Arnoldo Beltetón. Director Técnico del Presupuesto	131
8. El sistema presupuestario en Venezuela. Entrevista a los Dres. Rafael Deret (Director General de Finanzas Públicas) y Delfín Ponce Lugo (Director Nacional de Presupuesto)	137
INFORMACIONES DE ASIP	145
A. Primera reunión del Consejo Directivo de ASIP (29/30 de noviembre de 1973)	147
I. Plan de Trabajo 1974/1975	148
II. Designación de representantes por países	150
III. Designación del Comité Editor de la Revista de ASIP	153
IV. Régimen de cuotas de afiliación	154
V. Resoluciones especiales	155
—Designación del Dr. Gonzalo Martner García y del Dr. Luis Enrique Oberto G. como Miembros Honorarios de la Asociación....	155
—Solidaridad con el miembro principal del Consejo Directivo Sr. Vladimiro Arellano (Chile).....	155
B. Reunión de ASIP con el Ministro de Hacienda de Venezuela	157
C. IV Seminario Interamericano de Presupuesto (México 6 al 11 de mayo de 1974)	159

Editorial:

**La Asociación Interamericana de
Presupuesto Público**

José Vte. Rodríguez Aznar

EDITORIAL

LA ASOCIACION INTERAMERICANA DE PRESUPUESTO PUBLICO

La idea de crear la Asociación Interamericana de Presupuesto Público surgió de un grupo de técnicos de diversos países de América Latina reunidos en Caracas en 1971, durante la realización del I Seminario Interamericano de Presupuesto. En el II Seminario realizado en Lima entre el 24 y 27 de julio de 1972 esa idea se concretó suscribiéndose el Acta Constitutiva de ASIP.

Durante el III Seminario de Presupuesto, celebrado en Santiago de Chile en mayo de 1973, se realizó la Asamblea General de Instalación que aprobó los Estatutos de la Asociación y designó el Consejo Directivo para el período 1973/1975.

El Acta Constitutiva está suscrita por 58 miembros de 19 países y 5 organismos internacionales.

PROPOSITOS DE LA ASIP

En la década iniciada en 1960 se empezó a hablar en América Latina de planificación. Muchos gobiernos abordaron la ta-

rea de elaborar planes de desarrollo comprensivos de acciones y políticas en el ámbito económico y social que determinaron, en casi todos los casos, responsabilidad y gravitación creciente de los organismos, entidades y empresas públicas.

En algunos casos en forma independiente y en otros vinculado al esfuerzo por la organización de sistemas de planificación, también en ese período muchos países iniciaron la tarea de modernizar su sistema presupuestario. Se adoptó la técnica de presupuesto por programa en casi todos nuestros países, sea en forma total o parcial. A ello se dedicaron diversos programas de asistencia técnica internacional y numerosos cursos nacionales e internacionales de capacitación de funcionarios.

El proceso de desarrollo y consolidación de los sistemas de planificación, así como de las técnicas que los sustentan, y la modernización de técnicas y métodos de programación, ejecución y control de los presupuestos públicos, mantiene actualmente en permanente interés la investigación, la confrontación de experiencias, la elaboración de documentos y las discusiones teórico-prácticas sobre el Presupuesto Público. Los diferentes aspectos y enfoques bajo los cuales habitualmente se le estudia, tienen en cuenta que en la gestión pública que se expresa a través del Presupuesto, se conjugan y sintetizan diversas disciplinas administrativas y técnicas sustantivas y por ello se ha constituido en materia fundamental de interés interdisciplinario.

Tanto los países como los organismos internacionales frecuentemente han realizado diversos eventos para intercambiar experiencias, evaluar el sistema presupuestario y promover recomendaciones orientadas a remover obstáculos que dificultan el avance o la consolidación de las modernas técnicas presupuestarias.

En el campo internacional se destaca la labor del ILPES como organismo pionero en la introducción del sistema de planificación y de presupuesto por programas en los países de América Latina, a través de sus programas de capacitación y asistencia técnica. Posteriormente también la OEA, el BID, otros organismos de Naciones Unidas, la AID y otros han prestado es-

pecial atención al área presupuestaria. En los últimos años la OEA, a través del programa Administración para el Desarrollo, ha enfatizado su dedicación a estos aspectos teniendo relevante significación la organización anual de los Seminarios Interamericanos de Presupuesto, iniciados en 1971 los cuales han constituido un impulso importante para el estudio y la investigación de la materia presupuestaria.

La idea de crear nuestra Asociación surge con el propósito de lograr un mejor intercambio de experiencias y aunar esfuerzos agrupando a los especialistas del campo presupuestario, tanto de carácter individual o personal como a organismos nacionales e internacionales.

El objeto de la Asociación está explícito en el artículo 2º de los estatutos:

—La Asociación Interamericana de Presupuesto Público tiene como objetivo: fomentar el progreso de las técnicas presupuestarias en el sector público de los países americanos; servir de institución de consulta a organismos internacionales; estimular el intercambio de publicaciones y experiencias entre los técnicos y funcionarios de los países americanos; actuar como organismo de difusión y aplicación de nuevas técnicas; realizar Investigaciones en el campo de la administración presupuestaria, y colaborar en la coordinación de otras instituciones americanas que se ocupen de esta materia.

Se trata de una asociación civil Internacional, independiente, que vincula libremente a profesionales y técnicos en disciplinas presupuestarias y afines, así como también a instituciones u organismos interesados en el desarrollo de sus actividades.

Si ASIP alcanzara apenas el propósito de facilitar el vínculo técnico y el intercambio de experiencias e inquietudes en materia de perfeccionamiento del sistema de Presupuesto Público, ya tendría justificada su existencia.

El artículo 3º de los estatutos establece:

- Los medios que utilizará la Asociación para conseguir sus fines son:
- 1º Promover conferencias, reuniones, congresos, seminarios, estudios individuales o colectivos y publicaciones.
 - 2º Crear un Centro de Documentación, que tendrá por función la de recabar y difundir documental.

- 3° Formar grupos de consulta que brindarán su asesoría a organismos nacionales e internacionales en materia de Técnica Presupuestaria.
- 4° Crear un Fondo Editorial a fin de publicar periódicamente una revista donde se difundirán artículos sobre temas de interés común a esta Asociación; así como también publicará estudios y monografías originales elaborados por sus miembros.
- 5° Promover cursos o Seminarios de Capacitación.

De acuerdo a estas posibilidades y a los recursos financieros disponibles, el Consejo Directivo se ha planteado un conjunto de actividades que constituyen una meta ambiciosa. Para alcanzar su realización se requiere del interés y participación activa de los asociados, tanto en el aporte de trabajo técnico-intelectual, como en sus aportes financieros que se han fijado en niveles asequibles para los asociados individuales e Institucionales. El Plan de Actividades de 1974/1975 se publica en este primer número de la Revista de ASIP.

SEDE

La sede de ASIP quedó establecida en Caracas para los dos primeros años de actividades. Los Estatutos señalan en el artículo 32 lo siguiente:

La Secretaría Ejecutiva tendrá su sede en la ciudad de Caracas, por un período de dos (2) años, contados a partir de la fecha de instalación de la Asociación. Transcurrido dicho lapso, la sede podrá rotarse entre los países miembros, de acuerdo a la selección que al efecto realice la Asamblea General.

Entre el mes de mayo y el mes de noviembre de 1973, se concretó la instalación de las oficinas de la Secretaría Ejecutiva y del Centro de Documentación; la Asociación quedó legalizada y registrada como "Asociación internacional privada sin fines de lucro" y se organizó la primera reunión del Consejo Directivo celebrada en la sede entre los días 29 y 30 de noviembre de 1973.

LA REVISTA DE ASIP

La Revista de ASIP forma parte del programa de publicaciones de la Asociación. Saldrá en forma trimestral y ofrecerá material técnico e informativo. Será uno de los instrumentos de

la autorización para reproducir el material referido de dichos Seminarios.

Por su parte, como en las preocupaciones planteadas en los Seminarios realizados tuvieron especial relevancia los problemas de vinculación entre planes y presupuestos y también la falta de uniformidad en la aplicación de criterios conceptuales sobre la técnica de presupuesto por programas, se incluye en este número inicial un trabajo del Sr. Lee Ward ("Problemas de Coordinación entre las áreas de planificación y presupuesto) y una síntesis de criterios conceptuales expuestos por el Sr. Jorge Estupiñán en una reunión dedicada a los trabajos de evaluación del sistema presupuestario venezolano, que actualmente lleva a efecto la Dirección General de Finanzas Públicas y la Dirección Nacional de Presupuesto del Ministerio de Hacienda de Venezuela.

También se incluye un trabajo del Sr. Marconi Barbosa Islán, referido al planeamiento y la programación presupuestaria a nivel municipal en Brasil, tema sobre el que existe muy poca experiencia en América Latina y que se considera de interés como parte de los estudios tendientes a definir la metodología y el sistema de presupuestos regionales; y un análisis sobre la nueva Dirección Nacional de Contabilidad Administrativa de Venezuela, formulado por los señores Jesús Navas y Jorge Ripa.

PALABRAS FINALES

Al presentar este primer número de la Revista de la Asociación Interamericana de Presupuesto Público, en el marco de la definición de objetivos y razón de ser de la propia Asociación, hago un llamado a todos los interesados en la técnica y administración de los presupuestos públicos para que se incorporen a nuestra Asociación y nos den la oportunidad de contar con su activa participación en procura de mejorar constantemente el sistema presupuestario de nuestros países.

José Vte. Rodríguez Aznar

Caracas, Diciembre de 1973

Seminarios Interamericanos de Presupuesto

Caracas: 1971

Lima: 1972

Santiago: 1973

SEMINARIOS INTERAMERICANOS DE PRESUPUESTO

Promovidos y organizados por el Departamento de Asuntos Económicos de la O. E. A., a través de su programa "Administración para el Desarrollo", se vienen realizando anualmente —desde 1971— reuniones técnicas en régimen de Seminarios en las que se han tratado temas referentes a la programación y administración de presupuestos públicos. En general, los temas y las experiencias analizadas se han referido a países de América Latina.

En las páginas siguientes se publican las conclusiones y recomendaciones surgidas de cada uno de los Seminarios realizados. De ellas se desprende la vastedad de temas y problemas planteados y todos los aspectos que están pendientes de solución y requieren del estudio y de la organización de los trabajos de expertos e instituciones, para consolidar eficientes sistemas de planificación y presupuesto en los países del área.

En el primer Seminario (Caracas) se trató la temática del presupuesto en general, buscando identificar problemas comunes a la luz de las experiencias de países de América Latina.

En el II Seminario de Lima, el análisis se concentró en temas particulares, como son: la programación presupuestaria, planes anuales operativos, etc., considerándose conveniente en esa oportunidad, que en los siguientes seminarios se continuase tratando, con mayor profundidad, algunos de esos temas específicos.

El objetivo fundamental del III Seminario (Santiago-Chile), fue analizar dos temas prioritarios: la relación entre la planificación y el presupuesto, y los planes anuales operativos, junto con la consideración especial de la toma de decisiones en el sector público a través de la técnica del Análisis Costo-Beneficio. En relación a tales tópicos se buscó identificar problemas y soluciones comunes que permitiesen a los países una más eficiente asig-

naclón de los recursos, específicamente los de carácter público, en función de políticas de desarrollo previamente fijadas.

La lectura de los temas y recomendaciones de los Seminarios, ilustra también sobre la forma como las interrogantes técnicas se han acumulado en los tres eventos y puede hacer meditar sobre la selección de temas, la forma de trabajar y de organizar las discusiones en este tipo de reuniones. En general, se puede decir que los participantes desean profundizar en aspectos técnicos operativos antes que asistir a la presentación de temas teóricos generales aunque estos sean tratados con nivel académico magistral.

Igualmente, hasta ahora los Seminarios muestran muchos puntos con inquietudes reiteradas y eso lleva a pensar que en estos eventos o en otros similares ha llegado el momento de ordenar técnicamente las discusiones de acuerdo a ciertos criterios de prioridad, sobre los cuales los expertos factiblemente puedan concordar en el orden de las actuales necesidades de los sistemas de planificación y presupuesto de nuestros países.

I SEMINARIO INTERAMERICANO DE PRESUPUESTO

Caracas (18 al 21 de octubre de 1971)

- Organizado por el Programa de Administración para el Desarrollo (Departamento de Asuntos Económicos) OEA
- Auspiciado por el Gobierno de Venezuela

AUTORIDADES DEL GOBIERNO DE VENEZUELA:

Ministro de Hacienda: Dr. Pedro R. Tinoco (h)

Director Nacional de Presupuesto: Dr. José Vte. Rodríguez Aznar

Presidente de la Comisión de Administración Pública: Dr. Allan R. Brewer-Carías.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A. CONSIDERACIONES GENERALES

Los asistentes al I Seminario de Administración Presupuestaria consideran importante destacar lo siguiente:

1. La conveniencia de una más amplia concepción sobre presupuesto, de modo que tienda a una mayor integración entre las diversas etapas del proceso presupuestario.
2. La necesidad de que en los documentos presupuestarios se incluyan todos los elementos de la programación, para ser considerados, unos en el nivel de aprobación legal y otros en el plano administrativo.

3. La ventaja de que las decisiones de gobierno se "instrumenten" a través del mecanismo de análisis y programación que supone la técnica de presupuesto por programas.

B. RECOMENDACIONES

1. Considerando que en las exposiciones y debates transcurridos a lo largo del Seminario se ha observado falta de uniformidad conceptual y metodológica en algunos elementos del presupuesto por programa:

Se recomienda estudiar la conveniencia de lograr dicha uniformidad, así como la adopción de las medidas necesarias para lograrla.

2. Considerando que los asistentes al Seminario ratifican el hecho de que el presupuesto por programas es un instrumento del sistema de planificación, y habiéndose discutido las dificultades reales encontradas para vincular los presupuestos con los planes de mediano plazo:

Se recomienda desarrollar procedimientos y metodologías que permitan un mejor vínculo del instrumento presupuestario con la planificación.

3. Considerando que durante el Seminario se destacó lo novedoso y escasa experiencia que se tiene respecto de los presupuestos sectoriales y plurianuales:

Se recomienda profundizar los estudios sobre estas materias, a fin de que permitan indicar la conveniencia de su aplicación.

4. Considerando que las experiencias de los últimos años no han permitido definir una organización adecuada de Presupuesto dentro de las actividades de gobierno:

Se recomienda efectuar nuevos estudios relativos a la ubicación, funciones y atribuciones de las Direcciones de Presupuesto.

5. Considerando que dentro del proceso presupuestario, la etapa de ejecución presenta problemas que convendría resolver:

Se recomienda promover un intercambio general de experiencias respecto a la programación de la ejecución presupuestaria, particularmente en lo relativo a programación de caja y control financiero y de resultados.

6. Considerando que durante el Seminario se puso de manifiesto la profunda inquietud por la insuficiente experiencia en lo relativo a la programación fiscal y económica de los ingresos:

Se recomienda efectuar estudios y análisis sobre este tema.

7. Considerando que los asistentes al Seminario pusieron de manifiesto la diversidad de criterios adoptados en los distintos países de América Latina, en relación con la apertura de programas, así como en lo relativo a los distintos tipos o clases de ellos:

Se recomienda efectuar los estudios y análisis tendientes a buscar criterios comunes.

8. Considerando que durante el transcurso del Seminario, los asistentes destacaron la falta de adecuación entre los requerimientos de la técnica de presupuesto por programa y la estructura administrativa vigente:

Se recomienda realizar estudios tendientes a concretar el concepto de reforma administrativa a la luz de las necesidades presupuestarias programáticas.

9. Considerando las diversas necesidades que deben llenar los documentos presupuestarios:

Se recomienda la necesidad de estudiar la conveniencia de dos versiones separadas del presupuesto, la primera de carácter sintético para fines legales de su aprobación, y otra analítica de naturaleza administrativa.

10. Considerando que los asistentes al Seminario manifestaron la necesidad de profundizar estudios sobre la teoría de la decisión del gasto público:

Se recomienda difundir los aspectos técnicos y efectuar nuevas investigaciones sobre el análisis costo-beneficio, para su aplicación en la determinación de prioridades presupuestarias teniendo en cuenta las diferentes características del gasto público.

11. Considerando que los asistentes al Seminario señalaron el limitado conocimiento y experiencia en presupuestos continuos:

Se recomienda incluir el tema en próximos seminarios a fin de discutir sus implicancias.

DOCUMENTOS PRESENTADOS

1. "Experiencia y Perspectiva del Presupuesto por Programas en Argentina", por el Sr. Alberto J. Ugalde, Director Nacional de Programación Presupuestaria, Ministerio de Hacienda y Finanzas, República Argentina.
2. "La Experiencia Brasileña en Presupuesto-Programa Plurianual de Inversiones", por el Sr. Luiz Carlos Carneiro Da Paixão, Subsecretario Adjunto de Presupuesto y Finanzas del Brasil.

3. "Problemas del Proceso Presupuestario en el Ecuador y Relaciones con los Planes de Desarrollo", por el Sr. Jaime Quiroga, Subdirector General de Presupuesto de Ecuador.
4. "La Evolución, Situación Actual y Perspectivas del Sistema Presupuestario del Perú", por el Coronel E. P. Amilcar Vargas Gavilano, Director General del Presupuesto Público del Perú.
5. "Reseña sobre la Reforma Presupuestaria en Venezuela" y "Algunas Sugerencias Adicionales para la Reforma de la Administración Presupuestaria en Venezuela", por el Sr. José Vicente Rodríguez Aznar, Director Nacional de Presupuesto de Venezuela.
6. "La Reforma del Sistema de Planificación", por el Sr. Allan R. Brewer-Carías, Presidente de la Comisión de Administración Pública de Venezuela.
7. "Evaluación de los avances logrados en Materia de Presupuestos por Programas", por el Sr. Lee Ward, Especialista Principal de la Unidad Técnica de Administración Pública de la OEA, en misión de asistencia técnica en la Fundación Getulio Vargas, Brasil.

II SEMINARIO INTERAMERICANO DE PRESUPUESTO

Lima (24 al 27 de julio de 1972)

- Organizado por el Programa de Administración para el Desarrollo (Departamento de Asuntos Económicos) OEA
- Auspiciado por el Gobierno del Perú

AUTORIDADES DEL GOBIERNO DEL PERU:

Director Superior del Ministerio de Economía y Finanzas:
Dr. José Luis Brousset.
Director General del Presupuesto Público:
Cnel. E. P. Alcibíades Sáenz.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A. CONSIDERACIONES GENERALES

Dentro de las observaciones generales que se formularon en el Segundo Seminario Interamericano de Presupuesto, los asistentes consideraron importante destacar las siguientes:

1. La conveniencia de considerar al presupuesto con una proyección más amplia, en el sentido de que forma parte de un proceso más general de toma de decisiones, y que está particularmente relacionado con la planificación.
2. Además, que el presupuesto nacional es la principal herramienta de asignación de recursos públicos en el corto plazo y que constituye, por lo tanto, la expresión real de las prioridades del sector público.

B. RECOMENDACIONES POR TEMA

1. Relaciones entre el Presupuesto y la Planificación

a. Consideraciones

- i. En los documentos presentados por los expositores y en las discusiones de los temas, se hizo evidente que tanto el presupuesto como la planificación trascienden los aspectos netamente técnicos y que deben ser analizados en un contexto socio-político.
- ii. En este entendido, existió pleno acuerdo en diagnosticar como principal problema la relación inadecuada que existe entre el presupuesto y la planificación por la ausencia de medios de coordinación apropiados.
- iii. La deficiente coordinación se debería principalmente a las siguientes causas:
 - Falta de participación de la comunidad en el proceso de planificación en su fase presupuestaria, y de mecanismos que permitan una intervención más activa tanto de los responsables en la ejecución de este proceso, en todas sus etapas y niveles, como de los beneficiarios.
 - Separación de la planificación del sistema normal de toma de decisiones y de gestión administrativa del Estado, por estar concebida exclusivamente como una función de asesoría.
 - Deficiencias de las actuales estructuras administrativas del Estado que dificultan la integración entre planes y presupuesto.
 - Conflictos entre las personas que trabajan en ambas áreas, debido a que las diferencias en el desarrollo histórico de los procesos de planificación y presupuesto tienden a engendrar mentalidades, hábitos y procedimientos disímiles.
 - Fallas en la desagregación de los planes y presupuestos; la falta de estandarización de las nomenclaturas utilizadas y una excesiva rigidez en la programación de los ingresos y gastos públicos dificultan una mejor asignación de los recursos.

b. Recomendaciones

- i. Sugerir a los países que realicen esfuerzos tendientes a integrar los procesos de planificación a los sistemas de administración y de toma de decisiones de los gobiernos, y que den un contenido más funcional a las unidades de presupuestos a fin de hacerlas más útiles a los requerimientos del desarrollo.
- ii. Recomendar a los países que revisen los procedimientos y estruc-

tura actuales de presupuesto con el objeto de compatibilizar las técnicas de planificación y los procesos presupuestarios, especialmente en lo relativo a estructura de programas y clasificaciones en uso.

- iii. Insinuar la conveniencia que los países refuercen sus programas de capacitación y adiestramiento del personal vinculado a estas dos áreas. Esta capacitación debería efectuarse procurando sentar las bases para establecer un diálogo y mejor entendimiento entre ambos tipos de funcionarios.

2. Planes Anuales Operativos

a. Consideraciones

- i. Los participantes consideran necesario que los países cuenten con metodologías de planificación de corto plazo que permitan establecer la compatibilización necesaria entre el comportamiento de los agentes del proceso económico y los instrumentos de política económica, especialmente la fiscal, teniendo en cuenta los planes de mediano plazo y los problemas coyunturales.

De esta manera se permitiría una orientación más operativa y coordinada entre áreas y un control más eficiente en campos de tanta importancia como el monetario, de comercio exterior, presupuesto financiero, balance de materiales, balance de recursos humanos, etc.

Al respecto se considera que los instrumentos que integran los planes anuales operativos pueden cumplir la función de integración, siendo necesario adecuarlos a la realidad de cada país; llevarlos a cabo progresivamente y perfeccionarlos dentro del mismo proceso de su aplicación.

- ii. Al mismo tiempo se considera que las oficinas de planificación, de presupuesto y los bancos centrales deben participar activamente en la formulación, ejecución y control de los planes anuales operativos, sin perjuicio de la intervención que les corresponde a otros organismos en razón de sus funciones específicas.

b. Recomendación

Los asistentes recomiendan a los países la utilización de planes anuales operativos, como instrumentos de política económica de corto plazo, los cuales deben estar vinculados con los planes de mediano y largo plazo.

3. Programación de la Ejecución Presupuestaria

a. Consideraciones

- i. Los participantes consideran que una adecuada programación de la

ejecución presupuestaria necesita disponer, para subperíodos presupuestarios, de la siguiente información básica:

- La progresión en el tiempo del cumplimiento de las metas, de acuerdo con su naturaleza.
 - Los requerimientos de recursos humanos, materiales y financieros para el cumplimiento de las metas.
 - La progresión en la recaudación de los recursos financieros.
 - La compatibilización de las disponibilidades de recursos con las demandas.
- ii. El documento presupuestario legal no provee la información necesaria para la programación de la ejecución del presupuesto, y por tanto es necesario utilizar instrumentos adicionales que permitan realizar esta tarea.
- iii. La información sobre la programación de la ejecución presupuestaria establece el marco de referencia necesario para el control y evaluaciones del cumplimiento del programa y del análisis de las evaluaciones.
- iv. Para la programación de la ejecución, su control y evaluación, es indispensable contar con un sistema de información que sea oportuno y eficaz.

b. Recomendaciones

- i. Implantar la programación de la ejecución presupuestaria bajo los lineamientos contenidos en las consideraciones anteriores, utilizando, además, las experiencias de los países que han iniciado este proceso.
- ii. Perfeccionar los sistemas de información financiera, de recursos humanos, materiales y de cumplimiento de metas.

El sistema de contabilidad deberá tener un carácter integral que comprenda la contabilidad presupuestaria; de movimiento de fondos, valores, créditos y deuda pública; de bienes fijos y de consumo; de costos y la integración total o global en una contabilidad económica y patrimonial.

En la contabilidad presupuestaria debe registrarse el momento en que se establece la relación jurídica entre el gobierno y terceros; asimismo el momento de la efectiva recepción de los bienes y servicios; y, finalmente, la utilización, aplicación o consumo de los bienes y servicios.

- iii. Las asignaciones para los subperíodos presupuestarios deben reali-

zarse sobre la base de la programación de la ejecución presupuestal y de la evaluación.

4. Período Presupuestario

a. Consideraciones

- i. Los participantes consideran que el sistema de aprobación presupuestaria no sujeto a la regla de la anualidad, constituye una hipótesis de trabajo e investigación, en la medida en que aún no puede fundamentarse en experiencias concretas y conocidas.
- ii. El estudio y eventual aplicación de este nuevo sistema implica consideraciones de carácter político-jurídico, las que condicionan, a su vez, los factores técnicos existentes y requeridos por el sistema presupuestario.
- iii. Se consideró que no existía mayor dificultad en compatibilizar los planes anuales operativos y la metodología de presupuestos continuos.
- iv. Los participantes consideran que la eliminación de la anualidad presupuestaria presenta problemas, como en los casos de la evaluación de programas, de cambios sustanciales en la política económica, etc., los cuales deben ser estudiados con mayor profundidad.

b. Recomendación

Realizar una investigación más profunda sobre la eliminación de la anualidad presupuestaria, en razón del interés despertado por este tema entre los participantes.

5. Análisis Costo-Beneficio

a. Consideraciones

- i. Los asistentes al Seminario manifestaron que el análisis costo-beneficio es importante en el proceso de toma de decisiones porque ayuda a los formuladores de la política pública a decidir ante alternativas complejas y, por lo tanto, constituye una herramienta útil en la asignación de recursos.
- ii. El análisis costo-beneficio puede ser usado por planificadores, personal de las direcciones de presupuesto y otros formuladores y ejecutores de política pública.
- iii. Este análisis da sus mejores resultados, con el mínimo de controversia, cuando se trata de escoger entre proyectos alternativos que tienen un mismo objetivo o propósito.

- iv. Cuando se tienen que hacer elecciones entre proyectos dirigidos a diferentes objetivos —más entre sectores que dentro de un mismo sector— el análisis de costo-beneficio continúa siendo muy valioso, pero, entonces, los juicios políticos así como las prioridades que determinan los valores o que surgen de la comunidad, deben ser tomados en cuenta.
- v. La Insuficiente disponibilidad de información estadística confiable puede ser una limitación seria para el uso de la técnica de costo-beneficio. En tal caso, se debe procurar mejorar la calidad y cantidad de la información disponible.
- vi. Es posible también que no se cuente con suficientes análisis experimentados, lo cual puede ser otra importante limitante para la aplicación de este análisis.
- vii. Como se trata de una técnica relativamente nueva los encargados de aplicarla deben estar adecuadamente informados sobre sus ventajas y limitaciones y deben tener oportunidad de adquirir experiencias en ella.

b. Recomendaciones

- i. Cada país debería identificar y estudiar aquellas áreas y programas donde el análisis de costo-beneficio puede ser aplicado y utilizado directa y eficientemente por los encargados de formular las políticas.
- ii. Cada país debería destinar al estudio y aplicación de esta técnica a un grupo de sus analistas y expertos, facilitándoles adecuado entrenamiento en este tipo de análisis.

DOCUMENTOS PRESENTADOS

1. "Algunas Notas sobre Planes Anuales Operativos", por los señores Antonio Amado y Jorge Israel, del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES).
2. "Coordinación entre Planificación y el Presupuesto", por el señor Bolívar Lupera, Director Nacional de Presupuesto de Ecuador.
3. "Eliminación de la Anualidad Presupuestaria", por el señor José Vicente Rodríguez Aznar, Director General de Finanzas Públicas de Venezuela. 1)
4. "Programación de la Ejecución Presupuestaria", por el Coronel E. P. Alcibiades Sáenz, Director General del Presupuesto Público, Perú.
5. "Aspectos Conceptuales del Análisis Beneficio-Costo y la Decisión pre-

1) Presentación verbal.

supuestaria", por el señor Alberto J. Ugalde, Director del Banco Nacional de Desarrollo, Argentina.

6. "Análisis de la Actual Experiencia de Planificación y Presupuesto en Chile", por el señor Humberto Vega, Sub-director de Presupuesto, Chile.
7. "Problemas de Coordinación entre las Areas de Planificación y Presupuesto", por el señor Lee Ward, Especialista Principal del Programa de Administración para el Desarrollo de la OEA, en misión de asistencia técnica en Panamá.

III SEMINARIO INTERAMERICANO DE PRESUPUESTO

Santiago de Chile (7 al 11 de mayo de 1973)

- Organizado por el Programa de Administración para el Desarrollo (Departamento de Asuntos Económicos) OEA
- Auspiciado por el Gobierno de Chile

AUTORIDADES DEL GOBIERNO DE CHILE:

Ministro de Hacienda: Sr. Orlando Millas

Director de Presupuesto: Sr. Vladimiro Arellano.

TEMA I: INTERRELACION DE LOS PROCESOS DE PLANIFICACION Y PRESUPUESTACION

- 1) La planificación en su sentido más amplio debe entenderse como el proceso de racionalización inherente a cualquiera actividad que deba realizar una organización o una persona. Tal racionalidad debe considerar al menos las siguientes dimensiones: amplitud del universo al que se refiera la actividad; el tiempo y el espacio en que deba efectuarse.

Referida específicamente al sector público, es el proceso de determinación de objetivos con su correspondiente asignación de recursos, que tiendan al desarrollo socio-económico del país y por tanto, debe involucrar la participación activa de todos sus organismos, en sus distintos niveles. Las tareas que llevan a cabo las oficinas centrales, sectoriales y regionales de planificación constituyen sólo la labor directriz y de coordinación del proceso.

- 2) El planeamiento y la presupuestación deberían constituir así un único proceso decisonal e Institucional de las actividades del sector público. La toma de decisiones a base de dicho proceso debería merecer el total sustento del poder gubernamental, que requiere apoyarse en la continuidad de la política y dirección económica.
- 3) Con respecto a los aspectos de organización, Institucionales y de responsabilidad funcional, como factores de desconexión entre la planificación y los presupuestos, se estimó lo siguiente:

En primer lugar que la solución orgánica institucional es una consecuencia de la solución metodológica que vincula los trabajos de planificación y presupuesto y variará según las posibilidades y características específicas de cada país en cuanto al desarrollo del sistema y a la ubicación de los centros de decisión política administrativa.

En segundo lugar se entendió que un sistema integrado de trabajos de planificación y presupuesto se debe vincular estrechamente a las estructuras de poder en el marco de la organización estatal correspondiente.

En tercer lugar que la tarea de planificar en perspectiva conjunta de mediano y corto plazo debe incorporarse como responsabilidad funcional a toda la línea de la jerarquía administrativa, a efectos de que toda la estructura orgánica institucional del sector público participe del sistema y genere iniciativa e información suficiente para los trabajos de síntesis y compatibilización, que realizan las unidades sectoriales y nacionales en su función asesora para la definición de los planes de mediano y corto plazo.

Y en cuarto lugar se planteó que la solución orgánica y de procedimiento debe definir claramente las responsabilidades específicas del trabajo de las unidades de planificación y de presupuestos, contemplando áreas de acciones conjuntas y áreas de actividades propias que distingan entre la tarea de orientación, asesoría y evaluación de planes que compete a las unidades de planificación y las tareas de programación, ejecución y control de los presupuestos aprobados para cada año que compete a las unidades de presupuesto.

- 4) En relación a los aspectos metodológicos se reconoció el desarrollo limitado y desequilibrado en el orden sectorial y/o regional de los trabajos de planificación en las experiencias de América Latina. Se consideró especialmente el hecho del insuficiente avance en metodología y organización para la elaboración de planes específicos que se transformen en efectivos orientadores del trabajo práctico de formulación y ejecución presupuestaria. Concretamente se coincidió en la falta de técnicas de ensamble entre las metodologías de planificación experimentadas y las normas legales y reglamentarias que regulan los trabajos referentes a la gestión presupuestaria.

Por su parte se reconoció que los sistemas legales y reglamentarios tradicionales relativos a los asuntos presupuestarios presentan rigideces institucionales, de procedimiento y de administración financiera que son

un obstáculo real a la posibilidad de alcanzar un método unificado de trabajo entre las disciplinas de planificación y presupuesto.

En relación a estas limitaciones de tipo metodológico, la comisión estimó que tanto en el área de la disciplina de planificación como en la de los presupuestos, se han hecho esfuerzos tendientes a cubrir estos vacíos en la coordinación de los mismos. En este aspecto es de interés el trabajo vinculado a la determinación de técnicas de planificación de corto plazo y/u operativas y también en el área de los presupuestos al impulso y consolidación de las técnicas de presupuestos por programas. No obstante ello, se considera que estos esfuerzos no han madurado en la forma deseada y esperada en virtud de no estar integrados en un plan sistemático del mejoramiento conjunto de la administración pública.

- 5) En materia de limitación de recursos humanos y diferencias en su calificación, ésta Comisión estima que siguen vigentes estos factores como obstáculos a la superación de la desconexión entre los trabajos de planificación y presupuestos. Esta circunstancia, apuntada como problema en el II Seminario Interamericano, exige pasos concretos dirigidos a mejorar la aptitud técnica y funcional de los cuadros de la administración pública en general y de las unidades de planificación y presupuesto en particular. Igualmente, a cambiar la "actitud" en todos los cuadros de dirección de los distintos niveles de la administración; para imbuírlos del concepto y la responsabilidad respecto al trabajo coordinado de planificación de corto plazo y la programación, ejecución y control de los presupuestos, en el contexto de planes de mediano plazo. Igualmente la Comisión estimó que son escasos los esfuerzos tendientes a la vinculación técnica y funcional del personal de las unidades existentes de planificación y presupuestos, tanto en lo referente a la comprensión recíproca de métodos actuales de trabajo como para la superación de los vacíos metodológicos en lo que tiene que ver con solución técnica para el "ensamble" de los trabajos de una y otras unidades.
- 6) Durante el proceso de planificación y de presupuestación se debería lograr la participación de la comunidad, que, como sujeto y objeto de la acción de Gobierno, podría realizar aportes fundamentales.

RECOMENDACIONES

- 1) Establecer una efectiva coordinación orgánica y de tiempos de trabajo entre las unidades de planificación y presupuesto de tal forma que las responsabilidades funcionales de cada una queden enmarcadas en plazo y responsabilidades concretas.
- 2) Incorporar en la legislación y reglamentación que rigen los procesos de programación presupuestaria, los elementos que obliguen a los administradores ejecutivos de los servicios y programas a la elaboración de los proyectos de presupuestos para cada año, en el marco de una gestión planificada de mediano plazo.

- 3) Establecer que los proyectos de presupuesto así elaborados puedan efectivamente ser evaluados por las unidades de planificación y éstas puedan cumplir su función asesora, en tiempo y forma adecuados. Esto significa que en el calendario de trabajo para la formulación de los presupuestos de cada año habrá un período específicamente asignado a la participación de las unidades de planificación y que éstas evaluarán los programas y proyectos de cada año, guardando la coherencia con los planes generales, y sectoriales de mediano plazo que estuvieren estudiados y aprobados.
- 4) Tomar las medidas necesarias conforme a las propias características de cada país, para lograr la real y efectiva aplicación de la técnica de la programación presupuestaria, en cuanto a la estructura programática y sectorial de los presupuestos, la asignación de recursos en función de objetivos y metas y la ejecución, control y evaluación.
- 5) Dar especial prioridad a la realización de estudios dirigidos a solucionar los aspectos relativos a la integración de técnicas para facilitar la expresión de los planes en los presupuestos y permitir su ejecución, control y evaluación eficiente. Se considera de especial importancia que estos estudios se centren en programas de trabajo conjunto entre las unidades de planificación y presupuesto.
- 6) Indicar como temas prioritarios para la investigación metodológica tendiente a los objetivos del punto anterior, los siguientes:
 - a) Adecuación de las bases estadísticas, de información y de los criterios de clasificaciones que requieren los trabajos sectoriales y regionales de planificación y los trabajos de programación, ejecución y control de los presupuestos;
 - b) Soluciones para que los presupuestos incorporen mecanismos de programación, ejecución y control a niveles regionales y sectoriales, además de la tradicional apertura institucional. Estas soluciones deberán contemplar criterios para la descentralización regional de la organización administrativa de las Oficinas Nacionales de Presupuestos y Sistemas de Comisiones Coordinadoras para la programación, ejecución y control de los presupuestos de los organismos, Instituciones y/o empresas vinculadas a un mismo sector de actividades socio-económicas.
- 7) Orientar los programas de capacitación e intercambio de experiencias técnicas apuntando a los siguientes objetivos:
 - a) Formación masiva de cuadros administrativos y técnicos en las metodologías de planificación y presupuesto.
 - b) Vinculación técnica de los cuadros administrativos y técnicos de las unidades de planificación y presupuestos, a través de seminarios o

Jornadas de especialización, en los cuales se apunte a la formación interdisciplinaria de estas áreas de trabajo.

- 8) Incluir en los programas de desarrollo y mejoramiento de la administración pública en general la realización de jornadas destinadas a consolidar los conceptos y la significación del trabajo coordinado de planificación y presupuesto, apuntando a la comprensión de los niveles de dirección político-administrativa de la administración central, entidades, empresas y organismos regionales y locales de las actividades públicas. Estas jornadas, según cada experiencia nacional, podrían ser comprensivas de la realización de conferencias; publicaciones, paneles, campañas de difusión, etc. en apoyo a la organización del proceso de trabajo y del cumplimiento de los plazos en cada oportunidad de la formulación y actualización de planes y en los períodos fundamentales del trabajo de programación de los presupuestos.

TEMA II: PLANES ANUALES OPERATIVOS: ASPECTOS Y RESTRICCIONES FINANCIERAS

CONSIDERACIONES

- 1) El Plan Anual Operativo puede concebirse como el conjunto de instrumentos que relacionados y funcionando armónicamente, posibilita la concreción y ejecución de las orientaciones y objetivos gubernamentales contenidos en los planes de mediano plazo, incorporando permanentemente la consideración de los factores coyunturales; traduce los términos macro-económicos y macro-sociales de la planificación orientadora al lenguaje de los niveles políticos y administrativos para su acción cotidiana. Los principales aspectos a considerar serían:
- i. Definir las metas de períodos intermedios del plan de mediano plazo; es decir, cada plan operativo debe señalar la parte de la meta total que debe alcanzarse en ese período de tiempo.
 - ii. Introducir las modificaciones en las metas finales de mediano plazo, originadas por los acontecimientos producidos con posterioridad a la formulación del Plan de Mediano Plazo. Ello significa que la elaboración del Plan Operativo debe ir acompañado de un análisis integral de la coyuntura económica presente que permita ejercer un pronosticable grado de control y de eventual ajuste en sus principales variables.
 - iii. Definir las políticas tendientes a superar los obstáculos que impiden el cumplimiento de las metas de mediano plazo, o bien, indicar que los acontecimientos han producido situaciones irreversibles que impedirán o sobrepasarán dichos cumplimientos y, en consecuencia, indicar cuáles deberán ser las nuevas metas y las políticas que con ella concuerdan y cuál será su grado de cumplimiento durante el período de vigencia del Plan Operativo Anual.

rativos anuales ni del papel que le corresponde dentro del sistema de planificación.

- 3) Los instrumentos antes mencionados constituyen un conjunto deseable que puede no ser factible implementar a corto plazo. En esta situación, sería posible desarrollar formas más primarias que, adecuándose a la disponibilidad de elementos, permitiesen lograr una programación de corto plazo con un grado apreciable de coherencia. Esta aproximación no releva la necesidad fundamental de tener un profundo conocimiento de la realidad económica y su funcionamiento.
- 4) La posibilidad de aplicación exitosa de los planes anuales operativos depende en buena medida de la efectividad con que opere el sistema de dirección, y coordinación a cuyo cargo va a estar la realización práctica de las previsiones contenidas en dichos planes.

RECOMENDACIONES

1. Iniciar los pasos necesarios para la adopción progresiva de la técnica de la planificación operativa anual. Los participantes, conscientes como están de que en la mayoría de los países latinoamericanos no existen actualmente las condiciones requeridas para aplicar de inmediato dicha técnica, sugieren lo siguiente:
 - a. Dar adiestramiento masivo e intensivo en los organismos internacionales especializados y en cada país en la técnica de planes operativos anuales.
 - b. Crear en las oficinas centrales de presupuestos unidades metodológicas de planificación operativa.
 - c. Iniciar de inmediato la formulación y ejecución de algunos de los elementos básicos en que se desagregan los planes operativos anuales.
2. La elaboración de los planes anuales operativos deberá dar la debida consideración a los aspectos de dirección, y a los posibles cambios que sea necesario llevar a cabo en los procesos de organización, gestión y control, a fin de facilitar la aplicación de los planes, y de servir de mecanismo dinámico y eficiente para dar rápida respuesta a las variaciones coyunturales que se presenten.
3. El adecuado financiamiento de los sectores que componen la economía es uno de los problemas principales que debe atenderse en la programación de corto plazo. Para poder lograrla, es necesario que se efectúe una proyección al menos elemental de las necesidades reales sectoriales. En este aspecto, la primera compatibilización debe ser buscada entre la inversión deseada y el ahorro interno y externo total.

4. Los desequilibrios sectoriales exigen ser cubiertos mediante los mecanismos financieros que deben ser proyectados, y que como mínimo deberán abarcar a:
- El crecimiento de depósitos o sea, la canalización del ahorro financiero que determina la capacidad de préstamos del sector de intermediación financiera, y que derivan del crecimiento de la actividad económica y del aumento de los medios de pago.
 - La capacidad de préstamos del Sector Privado hacia el Gobierno.
 - El movimiento de capitales con el sector externo y su capacidad de brindar —o recibir— préstamos netos.
 - La posibilidad o necesidad de aumentar —o reducir— los activos externos de la banca central.
 - La interrelación con otras variables que influyen lo antes mencionado, tales como los precios, las tasas de interés, el tipo de cambio, los salarios, etc.
- 5) Los sectores a desagregar en la programación comentada, deben ser los necesarios para que la proyección pueda hacerse con un fundamento real. Pero como mínimo debiera incluir a la totalidad del Gobierno, al sector externo, a los bancos y al sector privado.
- 6) El sistema informativo desempeña un papel tan fundamental para poder realizar la programación como para controlarla, que deben identificarse las necesidades más inmediatas como las más ambiciosas, a fin de arbitrar medios idóneos para contar con ellas.

En este sentido y por orden de importancia inmediata pueden mencionarse las siguientes:

- Cuentas consolidadas referidas a la totalidad del sector público.
- Cuentas nacionales y de balanza de pagos.
- Estadística bancaria.
- Contabilidad de producto e ingreso desagregada para distintos sectores productivos.
- Cuentas de flujos de fondos para toda la economía.

DOCUMENTOS PRESENTADOS

- a) Tema I: Interrelaciones de los procesos de presupuesto y planificación.

Documento A: "Dinámica del Proceso Presupuestario y Coordinación

con la Planificación: El Caso Ecuatoriano". Por: Sr. Bolívar Lupera, Director Nacional de Presupuesto del Ecuador.

Documento B: "Perspectivas de la Planificación y de la Programación Presupuestaria". Por: División de Administración para el Desarrollo de la O. E. A. Personal Técnico de Sede.

Documento C: "Algunas consideraciones para lograr coherencia entre el Plan a Largo Plazo y los Presupuestos: El Caso Sectorial de la Educación Universitaria en Venezuela". Por: División de Administración para el Desarrollo de la O.E.A. Personal Técnico del CICAP-Sede Norte, Caracas.

Documento D: Términos de Referencia y Alcance del Tema I. Por: Participantes de México.

b) **Tema II: Planes Anuales Operativos: Aspectos y Restricciones Financieras**

Documento E: "Los Problemas de Planificación y Financiamiento en el Plan Anual Operativo: La Experiencia Chilena". Por: Sr. Vladimiro Arellano, Director de Presupuesto de Chile.

Documento F: "Planes Anuales Operativos. Sus relaciones con la Planificación de Largo y Mediano Plazo, específicamente con el Presupuesto Programa del Sector Público". Por: División de Administración para el Desarrollo de la O.E.A. Personal Técnico del CICAP-Sede Principal, Buenos Aires.

c) **Informe Especial:** "La Toma de Decisiones en el Sector Público y el Análisis Costo-Beneficio". Por Sr. Luis Rodríguez Mena, Asesor del Ministerio de Hacienda de Venezuela.

d) **Documentos de Apoyo:** "El Proceso Presupuestario en México". Por: Participantes de México. "The Role of Planning and Budgeting in the Development Process in three Caribbean States". Por: Michael Purchia.

FUNCIONARIOS Y TECNICOS ASISTENTES AL I, II Y III SEMINARIOS SOBRE PRESUPUESTO

Considerando los tres Seminarios sobre Presupuesto ya realizados, resulta que han participado en ellos, como miembros activos, 54 funcionarios y técnicos de organismos gubernamentales correspondientes a 19 países. Entre dichos participantes han predominado Directores de Presupuesto y técnicos de las oficinas de Presupuesto, dependientes de los Ministerios de Hacienda o Finanzas, o de la Presidencia de la República en los casos en que los organismos de presupuesto dependen directamente de la máxima jerarquía de la administración ejecutiva. También participaron funcionarios y técnicos de Oficinas de Planificación, de organismos de contraloría; y de instituciones vinculadas a los problemas de la administración pública.

Junto a los funcionarios y técnicos de los distintos países, trabajaron 29 expertos de organismos internacionales, principalmente de las unidades especializadas de economía y administración de la O.E.A., entidad organizadora de estos eventos.

Finalmente, en todos los Seminarios participaron numerosos técnicos en carácter de observadores, en su mayoría de los respectivos países sede. En Venezuela lo hicieron 21 observadores; en Perú 42 y en Chile 110.

A) Participantes Activos por Países:

País y Nombres	Organismos	Seminarios		
		1971	1972	1973
1. Argentina				
1. Alberto Joaquín Ugalde	Ministerio de Hacienda- Bco. Nac. de Desarrollo	x	x	x
2. Luis Ercone	Ministerio de Hacienda		x	
2. Bolivia				
3. Wilfredo Rodríguez	Ministerio de Hacienda	x		
4. Demetrio Rocha	Ministerio de Hacienda		x	
5. Lucio González	Ministerio de Finanzas			x
3. Brasil				
6. Luiz Carneiro Da Paixao	Ministerio de Hacienda	x		
4. Colombia				
7. Rafael Arango Toro	Ministerio de Hacienda	x		
5. Costa Rica				
8. Ana Cecilia Fernández	Oficina Nac. de Planificación		x	
9. Rafael Angel Chinchilla	Contraloría General de la República			x
10. Alfonso Retana Sandí	Contraloría General de la República			x

País y Nombres	Organismos	1971	1972	1973
6. Chile				
11. Humberto Vega F.	Ministerio de Hacienda		x	x
12. Vladimiro Arellano C.	Ministerio de Hacienda			x
13. Pablo Nudelman	Ministerio de Hacienda			x
14. Ramón Oviedo Godoy	Ministerio de Hacienda			x
15. Nelson Terán	Ministerio de Hacienda			x
16. Arodys Robles	Oficina de Planificación Nacional			x
17. Jorge Irisity	Oficina de Planificación Nacional			x
7. Ecuador				
18. Jaime Quiroga	Ministerio de Finanzas	x		
19. Bolívar Lupera	Ministerio de Finanzas		x	x
20. Marcelo Sandoval	Junta Nacional de Planificación			x
8. El Salvador				
21. Francisco A. Lacayo A.	Ministerio de Hacienda		x	
9. Estados Unidos				
22. Samuel Cohn	Oficina Ejecutiva Presidencial		x	
10. Guatemala				
23. Arnoldo Beltetón	Ministerio de Finanzas y CP		x	
24. Obdulio Romero Villatoro	Ministerio de Finanzas y CP			x
11. Haití				
25. Charlott Albert	Ministerio de Hacienda		x	
26. Jacques Simeón	Ministerio de Hacienda			x
12. Honduras				
27. Armando Armijo R.	Ministerio de Hacienda		x	
13. México				
28. Gustavo Patiño G.	Secretaría Obras Públicas		x	
29. Rogelio Murillo V.	Sec. Hacienda y CP		x	
30. Fernando Hernández V.	Sec. Hacienda y CP		x	
31. José Bustani H.	Sec. Hacienda y CP		x	x
32. Héctor Aguirre	Sec. Hacienda y CP			x
33. Marco Antonio Cubillas	Sec. Hacienda y CP			x
34. Samuel Hatchett G.	Sec. Hacienda y CP		x	

País y Nombres	Organismos	1971	1972	1973
14. Nicaragua				
35. Félix Hernández G.	Ministerio de Hacienda	x		
15. Panamá				
36. Abdiel Julio	Presidencia de la República	x		x
37. Oscar C. Sinclair	Presidencia de la República		x	
38. Eli Abbo	Secretaría Junta Gobierno	x		
16. Paraguay				
39. Miguel A. López	Ministerio de Hacienda		x	
17. Perú				
40. Amílcar Vargas G.	Ministerio de Economía y Finanzas	x		
41. Guillermo Becerra	Ministerio de Economía y Finanzas		x	
42. Emilio Costa	Ministerio de Economía y Finanzas		x	
43. Alcibiades Saenz B.	Ministerio de Economía y Finanzas		x	x
44. Juan Vinelli	Ministerio de Economía y Finanzas		x	x
45. Augusto González Ibarra	Ministerio de Economía y Finanzas			x
46. Edgar Torres	Ministerio de Economía y Finanzas			x
18. República Dominicana				
47. Rafael Núñez Llano	Presidencia de la República		x	
19. Venezuela				
48. Allan R. Brewer Carías	Comis. Administración Pública	x		
49. José Vte. Rodríguez A.	Ministerio de Hacienda	x	x	x
50. Luis Rodríguez Mena	Ministerio de Hacienda	x	x	x
51. Teodoro Angeli	Comis. Administración Pública	x		
52. Nelson Socorro	Comis. Administración Pública	x		
53. Rafael Deret	Ministerio de Hacienda		x	x
54. Roberto Fernández Yoris	Contraloría General de la República			x

B) .Expertos Participantes de Organismos Internacionales

Nombres	Organismos	1971	1972	1973
1. Gustavo Acuña	CICAP-OEA	x	x	x
2. Antonio Amado	ILPES-ONU		x	x
3. Nicolás Ardito Barletta	Dept. Asuntos Económicos OEA		x	
4. Héctor Assael	CEPAL-ONU			x
5. Oscar Julián Bardeci	ILPES-ONU			x
6. Ramiro Cabezas	Instituto Administración Pública New York			x
7. Eric Daenecke	ONU		x	
8. Luis Carlos Danín Lobo	Div. Administración para el Desarrollo OEA		x	
9. Jorge Estupiñán	ILPES-ONU	x		x
10. Angel Ginestar	CICAP-OEA			x
11. Manuel Guevara Fallas	CICAP-ONU			x
12. Jorge Ide	Dept. Desarrollo Social e Institucional (OEA)	x	x	x
13. Mario Caminsky	CIENES-OEA			x
14. Moisés Lichtmajer	CICAP-OEA			x
15. Carlos Alberto Louzao	CIET-OEA			x
16. Pablo Mandler	CIENES-OEA			x
17. Mario Mendivil	BID			x
18. Eloy R. Mestre	Dept. Asuntos Económicos OEA	x		
19. Guillermo Molina	CICAP-OEA	x	x	x
20. Hugo Pérez	CICAP-OEA		x	
21. Rogelio F. Pinto	Div. Administración para el Desarrollo (OEA)			x
22. Jorge Quintana	ONU	x		x
23. Jorge Ripa	Div. Administración para el Desarrollo (OEA)	x	x	x
24. Alberto Torrentes V.	Div. Desarrollo Institucional (OEA)	x		
25. Lewis R. Townsend	AID	x		
26. Jorge Trebino	CICAP-OEA			x
27. Uri Wainer	Div. Desarrollo Institucional (OEA)	x	x	x
28. Lee Ward	Asistencia Téc. (OEA)	x	x	x
29. Eduardo Wiesner	Div. Administración para el Desarrollo (OEA)		x	x

Problemas de Coordinación entre las Áreas de Planificación y Presupuesto

Por Lee Ward

PROBLEMAS DE COORDINACION ENTRE LAS AREAS DE PLANIFICACION Y PRESUPUESTO *

Por Lee Ward **

A. INTRODUCCION

La estructura de un sistema de administración para el desarrollo está constituida por organizaciones, grupos e individuos, que cooperan para el logro de finalidades comunes. En la medida que estas unidades componentes brinden una contribución funcional a los objetivos perseguidos por el sistema como un todo, estarán cumpliendo con los requisitos de una administración eficiente y acorde con las exigencias impuestas por un proceso de desarrollo económico y social programado. Si por el contrario, no existe entre estas unidades componentes una coordinación adecuada de sus acciones es muy probable que se realicen esfuerzos en sentidos opuestos que fatalmente se anularán entre sí, y que, en último término, no aportarán nada al logro de los objetivos que el sistema persigue y redundarán en el desperdicio de los recursos usados.

* Trabajo presentado al II Seminario Interamericano de Administración Presupuestaria organizado por la O.E.A. - Lima, Perú - 1972.

** Economista principal del Programa de Administración para el Desarrollo de la Organización de Estados Americanos.

En el caso de los países insuficientemente desarrollados, sus débiles estructuras económicas hacen más aguda la escasez de recursos, por lo que el desperdicio de ellos debido al mal empleo es un lujo que no pueden permitirse. Desafortunadamente esta ha sido una práctica permanente en las burocracias estatales de Latinoamérica, con rasgos tan acentuados que gobernantes y especialistas en la materia de muchos países han comenzado a intentar soluciones que permitan disponer de aparatos administrativos y mecanismos de decisiones eficientes, aplicando programas de reformas administrativas con el objeto de crear racionalidad dentro de la gestión pública.

Sin embargo, estos procesos reformistas encontraron innumerables dificultades en sus distintas etapas de implantación y funcionamiento, básicamente por la carencia de una visión sistemática del problema, y por lo tanto se han desviado de sus objetivos primitivos y no se han podido establecer las debidas relaciones funcionales. En el caso de las reformas presupuestarias el fenómeno no adquirió una dinámica distinta y es así como en la actualidad vemos que las innovaciones que se han logrado introducir se desfiguran y debilitan a causa de constantes batallas que deben librarse en un medio que no les ha prestado ninguna clase de apoyo e incluso las ha recibido con hostilidad.

El presupuesto moderno es un incansable insumidor de informaciones pero también es un gran productor de estadísticas básicas que son de utilidad para todo el proceso de decisiones y operativo de corto plazo de la administración pública. En este proceso de flujo y reflujo de datos, desempeñan un papel muy importante las oficinas nacionales de planificación, las que no sólo tienen la responsabilidad de proporcionar los antecedentes básicos para iniciar el proceso presupuestario, sino que además son los principales usuarios de la información sustantiva que pueda derivarse de un presupuesto elaborado de acuerdo con normas programáticas. Es por ello que la coordinación que debe existir entre los órganos planificadores y las oficinas de presupuestos debe ser funcional y efectiva, destinada a producir resultados concretos en el campo operativo que permitan una mayor racionalidad y eficiencia en el logro de los objetivos fijados por la comunidad.

En la mayoría de los países del área esta coordinación se ha realizado en forma muy deficiente, lo que ha limitado los resultados obtenidos con las reformas de los sistemas presupuestarios y contribuido a dar una impresión de fracaso de los sistemas de planificación que condujo a la creencia de que si no hubiesen existido, los países probablemente habrían alcanzado de todas maneras el nivel de desarrollo que actualmente tienen. 1)

Esa apreciación de la situación es un tanto pesimista, pero dado que tanto los sistemas de planificación como los esquemas de presupuesto programático son extremadamente jóvenes, no habiéndose implementado suficientemente como para poner en ejecución el grado de racionalidad que ellos suponen, y en consecuencia no es justo exigirles un rendimiento acorde con un sistema que opere a plena capacidad.

La constatación de este hecho no debe, en modo alguno, justificar la inacción sino más bien constituir un desafío a los especialistas para que inviertan sus esfuerzos en la eliminación de estas imperfecciones, a fin de que cada día esta función sea un instrumento más eficiente para orientar el despegue hacia mejores niveles de vida.

En las páginas que siguen se pretende colaborar en alguna medida a este objetivo, realizando un intento de esquematización de los principales aspectos que han impedido un correcto funcionamiento de las relaciones entre los órganos de planificación y las oficinas de presupuestos y señalar algunos caminos que podrían mejorar esta situación.

B. FALTA DE COORDINACION ENTRE PLANIFICACION Y PRESUPUESTO

Las desinteligencias que se producen entre las oficinas de planificación y las direcciones de presupuestos tienen su origen en una variada gama de causas que van desde problemas rela-

1. Germánico Salgado. Experiencia y problemas relacionados con la ejecución de planes de desarrollo, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, 1961.

tivos a la génesis y evolución sufrida por estos organismos en el transcurso del tiempo, pasando por problemas de mentalidad y actitudes de personas y grupos comprendidos en ambos procesos; hasta aspectos técnico-operativos que no se han analizado y estandarizado suficientemente antes de ser aplicados.

El hecho de que los sistemas de planificación sean extremadamente nuevos en comparación con los sistemas presupuestarios condiciona de por sí, las características institucionales de las organizaciones de planificación como así también la actitud mental de los individuos que las integran. Si a esto se agregan las inevitables diferencias metodológicas y limitaciones estadísticas en que operan ambos sistemas, se puede tener una idea de lo complejas que son las causas que motivan la falta de coordinación existente entre planes y presupuestos gubernamentales.

1. Dimensión Histórica de los Problemas de Coordinación

La crisis del 30 demostró a los expertos de la época las limitaciones del libre juego de las fuerzas del mercado para mantener la estabilidad del sistema económico y un proceso sostenido de crecimiento. Frente a esta realidad quedó en evidencia la necesidad de buscar medios que permitiesen orientar la tendencia de las distintas variables económicas a fin de evitar los excesos que condujeron a esa depresión. El más adecuado para tomar este liderazgo era evidentemente el Estado y el vehículo por el cual se podría hacer notar su acción sería su presupuesto anual de ingresos y gastos. Así, varios países iniciaron intentos muy rudimentarios de planificación sectorial¹⁾, especialmente relacionados con la creación de infraestructura económica, que, por ser esfuerzos locales no contemplados como integrantes de un sistema más amplio y sin continuidad alguna, no alcanzaron mucho éxito.

Sin embargo, estas manifestaciones precursoras fueron ayudando a crear conciencia del problema, de tal forma que des-

1. Ibid.

pués de la Segunda Guerra Mundial las opiniones favorables al respecto fueron cada vez más frecuentes, hasta que en 1949, la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) de las Naciones Unidas, en su conocido **Estudio Económico de América Latina**, fijó la idea de que los principales obstáculos al desarrollo eran de carácter estructural por lo que debían adoptarse políticas de mediano y largo plazo para eliminarlos; pero no fue sino a partir de 1955 cuando concretó sus puntos de vista al respecto al publicar su **Introducción a las Técnicas de Programación**. 2) De ahí en adelante el proceso ha devenido con una rapidez extraordinaria y la propia CEPAL, por intermedio de sus misiones de asistencia técnica, y posteriormente el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), su continuador en estas materias, como así también organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo y la Organización de los Estados Americanos, han propiciado la adopción de esquemas de planificación en los diversos países del área, de tal forma que a la fecha casi todos tienen oficinas nacionales de planificación, algunas más integradas que otras.

Esta rápida visión del desarrollo de las ideas de planificación como tal en los países latinoamericanos nos remonta sólo a unos 15 ó 16 años atrás, lo que demuestra la juventud de este sistema. No es de extrañar por tanto que su estructura y funcionamiento tengan imperfecciones. En todo caso los principales problemas que ha tenido tanto en su implantación como en su parte operativa no han provenido principalmente de estas deficiencias, sino más bien del hecho de tener que llevar a cabo sus labores en conjunto con organismos de larga tradición burocrática que se resisten a aceptar esta nueva forma de operar que les obliga a reformar sus rutinas e incluso sus propias estructuras internas, consolidadas tras innumerables batallas en el transcurso de sus largas existencias.

Los conceptos presupuestarios por el contrario, nacieron en época muy antigua. Los distintos autores de escritos sobre el

2. Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina, **Introducción a las Técnicas de Programación**, Nueva York, 1955. (Doc. E/CN.12/363).

tema coinciden en ubicar sus primeras manifestaciones de carácter legal con la Carta Magna de 1215 del Rey Juan Sin Tierra (hace aproximadamente siete siglos y medio). 1) A partir de esa fecha, en Inglaterra, el proceso de consolidación fue lento y pasó paulatinamente de un control de los ingresos por parte del Parlamento (1688) a la aprobación de los gastos, que sólo se produjo cerca de 1822. Los tratadistas concuerdan en que a partir de esa fecha el sistema comenzó a tener una estructura formal y definida que finalmente derivó hacia nuestras tradicionales oficinas de presupuestos. En Francia el proceso fue parecido: en 1789 se aprobó el principio de que "ningún impuesto, en lo absoluto, puede ser recaudado sin el consentimiento de la Nación" 2) y en 1831 la Asamblea tomó bajo su responsabilidad la determinación de las asignaciones de gastos.

En América Latina los conceptos presupuestarios tienen su origen casi con las primeras constituciones formuladas cuando los países se independizaron. Es así que se encuentran referencias a normas presupuestarias en Brasil (1824), Argentina (1853), Colombia (1886), Paraguay (1870), Uruguay (1830), etc.. 3) las que se fueron implementando hasta llegar a formar las divisiones administrativas encargadas específicamente de desempeñar esta función. Sin embargo las oficinas de presupuestos sólo adquieren forma definitiva en el período 1925-1930, en la mayoría de los casos, con las reformas administrativas recomendadas por las misiones Kemmerer o por influencia de éstas. Esta estructura perduró casi sin variaciones importantes hasta fines de la década del 50, cuando empezaron a tomar forma los esquemas de planificación. Entonces se hizo imprescindible una revisión de los procesos presupuestarios y los países comenzaron a modernizar sus sistemas y a incorporar elementos nuevos como los presupuestos por programas. El desarrollo de este proceso de reforma abarcó casi toda la década del 60 y en 1971 se encontraba bastante adelantado en la mayoría de los países latinoamericanos.

1. Jesse Burkhead. **El Sistema Presupuestario Gubernamental**, México, Ed. Herrero, 1963.

2. *Ibid.*

3. Gonzalo Martner G. **Los Sistemas Presupuestarios en América Latina**, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, 1964.

Esta breve descripción de la evolución que han tenido los conceptos de planificación y presupuestos, permite apreciar con bastante claridad el terrible desnivel de antigüedad que existe entre uno y otro. Pero la verdad es que de la relación histórica se desprende que no sólo se trata de un problema de distinta antigüedad, sino que el desnivel hace que el asunto se transforme en un enfrentamiento de distintas generaciones burocráticas, situación que no siempre ha sido enfatizada con la debida importancia que ella reviste, dado que esta característica de por sí da cierta fisonomía a las organizaciones introduciéndoles rasgos claramente definidos que incluso resisten hasta las más profundas modificaciones.

De hecho, las estructuras administrativas de cada una de estas reparticiones han obedecido a objetivos básicos distintos; el personal que trabaja en ellas ha desarrollado hábitos y mentalidades diferentes, y los cambios tecnológicos no han mantenido el adecuado paralelismo. Llegado el momento, entonces, de tener que hacer marchar en forma armónica estas dos unidades claves en el proceso de desarrollo económico y social de un país, surge una serie de problemas, que de haberse tenido una perspectiva más clara de la situación se podrían haber reducido en forma considerable.

2. Deficiencias del Aparato Institucional

Si se concuerda en que la comunidad como un todo es quien fija los objetivos en torno a los cuales el Estado debe orientar su acción, este último pasa a ser un medio que la sociedad utiliza para alcanzar las finalidades que se ha propuesto. De acuerdo con ello, en consecuencia, las relaciones operativas que el Estado mantiene tanto en sus fases internas como externas deben mostrar una clara relación funcional con los objetivos sociales; es decir, el sistema administrativo gubernamental debe estar estructurado de tal forma que su organización se identifique con las metas que la comunidad se ha impuesto y preste las necesarias facilidades para el logro eficiente de ellas. Sin embargo, es un hecho conocido, sobre todo en nuestras jóvenes comunidades latinoamericanas, que los objetivos señalados por las distintas sociedades como prioritarios en un determinado momento cambian muy frecuentemente, lo que obliga a dispo-

ner de una administración pública que introduzca las modificaciones que las nuevas preferencias sociales exigen y pueda acompañar al proceso de cambios. Sin embargo la insensibilidad que han mostrado los aparatos administrativos para captar este tipo de alteraciones ha sido realmente increíble, por lo que en la actualidad sus estructuras orgánicas son totalmente afuncionales para los grandes lineamientos políticos que se pretende servir con ellas.

Debido a la ausencia de un mecanismo que permitiese visualizar con claridad la relación objetivo-instrumento administrativo, esta distorsión sistemática pudo permanecer oculta durante mucho tiempo. A pesar de ello, con el transcurrir de los años, el problema se fue agudizando de tal manera que los gobiernos se vieron en la imperiosa necesidad de resolverlo de alguna manera. A este respecto, la primera acción estuvo orientada a crear un mecanismo que recogiese esas preferencias manifestadas por la sociedad, las coordinase en un todo coherente y analizase posibilidades reales frente a la disponibilidad de recursos, a la vez que cuantificase el costo social que ellas significaban. El mecanismo administrativo creado para este efecto fueron las oficinas nacionales de planificación y el instrumento destinado a concretar las relaciones anteriores fueron los planes nacionales de desarrollo económico y social como orientadores de la acción de la comunidad.



El haber ordenado y clarificado los objetivos imponía la necesidad de contar con un aparato administrativo eficiente y funcional a las prioridades que se habían establecido. Frente a este panorama los gobiernos comenzaron a efectuar reformas en diferentes frentes que consideraban estratégicos para el nuevo plan de acción que debería ponerse en práctica, pero hasta el presente esas alteraciones administrativas no han alcanzado los resultados que se esperaba de ellas y aún el sistema en su conjunto presenta marcados rasgos de una estructura tradicional, por lo que no es de extrañar que la ejecución de los planes haya encontrado tantas dificultades.

Adicionalmente, el mecanismo de planificación creado necesitaba disponer de antecedentes de todas las unidades ejecutoras que componían la administración pública, pero ante la impo-

sibilidad de tener en cuenta todos los antecedentes de tan variada gama de instituciones, se vio obligado a apoyarse en cierto número de organismos estratégicos de la estructura del Estado, que hacían las veces de pequeños centros de decisiones de la futura acción del gobierno. Una de las unidades en que se concentró gran parte de las decisiones financieras fueron las oficinas nacionales de presupuestos, las que a través del manejo de los ingresos y gastos públicos estaban en inmejorables condiciones para poner en práctica las recomendaciones contenidas en los planes de mediano y corto plazo.

Sin embargo, las oficinas de presupuestos no eran una excepción a la regla en relación con las críticas que se hicieron anteriormente; sus organigramas y procedimientos administrativos eran extremadamente arcaicos como para enfrentar con éxito esta nueva tarea —ser agente del órgano de planificación— que difería totalmente de las rutinas tradicionales que en ellas se venían desarrollando. En efecto, la división administrativa que presentaban las oficinas de presupuestos estaba dirigida básicamente a realizar una labor de control legal-financiero, sin tenerse en cuenta mayormente el grado de cumplimiento alcanzado en torno a las políticas trazadas y las metas propuestas. A pesar de que orgánicamente ambas unidades administrativas desarrollaban labores muy parecidas —pero orientadas a plazos distintos— no había un agrupamiento de funciones que permitiese un diálogo eficiente entre ellas, dado que tampoco existía identificación consciente en los objetivos básicos. Su principal problema residía, y aún en muchos casos reside, en presentar un presupuesto financiado y en desarrollar mecanismos de control que permitiesen constatar los desvíos respecto de estos objetivos, no preocupándose mayormente por problemas de tipo sectorial o regional que el documento presupuestario llevaba implícito, ni tampoco por el cumplimiento de los programas, aunque sobre este último punto ha habido una apertura en la década del 60.

Al introducirse el aparato planificador en la maquinaria administrativa del Estado, se tenía conciencia de que surgirían problemas de esta índole, pero se pensó que ellos serían superados por el hecho de que los órganos planificadores representarían el foco que tendría la fuerza necesaria para irradiar las

modificaciones al resto de la administración pública. Nadie imaginó en ese momento la dura batalla que representaría el aparato burocrático por mantener su estructura tradicional, y el *retardo que ello significaría para el proceso de la reforma administrativa.*

Este fenómeno, en gran parte, se debió al poco grado de integración de los órganos planificadores al proceso normal de toma de decisiones dentro de la maquinaria administrativa del Estado, lo que les restó influencia y los colocó en una posición muy poco favorable para *mostrar las bondades de su esquema.* Las direcciones de presupuesto, en cambio, estaban completamente integradas a la rutina administrativa del Estado y, utilizando hábilmente el instrumento financiero que estaba en sus manos, habían logrado acumular sobre sí un gran grado de influencia en los altos niveles de decisión del Poder Ejecutivo, lo cual las hacía muy poco vulnerables a las precisiones que pudiesen provenir de las oficinas de planificación. La introducción de reformas habría fracasado casi irremediabilmente de no mediar la decidida participación de unos pocos profesionales, con mentalidad joven, que se habían incorporado al proceso operativo y comprendían la necesidad de estos cambios.

Finalmente, a falta de las oficinas de planificación o alguna entidad que desarrollase estas labores, las oficinas de presupuesto habían comenzado a realizar una serie de funciones típicas de programación, que evidentemente representaban labores *marginales dentro del rodaje normal del proceso presupuestario,* pero que de hecho ayudaba a ampliar aún más la influencia que este organismo ya había ganado en el sector público. Al aparecer los esquemas de planificación, estas funciones lógicamente debieron haberse concentrado en la nueva organización creada especialmente para ello, pero el traspaso encontró resistencia en las unidades afectadas porque estas veían disminuido su prestigio. Ello obligó, en muchos casos, a entrar en transacciones que en último término sólo crearon duplicación de funciones y pérdida de eficiencia.

3. Problemas Generados por el Elemento Humano

Al diferente elemento humano que participa en los procesos de planificación y presupuestación se le puede culpar en gran

medida de la incomunicación que se observa entre estas dos áreas. Las causas que generan antagonismos y un ambiente desfavorable para el cambio derivan del enfrentamiento de dos generaciones burocráticas: una, con raíces que provienen de más de 150 años de lento evolucionar de los sistemas presupuestarios latinoamericanos, y otra con escasos 15 años de existencia. Entre ambas hay inevitable diferencia de actitudes, distintas perspectivas para apreciar los cambios de "status" e inclusive distintos niveles de formación tecnológica, hechos que finalmente conducen a un antagonismo que obstaculiza las relaciones operativas que deben mantener las oficinas de planificación y las de presupuestos.

Llama la atención la distinta mentalidad con que ambos especialistas enfrentan un mismo problema. El planificador está acostumbrado a manejar grandes variables que requieren por lo general decisiones de muy alto nivel, por lo que cree estar ubicado muy arriba en la pirámide de decisiones. Su juventud, y en muchos casos su inexperiencia, lo hace sentirse libre de prejuicios de cualquier naturaleza de tal forma que plantea sus puntos de vista frente a cualquier nivel de autoridad, recomendando cambios que incluso pueden afectar áreas que para el operador presupuestario son delicadas y de mucha complejidad, pero que para él no representan mayor problema. Normalmente desconoce el detalle de los aspectos operacionales del proceso que pretende reformar, y tampoco le interesa conocerlos, por considerar que están muy distantes de las variables macroeconómicas que acostumbra manejar. 1) Por su parte el administrador presupuestario es una persona de mentalidad extremadamente operativa. El ser ejecutivo, el ser rápido en la solución de los problemas le produce gran satisfacción, por lo que se preocupa de conocer a fondo todos los procesos operacionales para tener gran expedición dentro de la estructura legal administrativa que lo limita y circunscribe. Además, tiene clara conciencia de los niveles jerárquicos, lo que le permite tener noción de cuando una transformación tiene el suficiente apoyo para imponerse y cuando no, como así también, que limitaciones legales o de

1. Ricardo Cibotti y Oscar Julián Bardeci. **Un Enfoque de la Planificación en América Latina**, Santiago de Chile, ILPES, 1970 (ST/ECLA/Conf 38/L).

otro tipo pueden surgir e impedir que el cambio se concreta. Adicionalmente, tiene muy poco conocimiento del tipo de elemento que está manejando el planificador, por lo que no se encuentra preparado para analizar el problema específico que se le plantea sino en función de los instrumentos que conoce y domina.

Por otra parte, los sistemas de planificación cuentan con alto porcentaje de personas con formación académica, especialmente jóvenes y de prestigio que disponen de un buen instrumental técnico lo que les permite actuar con alguna facilidad entre los modelos econométricos en que dimensionan sus variables. Por el contrario, la proporción de personal sin formación académica en el sistema presupuestario es bastante elevada. En general son funcionarios con larga experiencia, que conocen muy bien las rutinas de los trabajos que están desempeñando pero que carecen de suficiente proyección, debido principalmente a la falta de instrumental teórico para analizar y sistematizar los procesos. Este desnivel de formación hace muy difícil el diálogo entre ambas clases de personas porque unas no tienen ni la experiencia necesaria ni el interés suficiente como para preocuparse de incorporar las relaciones operativas a sus esquemas globales, y las otras, si bien tienen la experiencia, no dominan el instrumental de programación como para obtener puntos de acuerdo que establezcan la comunicación requerida.

Los problemas reseñados hacen que el funcionario producto de la tradición burocrática rechace por principio a esta nueva generación de profesionales jóvenes. Intimamente, aunque no lo reconoce, se siente en inferioridad de condiciones y en consecuencia ve en estas personas un enemigo potencial que a corto plazo amenazará su "status" y dejará en evidencia sus limitaciones. La situación mirada desde el punto de este funcionario no deja de tener lógica; él es una persona con mentalidad práctica, acostumbrado a trabajar dentro de procesos y rutinas rígidas, siempre sometido a una enorme actividad, que tiene oportunidad de observar muy de cerca como se utilizan sus trabajos y, en consecuencia, sabe para qué se está esforzando. En cambio no conoce las características del nuevo sistema que se pretende implantar así como tampoco los nuevos procesos

y rutinas en que deberá desempeñarse y por tanto, no ve con claridad qué utilidad tienen los trabajos que le corresponderá realizar. Lo que sabe le ha costado años aprenderlo; partir de cero para aprender todo lo nuevo le produce inseguridad.

4. Problemas Derivados de Deficiencias Técnico-metodológicas

Como aspectos que contribuyen a crear falta de coordinación entre las áreas de planificación y presupuestos hasta el momento se han señalado los diferentes antecedentes históricos de ambas organizaciones, la afuncionalidad administrativa mostrada por las oficinas de presupuestos y una distinta mentalidad de las burocracias que trabajan en ellas. No obstante, este cuadro causal quedaría totalmente incompleto si no se analizasen diversos problemas de tipo técnico-metodológico que aún no han sido resueltos eficientemente y que acentúan la incomunicación observada entre estos dos organismos.

Un primer problema que es preciso destacar es que los planes de desarrollo no contenían directrices suficientemente específicas como para servir de orientación a los centros operativos encargados de ejecutarlos. 1) Si se observan los primeros planes elaborados, no se ve en ellos una preocupación mayor por este asunto, ya que sólo mostraban un conjunto de variables macroeconómicas, técnicamente compatibilizadas, pero incapaces de dar recomendaciones específicas a las unidades operativas que de esta manera funcionaban en forma totalmente independiente, produciéndose así una falta de coordinación que tornaba imposible el cumplimiento de las metas establecidas. Los pobres resultados de estas primeras experiencias demostraron la necesidad de desagregar los planes hasta un nivel de utilidad operativa; se comenzó a trabajar en planes sectoriales, se introdujo el concepto de programa e incluso se hicieron largos listados de proyectos con sus características principales. Todo esto dio origen a voluminosos documentos que, si bien eran mucho más específicos que los anteriores, padecían de una rigidez enor-

1. Gonzalo Martner G. "En Torno a las Reformas Presupuestarias en América Latina", **Finanzas Públicas** (Santiago de Chile) 12: 17-23, febrero 1970.

me, la que sumada a la incapacidad de los países para montar sistemas de control y actualización de los planes, hizo que éstos, a los dos o tres años, ya estuviesen totalmente sobrepasados por los acontecimientos.

Estos nuevos hechos pusieron de manifiesto la necesidad de desagregar los planes sin restarles flexibilidad, con lo cual el problema se tornó bastante complejo. Sin embargo, en los últimos años se ha intentado dar una salida al conflicto trabajando con esquemas diferenciados según sea el plazo que abarque el plan. Así, por una parte, los planes de mediano y largo plazo se transformaron en estrategias de desarrollo, que apuntan principalmente a enfatizar las políticas socioeconómicas que es preciso adoptar a fin de eliminar los obstáculos estructurales que impiden alcanzar las tasas de desarrollo deseadas. Por otra parte, se comenzó a trabajar con la programación de corto plazo, un tanto olvidada hasta entonces, que pasó a ser el elemento generador del grado de detalle necesario para funcionar de acuerdo con las unidades ejecutivas, sin que por ello se hayan dejado de lado las especificaciones contenidas en las estrategias, que eran las bases con las cuales se confeccionarían los planes anuales operativos. Desgraciadamente este último enfoque no ha sido ampliamente aplicado por los países del continente, ya que en la actualidad no hay ninguno que tenga un esquema completo de programación a corto plazo. Sólo existen experiencias parciales que ayudan a coordinar la acción entre ambas áreas, especialmente en lo que dice relación con la implantación de presupuestos por programas, pero en general se puede decir que aún falta mucho camino por recorrer a este respecto y que las causales de desentendimiento siguen vigentes.

Los presupuestos, por el contrario, presentan una cantidad increíble de antecedentes de detalle pero muy poca información de tipo sustantivo. En efecto, los documentos presupuestarios normalmente se confeccionan sobre la base de clasificadores muy desagregados con la evidente intención de tener un medio eficaz de controlar legal y financieramente el uso de los fondos; sin embargo se da el caso de que lo que se requiere para establecer la coordinación entre los planes y las unidades encargadas de ejecutarlos son antecedentes de naturaleza medular que permitan, primero, incorporar donde corresponda los obje-

tivos y metas que se han establecido en los planes y, segundo, acompañar su desarrollo para controlar su cumplimiento. Desafortunadamente, por las características extremadamente tradicionales que aún mantienen muchos presupuestos, este tipo de información se pierde entre la maraña de ministerios, servicios, programas, etc., diluyéndose totalmente e imposibilitando de esta forma establecer el necesario diálogo entre planes y presupuestos. La racionalización del grado y tipo de desagregación que presentan los documentos presupuestarios, así como la incorporación y perfeccionamiento de instrumentos de análisis globales, son aspectos que requieren de urgente atención si se desea ejecutar los planes más eficientemente.

Además de estos problemas de desagregación de los procesos de planificación y presupuestos, existe una serie de incompatibilidades estadísticas que impiden un intercambio directo de informaciones, debido principalmente a diferencias en la base contable sobre la cual se elaboran las cifras y a la poca uniformidad en las ordenaciones que se emplean para concentrar los ingresos y gastos que originan las distintas acciones del Estado.

A este respecto puede mencionarse la dificultad que representa el hecho de que en muchos países las transacciones se contabilizan sobre bases diferentes en uno y otro organismo. Las dependencias de planificación acostumbran a trabajar las variables sobre bases reales, esto es mediante la movilización efectiva de factores y el aumento real del acervo de capital, independientemente del movimiento de dinero que esto pueda haber originado. En cambio, en la mayoría de los países, la contabilidad presupuestaria se preocupa básicamente de la corriente financiera del proceso, es decir, las presiones de caja que las operaciones han originado, sin inquietarse mayormente si los efectos en la esfera real se produjeron en el período anterior, se están produciendo en el presente o tendrán impacto en el futuro. Como se observa, esta distinta esfera en que se registran las variables, una financiera y la otra real, puede conducir a los grupos que las manejan a conclusiones totalmente distintas, aunque desde sus diferentes puntos de vista ambas estadísticas son correctas. Frente a este problema algunas oficinas de planificación han tomado personal dedicado exclusivamente a convertir

las estadísticas financieras a bases reales, con la consecuente duplicidad de trabajo y retraso que ello significa.

Otro aspecto que contribuye a crear distorsiones en los resultados estadísticos que obtiene cada uno de estos grupos de trabajo, dice relación con la poca precisión, en algunos casos, y la desigualdad de criterios, en otros, de los conceptos que se incluyen en las distintas clasificaciones que se emplean en ambas áreas. Por ejemplo, la clasificación sectorial que han utilizado los diferentes países en la elaboración de sus planes, no corresponde exactamente al mismo criterio de concentración de gastos usados para presentar las estadísticas públicas. Este solo hecho implica, para cualquier comparación, la necesidad de una reclasificación previa del material disponible, generando con ello retrasos en los informes que precisaban de esta información y su pérdida de oportunidad.

Si en los sectores se observan esas distorsiones, en el nivel regional el caos es completo. Son muy pocos los países latinoamericanos en los cuales existe una zonificación única para todas las actividades del Estado. Normalmente los planificadores estructuran una regionalización para sus efectos, que es distinta de la que, por ejemplo, el Ministerio de Agricultura ha determinado para orientar su labor, la que a su vez es diferente de la que usan los sistemas nacionales de recaudación de impuestos y la utilizada para efectos sanitarios y de salud, los cuales nada tienen que ver con la división provincial o federal del país. Este desorden es uno de los primeros males que es preciso extirpar si se desea realizar algún esfuerzo de regionalización de planes y presupuestos.

Por otra parte la estructura programática que muestra la mayoría de los países en sus presupuestos es extraordinariamente institucional; a cada departamento administrativo corresponde un programa, a cada sección una actividad y así sucesivamente, perdiéndose con ello las líneas directrices centrales y produciéndose un desequilibrio entre los programas al aparecer al mismo nivel aquellos que resultan fundamentalmente para el cumplimiento de los objetivos del plan con otros cuya importancia es totalmente secundaria. Basta analizar el conjunto de programas que muestra cualquier documento presupuestario del

continente para constatar que es prácticamente imposible formarse una clara visión de cuales son las líneas estratégicas de acción del gobierno, como así también si los énfasis que se pueden observar corresponden exactamente a las directrices expresadas en los planes.

Igualmente las otras ordenaciones que se utilizan en la confección de los presupuestos, tales como las clasificaciones económicas y las clasificaciones por objeto del gasto, crean algunos problemas de coordinación. La clasificación económica fue concebida como un instrumento de análisis global que permitiese observar el efecto de la acción del gobierno en la economía. 1) Para ello su estructura básica se derivó de los esquemas de cuentas nacionales, con la intención de que constituyese el instrumento que generase la integración de las transacciones públicas en estos esquemas. Desgraciadamente estas ordenaciones, ya sea por deficiencias estadísticas o de otro tipo, adoptaron una estructura totalmente distinta a la de las cuentas nacionales, lo que ha hecho muy difícil la integración de ambas. Por su parte la clasificación por objeto del gasto se usó muy intensa y básicamente en los presupuestos tradicionales pero frente al cambio de énfasis que se les ha dado a estos, ha perdido importancia. Sin embargo la mayoría de los países continúa utilizándola prácticamente con el mismo esquema antiguo, lo que genera enorme rigidez en los presupuestos al aumentarse la subdivisión de rubros del gasto con la introducción de programas y actividades, sin habérselo reducido sustancialmente la desagregación que venía empleándose en esta ordenación para otros fines. Adicionalmente a esto ha sido imposible implantar en el sector público un clasificador por objeto único para todos los organismos del Estado, lo cual crea problemas de normalización de los criterios de agrupación de los distintos rubros de gastos, y obliga a utilizar procedimientos extremadamente lentos en la consolidación de la información, sin poderse emplear sistemas más modernos, como son los computadores.

Además cabe mencionar que en este proceso de coordinación el no disponer de un inventario y codificación única de pro-

1. Naciones Unidas, **A Manual for Economic and Functional Classification of Government Transactions**. New York, s.f. (doc. ST/TAA/M/12).

yectos, dificulta el que puedan llegar a entenderse los organismos de presupuesto y planificación en torno a un aspecto tan concreto y tan importante como es éste. Es frecuente observar que frente a la pregunta de alguna autoridad gubernamental si tal o cual proyecto está o no incluido en el presupuesto del año y si cuenta con el respaldo de la oficina de planificación, es preciso realizar una verdadera investigación para llegar a determinar la situación verdadera, dado que es muy probable que ese mismo proyecto aparezca en dos o tres partes con nombre diferente.

Además, la poca disponibilidad de estudios para justificar proyectos no permite formarse un conjunto de juicios objetivos para determinar prioridades entre ellos, de tal forma que los planificadores puedan realizar recomendaciones sobre bases ciertas y los analistas presupuestarios tengan elementos concretos para decidir la inclusión de un proyecto dado en el presupuesto. Los pocos estudios que se han realizado a la fecha en los países latinoamericanos están hechos básicamente para provocar una decisión favorable a la iniciación del proyecto, y no para servir de guía y control en su ejecución, puesto que hay desigualdad entre la estructura de costo determinada y las desagregaciones presupuestarias en uso, y que además carecen de instrumentos operativos como los gráficos de Gantt, las redes PERT, los cronogramas financieros y de uso de recursos físicos y humanos, etc.

Por último vale la pena referirse a un problema que tiene enormes repercusiones en el proceso de ejecución de los planes: la extraordinaria rigidez a que está sometida toda la fase de ingreso-gasto del presupuesto fiscal. En teoría, para el planificador es reasignable cualquier volumen de recursos del presupuesto; sin embargo, quienes están acostumbrados a manejar este tipo de documento, saben que un alto porcentaje de los egresos públicos es de carácter fijo, es decir que están predeterminados antes de confeccionarse el presupuesto mismo, por lo que las posibilidades de redistribución se reducen bastante. Son varias las causas de esta rigidez. Entre ellas puede mencionarse el hecho de que en la mayoría de los gobiernos latinoamericanos es el Estado, por incapacidad del sistema productivo, el gran absorbedor de los excedentes de mano de obra que se generan en la economía, por lo que corrientemente está rodeada

de una burocracia impresionante. Este personal está convenientemente protegido de la remoción por disposiciones legales, y, en consecuencia, los gastos en remuneraciones y beneficios (ayudas familiares, previsión, viáticos, etc.) tienen una extraordinaria rigidez al proyectarse de un año para otro. Adicionalmente a esto, la falta de una adecuada programación regional y los microintereses políticos han generado una serie de ingresos afectados, o sea recursos que capta el Estado pero que tienen su destino de gasto prefijado en la propia ley que los creó. Frente a ello el gobierno pasa a ser un mero ejecutor de este mandato y no tiene posibilidades de destinar esos gastos a las prioridades señaladas en el plan. En definitiva las posibilidades de reasignar recursos en torno a las nuevas directrices provenientes de las oficinas de planificación son bastante reducidas, situación que dificulta enormemente la ejecución de los programas y proyectos aprobados dentro de las estrategias de desarrollo.

C. IDEAS DESTINADAS A MEJORAR LA COORDINACION ENTRE PLANIFICADORES Y ADMINISTRADORES PRESUPUESTARIOS

Esta breve revisión de las dificultades que enfrentan planificadores y administradores presupuestarios para desarrollar una acción coordinada puede haber dejado una impresión bastante desalentadora. Sin embargo, aunque es cierto que aún subsisten las diferencias antes señaladas, también es cierto que al presente se han alcanzado logros positivos en este campo. El referirse únicamente a sus aspectos negativos sólo tiene sentido si se acompaña de sugerencias para mejorarlos. Por ello, en esta tercera parte se discuten algunas ideas al efecto.

1. Consolidación del Sistema Institucional

El análisis de las deficiencias de coordinación enumeradas anteriormente muestra como aspecto básico del problema la necesidad de robustecer y acelerar el proceso de reforma de las estructuras administrativas sobre las cuales descansan los sistemas de planificación y presupuestos.

La falta de concordancia entre los objetivos que la sociedad se ha impuesto como metas y el instrumento administrativo de

que el Estado dispone para organizar los trabajos tendientes a su consecución es un aspecto del problema que debe ser atacado de inmediato. Sin embargo, el lograr ese tipo de compatibilización no es un asunto sencillo que pueda resolverse en términos de proyectos de modernización aislados e incoherentes, sino que requiere de un proceso de reforma integral y programada. Esto significa que todos los cambios que se intentan dentro de la administración pública deben estar concebidos como partes componentes de una estrategia global, pensada y diseñada acorde con los objetivos primarios que la comunidad ha proporcionado y que a su vez han servido de marco de referencia en la elaboración de los planes de desarrollo económico y social de los países, es decir, se trata de introducir como objetivo básico de los programas de reformas administrativas el concepto de desarrollo y por lo tanto transformar la estructura orgánica del Estado en una administración para el desarrollo.

La aplicación de una estrategia de reforma de esta naturaleza requiere de dos tipos de acciones: una macroadministrativa y otra microadministrativa. 1) La primera debe consistir en la creación de un órgano central encargado del proceso global de reforma y de elaborar, implantar y controlar un plan nacional de reformas administrativas confeccionado de acuerdo con las directivas emanadas del plan de desarrollo y en lo posible como parte integral de éste. La segunda debe tener como objetivo introducir cambios en cada uno de los organismos públicos. Para ello se crearían pequeños centros institucionales de reformas que serían los encargados de compatibilizar las mudanzas de las estructuras de los distintos organismos del Estado dentro del enfoque global delineado en las estrategias macroadministrativas. Esta doble acción permite abordar problemas por etapas de acuerdo con las posibilidades de recursos de cada país, sin que ello signifique una interferencia en torno a las reformas integrales que se recomienden en el plan.

Este proceso de reforma administrativa debe en primer término integrar definitivamente los organismos centrales de planificación a la maquinaria administrativa del Estado. Para ello

1. Comisión de Administración Pública de Venezuela, **La Reforma Administrativa en Venezuela**, Caracas, 1971.

es preciso que estas entidades desagreguen su organización a través de los distintos centros operativos que el Ejecutivo emplea para concretar sus políticas, es decir, deberá fomentarse la creación de unidades contraparte al nivel de ministerios que adopten la forma de oficinas sectoriales de planificación, 1) que a la vez sean órganos técnicos asesores de los ministros y autoridades de gobierno en cuestiones operativas. Así, estas oficinas de planificación descenderían varios escalones en el detalle de sus variables macroeconómicas y además, se introducirían vigorosamente en el proceso operativo por ser asesores del poder político para cuestiones contingentes y para la definición de una estrategia de mediano y corto plazo generada en el seno mismo de las decisiones.

Sin embargo, para que las oficinas sectoriales de planificación estén realmente integradas a todos los procesos administrativos del Estado, es preciso que extiendan su organización a las distintas zonas geográficas del país a fin de poder formar pequeños núcleos regionales de programación que tendrían como misión la solución de la problemática en las áreas mismas de conflicto y proporcionar una ayuda valiosa en la determinación de una estrategia que pretenda lograr un crecimiento más equilibrado entre las distintas zonas del país. Estudiado el problema a través de un diagnóstico y diseñada la estrategia aconsejable, sería también labor de estas oficinas regionales preocuparse de que estos conceptos se incorporen a los planes nacionales y a los presupuestos anuales, acompañando y controlando el desarrollo posterior de las obras que fuera necesario realizar mediante contactos permanentes con los organismos públicos y privados encargados de su ejecución.

Adicionalmente sería necesario que los órganos de planificación crearan unidades administrativas encargadas de la programación a corto plazo, 2) que funcionaran como filtro de la

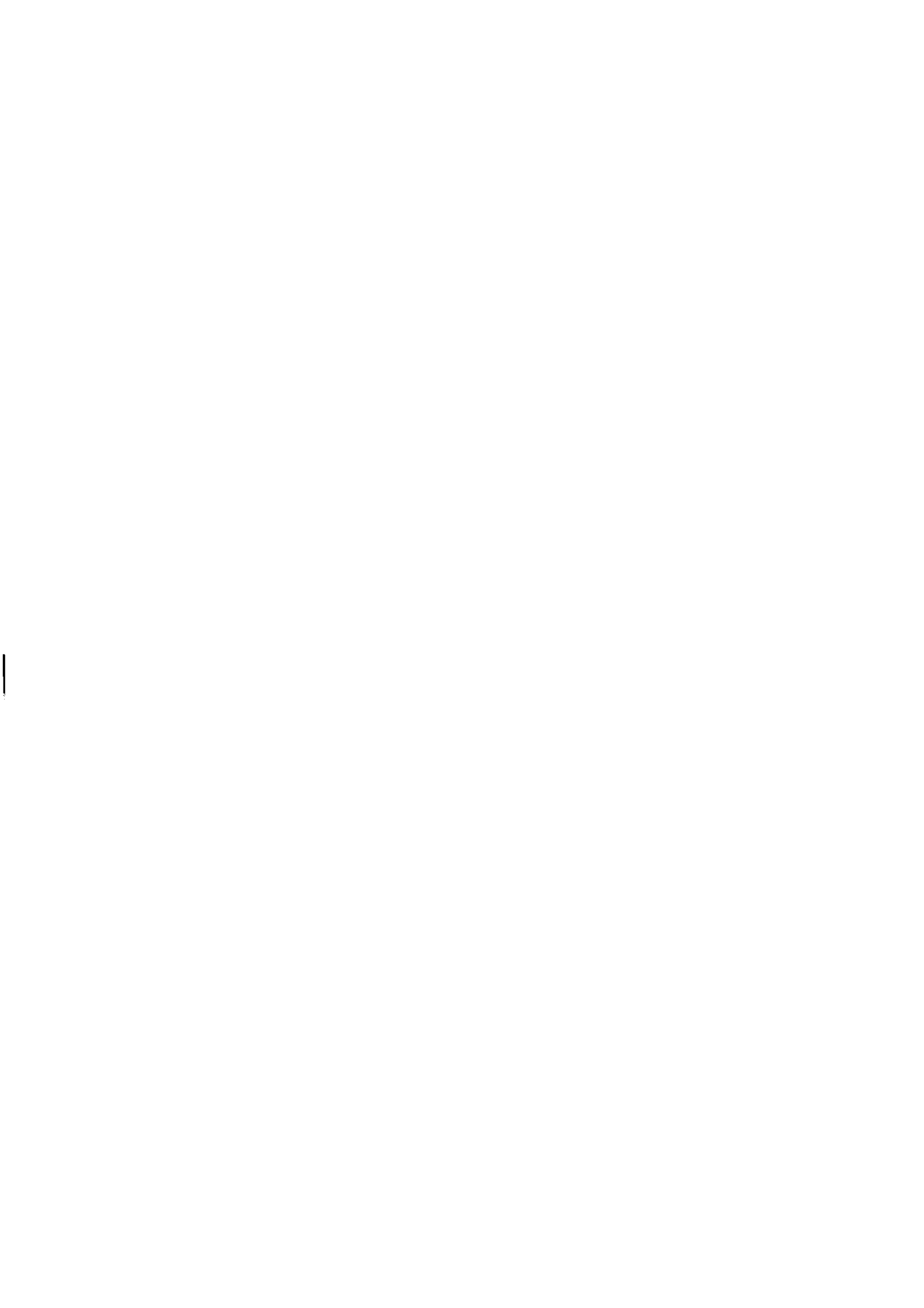
1. Albert Waterston, **Administración Pública para qué? Un Punto de Vista Pragmático**, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), 1970. (ST/ECLA/Conf. 38/L.1).

2. Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, **Un Sistema de Planes Operativos Anuales para Honduras**, Santiago de Chile, 1969.

información que fluye de ellos a las oficinas de presupuestos y viceversa. El proceso consistiría en convertir los antecedentes que emanan de los propios planes de mediano y largo plazo en instrumentos operativos tales como presupuestos monetarios, de comercio exterior, de inversiones sectoriales, etc., que permitirían dar instrucciones precisas a los centros ejecutivos del Estado a fin de que ajusten su acción a estas directrices; pero, la conversión también tendría que seguir una dirección opuesta, es decir, desde los centros operativos de corto plazo del gobierno hacia los órganos de planificación, función que también se desarrollaría en estos núcleos al encargarse de convertir el cúmulo de antecedentes que generan los centros ejecutores en un lenguaje compatible con los usos de los esquemas de planificación. El contar con estas unidades administrativas de programación de corto plazo sería una ayuda enorme para conseguir una mejor coordinación entre presupuesto y planificación y probablemente podría llegar a representar el factor que uniera estos dos eslabones de la cadena institucional del Estado que hasta la fecha han estado tan separados.

Al disponer de esta desagregación institucional de su organización en un sentido funcional y regional, las oficinas de planificación se habrían integrado de hecho al proceso administrativo del Gobierno, como así también se habría creado la infraestructura necesaria para elaborar y poner en marcha, con el suficiente grado de detalle y consistencia, planes asequibles a los niveles operativos.

El caso que presentan las direcciones nacionales de presupuestos es totalmente distinto al citado anteriormente. Con sus 150 años de trayectoria que se les puede asignar en promedio en los países latinoamericanos, han ido paulatinamente consolidando su posición y actualmente están totalmente incorporados a los procesos administrativos de los gobiernos. Las dificultades que están experimentando provienen precisamente de esa característica, dado que su evolución a lo largo de los años ha dejado en sus estructuras administrativas rasgos demasados tradicionales para ser compatibles con los requerimientos del desarrollo y la planificación. Estas deficiencias se hicieron tan ostensibles que ya en la década de 1960 se comenzaron las reformas tendientes a eliminarlas y en estos momentos es de



las condiciones favorables a una ejecución racional de los planes. Es evidente que si se desea lograr un mismo objetivo, ni los planificadores pueden programar olvidando a los ejecutores ni éstos pueden operar independientemente de los planificadores; es fundamental que se produzca una acción coordinada entre ambos.

El camino más directo para emprender esta labor parecería ser la realización de una campaña persistente y sistemática de divulgación de los conceptos de planificación y técnicas presupuestarias, de tal forma que cada persona no sólo posea los conocimientos específicos de su área directa de trabajo, sino también los necesarios como para comprender muchas de las actitudes y dificultades que enfrenta el especialista en el otro campo de acción.

Para conseguir un resultado de esta naturaleza, existen varias alternativas, pero sólo se hará referencia a dos tipos de experiencias cuya eficacia se ha podido comprobar. Uno dice relación con programas de capacitación de tipo académico y otro con algunas variantes de coordinación de trabajo. 1)

En una primera etapa del proceso de coordinación lo más adecuado parece ser la realización de cursos de capacitación en planificación para los administradores presupuestarios y de técnicas presupuestarias para los planificadores.

Superada esta fase básica de divulgación, convendría promover la realización de seminarios en que participen conjuntamente ambos tipos de funcionarios. Estos Seminarios deberán ser muy bien preparados, para evitar cualquier tipo de fracaso, debiendo darse importancia al nivel y necesaria homogeneidad de los participantes y a la elección de temarios adecuados a los objetivos que se pretende lograr. Si los Seminarios se administran inteligentemente, pueden transformarse en un vehículo de mucha eficacia para formar la mentalidad común deseada,

1. Naciones Unidas, Grupo Internacional de Estudios sobre Planificación, Comité Ejecutivo, "La Formación del Personal Nacional de Planificación" en **La Evolución de la Capacidad Administrativa para el Desarrollo**, Nueva York, Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos, 1970, pgs. 74-86.

porque no sólo proporcionan conocimiento de los temas que en ellos se traten sino que también darían la oportunidad de que las personas que afrontan este conflicto convivan durante algún tiempo, discutan los problemas que les preocupan y establezcan vínculos que posteriormente facilitarán mucho la relación humana que entraña todo trabajo que debe realizarse en conjunto.

De acuerdo a las experiencias antes citadas, otra forma de lograr el objetivo de una mayor integración del personal de presupuesto con el de planificación, es formando grupos mixtos con ambos tipos de especialistas, a los que se encarga la realización de un trabajo determinado.

El diálogo y análisis de sus diferencias sobre un caso concreto y con un grado de detalle suficiente da oportunidad para que cada tipo de especialista demuestre en los hechos el por qué de sus puntos de vista, con lo que cada uno podrá comprobar la inconveniencia de abordar los problemas con enfoque demasiado unilaterales. Por otra parte, el que como producto de estas reuniones se obtenga un trabajo con el cual se identifiquen tanto uno como otros, representa un paso extraordinariamente positivo hacia un enfoque común de la problemática que ambos especialistas tendrán que abordar en el futuro. También en esta actividad es indispensable formar los equipos de presupuestos y planificación con personas que sean relativamente homogéneas y seleccionar muy bien el trabajo en cuestión, sobre todo en relación con dos aspectos: que el tema elegido sea lo suficientemente equilibrado como para que asegure la participación de los dos tipos de especialistas, y que el resultado se utilice posteriormente, de forma que los integrantes del grupo vean que el esfuerzo y entusiasmo desplegado fue productivo.

Un tercer camino que podría intentarse en esta acción para lograr cambiar esta tendencia a apreciar los problemas sólo en función de los elementos de sus respectivas áreas de trabajo, es la de trasladar, por ejemplo, un funcionario que labore en presupuestos a desarrollar tareas relacionadas con planificación y, a su vez, llevar una persona de planificación a trabajar en materias de administración presupuestaria. Este trasplante de funciones produce en las personas una actitud crítica a todo lo nuevo,

pero a la vez les da conciencia de sus limitaciones en esa área específica, lo cual los transforma en un elemento en óptimas condiciones para realizar una acción de compatibilización de criterios y actitudes entre ambos tipos de especialistas.

3. Grado de Detalle de Planes y Presupuestos y Uniformidad de Sistemas Estadísticos

Cuando se analizaron las diferencias derivadas de problemas técnico-operativos, se dijo que las desinteligencias encontradas provenían básicamente de una inadecuada desagregación de los planes y de los presupuestos, una falta de estandarización de la nomenclatura usada y rigideces presupuestarias que dificultan la asignación de recursos.

La carencia de detalle de los planes representa un problema que es preciso encarar con cuidado. Es necesario encontrar una adecuada fórmula que ecuacione convenientemente el nivel de desagregación con la flexibilidad que necesitan los planes para ir adaptándose a los cambios que inevitablemente introducen las situaciones de tipo coyuntural que no estaban contempladas en ellos. Después de una serie de experiencias fallidas, en la actualidad se está intentando una solución que parece resolver el problema en una forma mucho más eficiente. La hipótesis básica que envuelve el nuevo planteamiento es que si bien los objetivos primarios delineados por la sociedad siempre deben estar presentes en todo plan, cualquiera que sea el plazo que ellos abarquen, las estrategias y objetivos parciales no necesariamente deben ser los mismos en un plan de mediano y largo plazo que en una programación de corto plazo. Los planes a mediano y largo plazo tienen por preocupación fundamental transformaciones estructurales de la economía y en este sentido no necesitan establecer el detalle y precisión que se requieren a nivel de los centros operativos; 1) en cambio la preocupación básica de los planes de corto plazo es el cumplimiento de una parte de los objetivos establecidos en los planes de mayor alcance y por lo tanto sus inquietudes están orientadas a determinar directrices viables y compatibles con la coyuntura socio-

1. Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, **Planes Anuales Operativos: Orientaciones Metodológicas**, Santiago de Chile, 1969.

económica que se prevé para el período presente o el futuro cercano. A este respecto sus instrumentos de acción deben ser lo suficientemente específicos y concretos como para orientar a las unidades ejecutivas dentro del esquema y estrategia que se haya determinado.

En realidad, se está intentando resolver el conflicto desagregación versus rigidez que presentan los planes mediante la descomposición del problema original en distintas etapas según las necesidades básicas que estén destinados a satisfacer. Así los programas de mediano y largo plazo pondrán mucho énfasis en mostrar los cambios en la estructura socioeconómica que es preciso realizar para alcanzar una determinada tasa de desarrollo, adoptando una configuración flexible que les permita ir incorporando las modificaciones que presente la realidad en un momento dado, sin inquietarse mayormente por entrar en detalles que no sean necesarios para especificar estos objetivos; en cambio, la programación de corto plazo tendrá como preocupación el orientar y dirigir la acción en ese período, por lo que su estructura será netamente operativa y lo más específica posible.

Sin embargo, en este problema de la incomunicación que se genera entre los órganos planificadores y las oficinas de presupuesto a causa de una deficiente desagregación de los documentos básicos con que ellos trabajan, no sólo se debe culpar al primero de ellos de esta dificultad, debido a que las leyes de presupuesto también muestran graves fallas a este respecto. En este sentido, el problema es inverso al que se acaba de analizar, es decir, los documentos presupuestarios tienen un exceso de detalle que dificulta enormemente la ejecución sin que ello signifique un mejor conocimiento de los elementos estratégicos que contienen y por lo tanto se hace difícil la coordinación que se requiere entre las distintas unidades administrativas del sector público. Esta característica de los presupuestos proviene de la época en que lo importante era controlar la honestidad de los funcionarios, para lo cual mientras más se especificasen las partidas de gastos mayor puntos de control y restricciones a la discrecionalidad se tenía, llegándose a disponer de clasificadores por objeto del gasto increíblemente desagregados. No obstante como ya se indicó, lo que se requiere ahora es cumplir con ciertos objetivos que se han determinado previamente y en este

sentido lo más sensato es eliminar al máximo cualquier tipo de traba administrativa que pudiese interferir en el logro de los resultados; o sea, el funcionario ejecutivo requiere flexibilidad operativa para cumplir eficientemente su cometido, lo cual difícilmente se puede lograr manteniendo presupuestos en los que se especifiquen hasta los más mínimos detalles a través de clasificaciones por objeto del gasto excesivamente desagregadas. Para lograr la adecuada comunicación entre el funcionario ejecutivo y los objetivos a cumplir es preciso que el documento presupuestario se estructure de una manera que muestre con claridad las metas que se pretende alcanzar, a fin de que las personas encargadas de realizar las acciones sepan concretamente cuales son los resultados que deben obtener, a la vez que estén conscientes que en base a estos tendrán que rendir cuenta de su gestión administrativa. La implantación de presupuestos por programas puede proporcionar una ayuda a la solución del problema porque aportaría un mayor número de informaciones sustantivas y permitiría reducir considerablemente la rigidez que introduce una itemización del gasto demasiado detallada.

Además de lo expresado, resulta imprescindible establecer una normalización de las nomenclaturas a utilizarse, debiéndose intentar la creación de clasificadores y códigos únicos que se empleen en todos los organismos del sector público, como así también en todas las unidades regionales del país. Para ello es preciso que las ordenaciones de sectores, programas, proyectos y rubros de gastos se estudien convenientemente a fin de que se definan con precisión las diferentes agrupaciones que se desea aplicar y se introduzca en ellas la necesaria flexibilidad que requiere un clasificador que será aplicado en forma general a los distintos tipos de organismos que componen el aparato administrativo del Estado.

A este respecto, tanto los planes como los presupuestos deben tener una desagregación sectorial en la que se contemple una adecuada subdivisión de las áreas productoras de bienes y servicios, acorde con las características propias del sistema económico del país y con los énfasis sectoriales que se pretenda dar. Así podrá ocurrir que en un país el sector de la pesca sea muy importante y por tanto convenga mostrarlo en forma explí-

cita (Perú, por ejemplo), y en cambio este mismo sector en otra nación no revista la misma importancia y quizás no valga la pena mostrarlo en forma separada (Paraguay). En todo caso cualquiera que sea el número de sectores seleccionados se requiere que su ámbito sea concretamente definido en términos institucionales como programáticos, y que su uso sea uniforme en todas las unidades del sector público.

Una buena subdivisión sectorial requiere también de una eficiente apertura programática. Normalmente los países han efectuado una apertura de programas que se asimila mucho a la estructura orgánica de las unidades administrativas del gobierno, perdiéndose con ello la continuidad de las directrices que comienzan en los niveles más agregados de los planes y se subdividen en sectores, programas y proyectos. Pero en realidad, no es preciso que en los planes de mediano y largo plazo se incluyan todos los programas que el Estado necesita desarrollar para cumplir su misión; basta con que en ellos se especifiquen únicamente los programas estratégicos para el cumplimiento de las metas del plan, de tal forma que sirvan de orientación básica para las aperturas de programas en los planes de corto plazo y en los presupuestos gubernamentales. Estos dos últimos instrumentos, adicionales a este grupo primario de programas derivados del plan, deben complementarse con un cierto número de programas auxiliares o de apoyo a esta estructura básica para que los programas estratégicos puedan alcanzar sus objetivos. El cuadro se completa con una serie de programas que se derivan del funcionamiento del propio sistema institucional, tales como policía, justicia, defensa, etc., que si bien no participan directamente en los sectores productivos de la nación, colaboran indirectamente con estos al preocuparse de mantener las normas institucionales y legales que permiten el funcionamiento de la economía dentro de los marcos que la sociedad se ha impuesto. En resumen, una buena apertura de programas debe contener programas derivados del plan, programas de apoyo y programas institucionales.

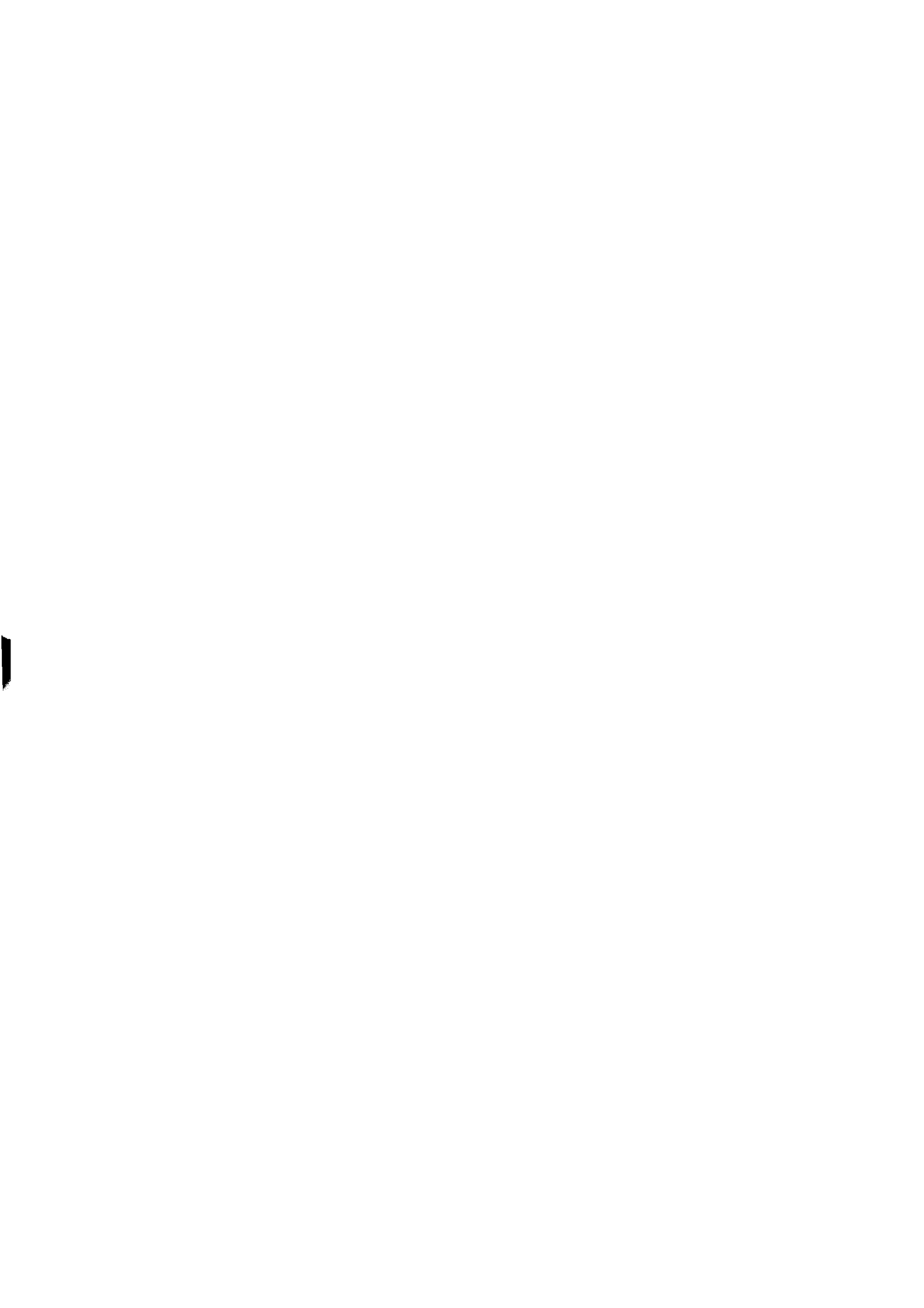
Siguiendo esta misma línea de razonamiento en relación con los proyectos que deben incluirse en cada programa, pueden identificarse los proyectos asociados a programas derivados del plan, los proyectos vinculados a programas de apoyo y los pro-

yectos relacionados con programas institucionales. Esta primera clasificación de los proyectos permitiría mantener claramente la línea programática de que se habló anteriormente, a la vez que de por sí mostraría cual es la importancia estratégica de los mismos. Sin embargo los proyectos que se incluyan en cada uno de estos grupos, especialmente los relacionados con el primero de ellos, deberán estar respaldados por estudios que certifiquen su factibilidad a la vez que proporcionen una clara idea de sus características de ejecución, para lo cual deben incluir instrumentos operativos tales como cronogramas financieros, gráficos de Gantt, redes PERT, etc. Sólo en esa forma, estos proyectos podrán constituir una eficiente herramienta en el proceso de asignación de prioridades y en la iniciación y puesta en marcha posterior de las obras contempladas en ellos. Además debe hacerse un serio esfuerzo tendiente a crear una nomenclatura y codificación única de proyectos, a fin de evitar el problema que significa tener para un proyecto dos o más identificaciones, con la consecuente falla de coordinación que ello genera. Una solución adecuada requiere la preparación de un catastro de los proyectos que en un momento dado están en ejecución o estudio, a los cuales se asignará el código correspondiente agrupados de acuerdo a las ordenaciones antes mencionadas.

También es muy importante que se incorpore a los esquemas de los planes y de los presupuestos una clasificación basada en una desagregación en sentido geográfico, es decir, considerar los problemas en términos regionales, lo que permitiría no sólo analizar las materias en el sentido funcional (sectores, programas, proyectos) sino también en cuanto a su ubicación específica en el territorio nacional. Esta clasificación regional debe servir objetivos múltiples, tendientes básicamente tanto a mejorar las condiciones de integración de las diferentes zonas del país como a producir un ordenamiento especial de actividades para provocar una desconcentración económica en el sentido de acentuar la participación regional en el proceso de toma de decisiones. 1)

En relación con los problemas que presentan las distintas

1. Chile, Oficina Nacional de Planificación, **Política de Desarrollo Nacional y Directrices Regionales**, Santiago de Chile, S. F. (Doc.G/DL/69-001).



lacionar los usos de los insumos con los bienes y servicios que se producirán con ellos, aprovechando las ventajas que proporciona el empleo del presupuesto por programa. Estos registros deben detallar tanto el avance físico de los programas y proyectos como el costo financiero que han implicado.

La estandarización de códigos y agrupaciones facilitaría mucho la reforma de los sistemas contables, dado que ello abre la posibilidad de utilizar computadoras con lo que el proceso de registro y de clasificación de la información se haría mucho más eficiente a la vez que ampliaría extraordinariamente las posibilidades de uso de material disponible.

D. VISION GENERAL DEL PROBLEMA

Del análisis que se acaba de realizar se desprende que la falta de coordinación tiene perniciosos efectos en la eficiencia del aparato administrativo y en el sistema de toma de decisiones, y conduce, por tanto, a una inadecuada utilización de los escasos recursos que son capaces de generar las economías de los países latinoamericanos.

Cuando este problema se refiere a las vinculaciones que deben existir entre los organismos de planificación y las oficinas nacionales de presupuestos, la incoordinación adquiere perfiles alarmantes, dado que está en abierta contradicción con el espíritu de racionalidad que pretenden implantar las técnicas empleadas en ambas áreas.

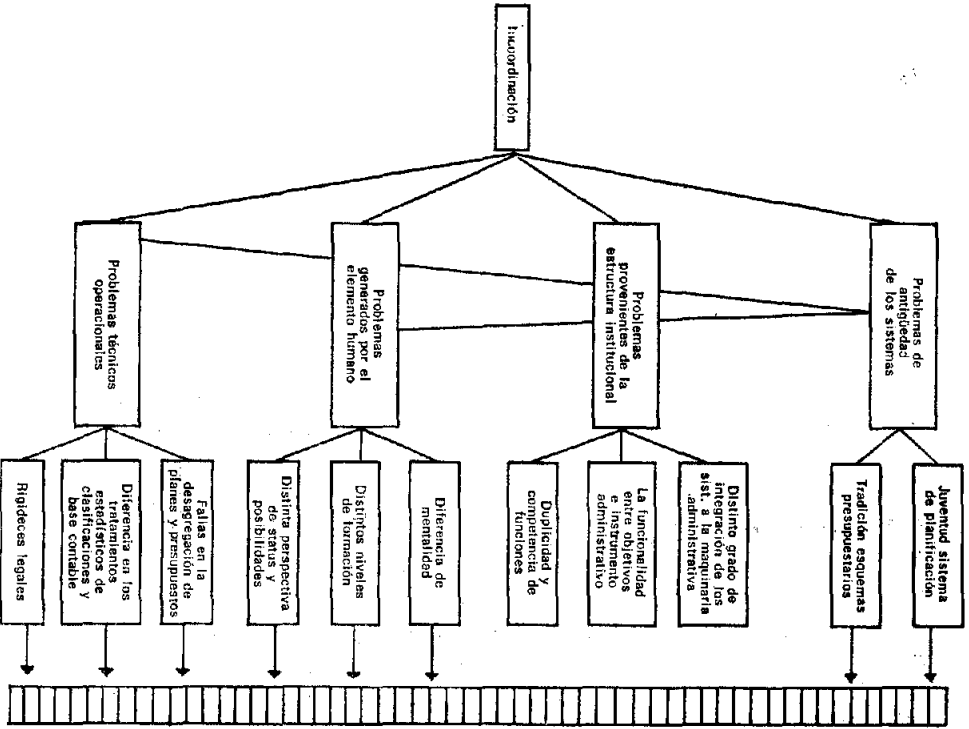
Si se quisiera realizar una búsqueda de las causas que generan esta incomunicación entre estos dos núcleos claves dentro del proceso de desarrollo, sería preciso investigar no sólo el campo tecnológico de sus operaciones sino también el ámbito histórico en el que han evolucionado los órganos respectivos, los aparatos institucionales que le sirven de infraestructura para su funcionamiento y las características del elemento humano que se ha congregado en torno a sus organizaciones. Un enfoque de esta naturaleza presenta un cuadro causal bastante complejo, que en cierta medida es un desafío a los gobernantes y especialistas en la materia, para que encuentren soluciones prácticas a los problemas detectados.

El camino para encontrar esas soluciones presenta tres alternativas principales que deben ser exploradas simultáneamente. En primer lugar, debe emprenderse una decidida acción destinada a robustecer los sistemas de planificación y presupuestos consolidando sus aparatos institucionales e integrándolos a la maquinaria administrativa del Estado. En segundo lugar, debe tratarse de crear una mentalidad común en planificadores y operadores presupuestarios para que enfrenten los problemas en tal forma que las soluciones encontradas no sólo sean convenientes a los intereses de su propia área, sino también a los objetivos de la otra unidad administrativa. Por último, existen ciertos mejoramientos tecnológicos que son factibles de realizarse, con cuya implementación los planes y los presupuestos ganarían mucho en contenido y permitirían una mejor fijación de objetivos.

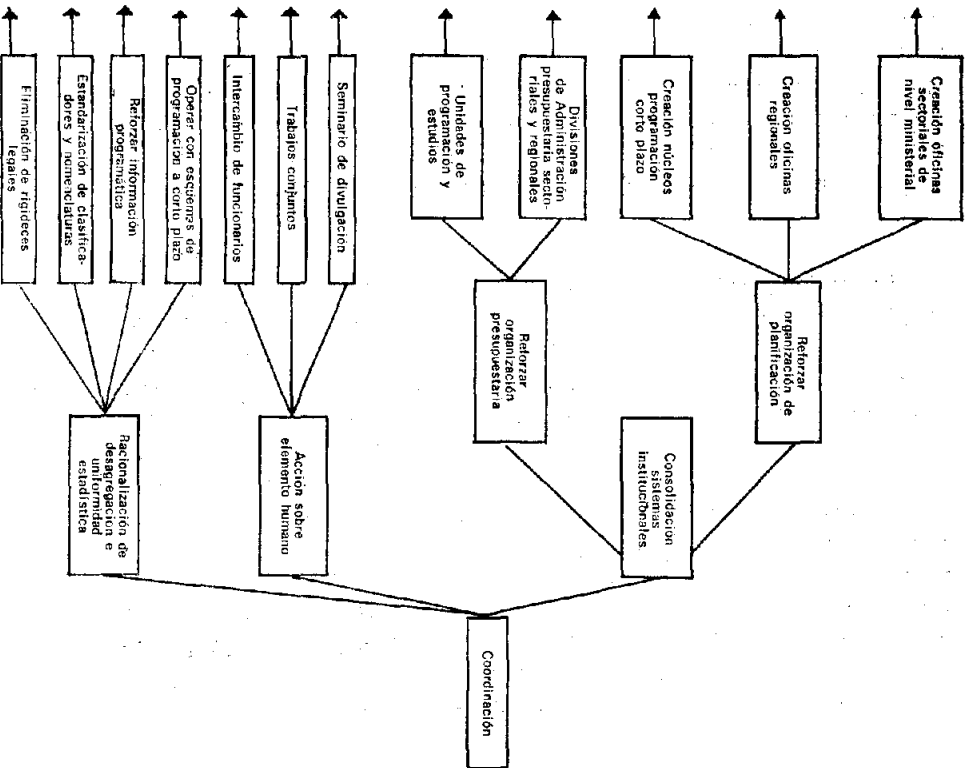
Finalmente, vale la pena hacer una reflexión en el sentido, de que todo proceso de reforma, provenga éste de los órganos planificadores o de las unidades presupuestarias, altera las reglas de juego existentes y por lo tanto excede el campo netamente tecnológico para pasar al área de las decisiones políticas. De ahí que cada vez que se pretende implantar una reforma sea preciso analizar su viabilidad, especialmente en cuanto a la aceptación de la idea de cambio real por parte de quienes ostentan el poder decisorio en el país. La no aceptación del cambio al nivel citado, producirá el fracaso de toda reforma desde un comienzo, ya que por mucho que en esas condiciones se trate de perfeccionar técnicamente un proyecto de modificación, nunca llegará a convertirse en el instrumento útil que concibieron sus autores.

Las ideas expuestas en este trabajo se esquematizan en el cuadro que se inserta a continuación:

CAUSAS DE FALTA DE COORDINACION



ACCIONES TENDIENTES A ELIMINAR CAUSAS



**Municipio, Planeamiento Regional y
Programación Presupuestaria
(Experiencia en Brasil)**

Econ. Marconi Barbosa Isolan

MUNICIPIO, PLANEAMIENTO REGIONAL Y PROGRAMACION PRESUPUESTARIA (Experiencia en Brasil)

Por Marconi B. Isolan *

Si bien es verdad que sólo México, Brasil y Estados Unidos son repúblicas federativas en América, la unidad institucional político-administrativa de la intendencia, municipalidad, etc., es común en todos los países.

El objetivo de este trabajo es el de abordar algunos aspectos descriptivos y metodológicos sobre la forma como se encara el planeamiento municipal en Brasil.

1. El ámbito municipal

Según la Constitución Nacional el Gobierno Federal, Estatal y Municipal tienen, respectivamente, sus áreas específicas de actuación en la prestación de servicios o producción de bienes a la comunidad. A los municipios, particularmente, se les atribuyen **las obras** —construcción y conservación de caminos vecinales, parques y jardines, etc.—, **los servicios urbanos** —limpieza pública y domiciliaria, cementerios, iluminación pública,

* Economista Principal de PROPEC LTDA. Porto Alegre-Brasil; experto en técnicas presupuestarias de la Misión Conjunta de Programación para Centro América (1965/1967) y de OEA en Uruguay (1968/1969). En su país —Brasil— ocupó cargos de responsabilidad en la Secretaría de Hacienda del Gobierno Estatal de Río Grande do Sul.

mercados, alcantarillados, pavimentación de calles, regulación de tráfico urbano, fiscalización de construcciones particulares y, a veces, abastecimiento de agua y red de aguas servidas. En general, tienen una limitada responsabilidad de complementación en **los servicios sociales**— enseñanza primaria, biblioteca, asistencia social y algunos servicios primarios de salud ambiental y/o ambulatoria; así como en **acciones promocionales** en el área de auxilios y convenios agrícolas, apoyo para distritos industriales, promoción turística, etc.

De lo enunciado en el párrafo anterior se puede constatar lo poco influyente que es el Municipio para impulsar, con su solo esfuerzo, un proceso dinámico de desarrollo económico en su territorio.

A ello debe agregarse, en el caso brasileño, la alta dependencia financiera de los municipios. En efecto, en Brasil los ingresos municipales dependen en un orden del 70-80% de transferencias de los gobiernos estaduais y federales.

El cuadro que se presenta a continuación indica, en términos relativos, la estructura de las fuentes de recursos de un municipio:

DEPENDENCIA DE LAS FINANZAS MUNICIPALES *

DISCRIMINACION		PORCENTAJES
Transferencias del Estado		66
Impuesto a la Circulación de Mercaderías	61	66
Retorno Tasa Rodoviária Unica	4	
Contribución DIMEP	1	
Transferencias del Gobierno Federal		4
Retorno Impuesto Productos Industrializados e Impuesto a la Renta	3	
Retorno del Impuesto Combbs., Territorio Rural	1	
Impuestos Municipales		18
Impuestos Predial Urbano	9	
Impuesto Territorial Urbano	6	
Impuesto sobre Servicios	3	
Otros Ingresos Municipales		12
Diversos Ingresos Corrientes y de Capital	12	
TOTAL		100

* Caso Municipio Caxias do Sul (Rio Grande), 1971.

Dentro del concepto espacial de planeamiento nacional, el municipio estaría en la base de la pirámide, pero en la mayoría de los casos no puede ser visto aisladamente sino dentro del área a que él pertenezca, ya sea como centro principal, secundario o terciario.

2. Planes micro-regionales de desarrollo integrado

Considerando las micro-regiones homogéneas, es decir, aquel conjunto de municipios que mantienen estrecha "vida de relación" y considerando que la misma podría constituirse en "zona programa", el Gobierno Federal brasilero está impulsando la formulación de los llamados "Planes Micro-Regionales de Desarrollo Integrado", siendo el Ministerio del Interior su principal promotor, a través del Servicio Federal de Habitación y Urbanismo (SERFHAU).

Este organismo de asistencia financiera y técnica municipal, impulsa la vinculación de varios Municipios a través de la organización de Asociaciones de Municipios ligados a una unidad espacial y socio-económica coherente y dinámicamente armónica.

Las instrucciones metodológicas para la elaboración de estos planes, señalan:

"El planeamiento integrado tiene como su finalidad principal el ordenamiento de la acción del Gobierno dentro de un marco comprensivo de la realidad global, enfatizando la interdependencia de los múltiples aspectos que consubstancian un complejo elenco de actividades desarrolladas en un conglomerado humano.

El Plan Micro-Regional de Desarrollo Integrado se constituye en el elenco inicial y básico para la implantación de esa concepción de planeamiento, en aquel conjunto de municipios componentes de una misma micro-región, constituyéndose igualmente en instrumento básico para la coordinación del desarrollo a ese nivel, compatibilizando la actuación de los diversos Municipios con la del Estado y de la Unión.

Deberá ser formulado de acuerdo con los objetivos de promoción del desarrollo de la Micro-Región como un todo y, en consecuencia, de cada municipio que la compone con ese propósito. Su formulación deberá ser apoyada en un dispositivo administrativo que armonice y conjuga las acciones a nivel de Municipios con las de nivel del Estado, posibilitando la efectiva articulación de esos dos escalones de Gobierno. La concretización de esa articulación de acciones constituye la razón de existencia de la Entidad Micro-Regional de Coordinación y Planeamiento, permitiendo el establecimiento de competencias y/o medidas concretas a ser desempeñadas a nivel de Intendencia (o Municipalidad), de la entidad Micro-Regional y del Gobierno del Estado, norteados por la actitud de planeamiento”.

Con tal criterio el planeamiento local busca ser enmarcado en el planeamiento regional, es decir, además del ordenamiento de las acciones propias de los gobiernos locales, éstos deberán tener en cuenta programas con características regionales. Deberá haber una integración de los planes estatales y federales para la región en cuestión. Esto a su vez significa que los diferentes niveles del sector público, a través de sus órganos e instituciones, tendrán criterios y tipos de acción que sean complementarios y coordinados entre sí. La ilustración del gráfico ayuda a visualizar la integralidad funcional institucional y de niveles de Gobierno.

3. Planeamiento y programas para la acción municipal

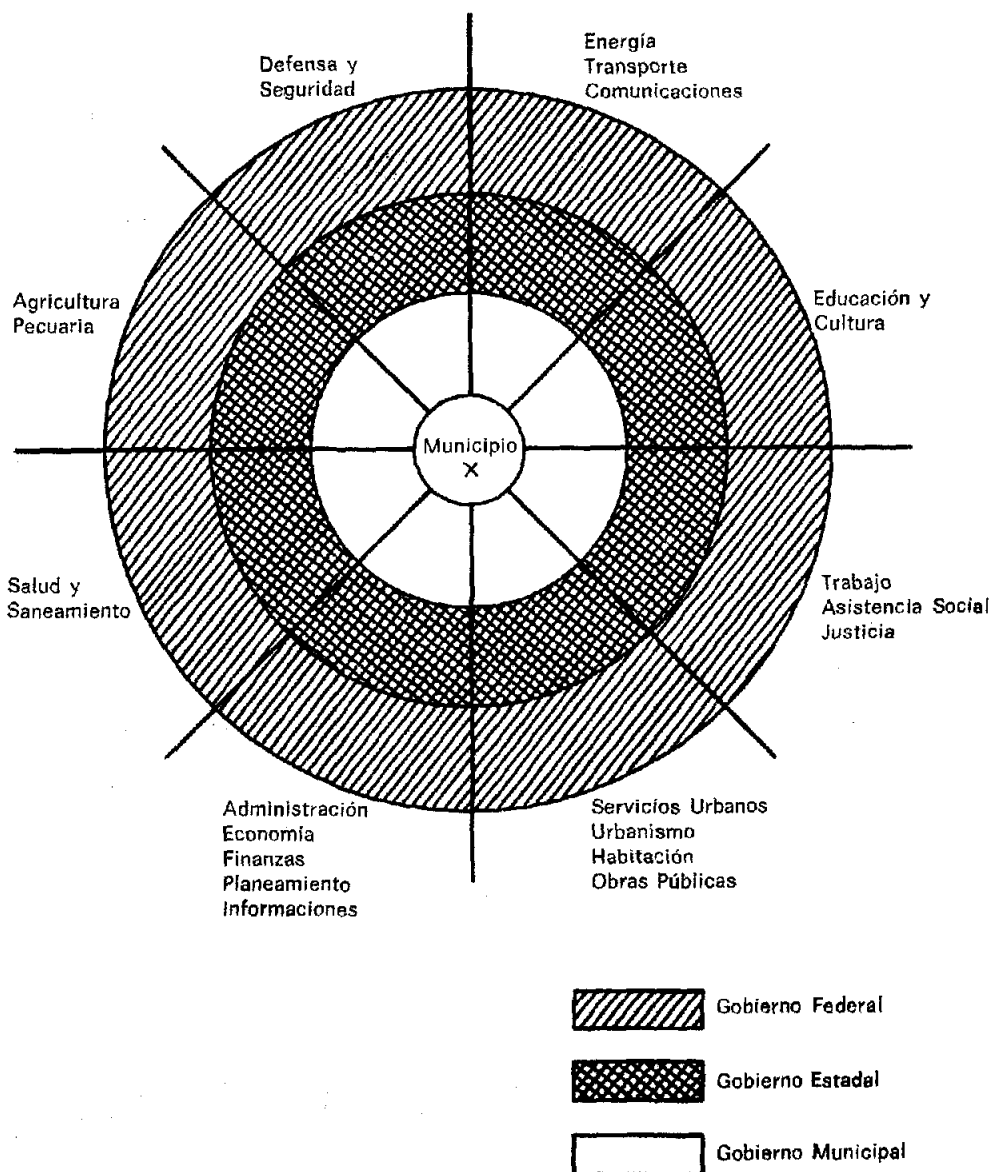
En el establecimiento de los **programas** municipales, existen los que son de responsabilidad ejecutiva y operacional de los municipios, según sus atribuciones referidas, cubriendo los siguientes aspectos: Físico-territorial; económico; social e institucional.

La misma división de áreas se hará para los **programas** regionales, sean aquéllos de responsabilidad de dos “prefecturas” o más —puentes, caminos, barreras, etc.; del gobierno estatal— enseñanza de segundo ciclo y técnica, carreteras estatales, salud pública, fomento e investigación agropecuaria, etc.; o del

Gráfico

AREAS DE ACTUACION DEL SECTOR PUBLICO Y NIVELES DE GOBIERNO

— Administración centralizada y descentralizada



gobierno federal —préstamos al sector productivo, política fiscal, política de precios, enseñanza superior, etc.

Dentro de los aspectos **institucionales** están los que se refieren a los servicios de apoyo para la concreción del Plan Municipal y del Plan Microregional. Los aspectos financieros y administrativos adquieren un especial relieve no sólo porque constituyen la indicación y viabilización de los recursos indispensables y de la estructura orgánico-funcional de realización de obras y/o servicios sino por que en ellos se concentra el uso de las técnicas que hacen más eficiente a la administración pública.

La programación presupuestaria deberá encuadrarse según el sistema de Presupuesto Programa, de forma que el Plan tenga una unidad metodológica que permita su instrumentación financiera. Es decir, el presupuesto municipal contendrá unidades programáticas y contables ajustadas en la forma y contenido a las disposiciones del Plan. Lógicamente, algunas acciones de éste son de carácter promocional y/o reivindicatoria sin, necesariamente, implicar una asignación presupuestaria.

Una misma unidad conceptual de programación debe vincular la gestión presupuestaria del Gobierno Federal; del Estado y de los Municipios, vinculados por el Plan Micro-Regional de Desarrollo Integrado. También debe utilizarse una base estadística homogénea como la que establece la Ley 4.320 (17 de marzo de 1964) para ingresos y gastos públicos. Finalmente debe existir una relación y coordinación institucional entre los órganos y entidades funcionalmente comprometidos con cada programa. Este último vínculo es el que presenta mayores dificultades prácticas para lograrse.

En lo que respecta a la programación presupuestaria y la adopción metodológica del presupuesto por programa como base técnica para implementar los planes, se constituye ya en una necesidad para concretar en ejecución efectiva una buena cantidad de planes de nivel municipal que se han formulado. En algunos casos dicha técnica se ha adoptado solamente en su esquema formal. En otros ya se ha iniciado el desarrollo de técnicas de administración, ejecución y control programático.

El SERFHAU, cuyo apoyo principal se materializa en la ayuda financiera a los municipios para contratar equipos técnicos de consultores para la elaboración de los planes, reclama en sus bases para la formulación de éstos, la determinación de su programación operativa y, en varios trabajos realizados, dicha programación ya adopta la técnica de presupuesto por programas.

Aunque las experiencias son más numerosas, quien escribe esta nota conoce de la adopción de dicha técnica en diversos municipios de diferentes Estados. Es el caso de Campinas (Sao Paulo); Sao José dos Campos (Sao Paulo); Osasco (Sao Paulo); Sao Gabriel (Río Grande); Caxias do Sul (Río Grande); Chapecó (Santa Catarina); etc.

4. Análisis para el planeamiento micro-regional/municipal

Es de interés presentar el esquema de análisis y programación que orienta la formulación de estudios de términos de referencia y los planes micro-regionales. El esquema cubre el diagnóstico de la acción de los tres niveles del Gobierno en Brasil, según las directrices de SERFHAU.

a) Caracterización del papel de la micro-región

Se analiza a la micro-región y su gravitación dentro del Estado. Se estudia la funcionalidad interna de su espacio, identificando las características de las relaciones entre los municipios que la componen.

Comprensión de la estructura territorial de la micro-región identificando las jerarquías y polarización de los centros urbanos.

Caracterización de la infraestructura física micro-regional, identificando las modificaciones programadas por los órganos de las diferentes esferas de gobierno y consideraciones sobre sus posibles repercusiones en la funcionalidad del espacio micro-regional. Con especial análisis del: sistema vial; energía eléctrica; y comunicaciones.

b) **Caracterización del marco social**

- Demografía
- Sistema social
- Infraestructura social
 - Educación
 - Cultura
 - Salud pública
 - Seguridad social
 - Habitación
 - Desarrollo comunitario

c) **Caracterización del marco económico**

Sector primario

- Estructura fundiaria
- Agricultura
- Pecuaria
- Extracción vegetal

Sector secundario

- Industrialización
- Disponibilidad de recursos humanos
 - Disponibilidad de mano de obra
 - Capacidad empresarial
- Disponibilidad de materia prima
- Disponibilidad de recursos financieros
 - Recursos propios
 - Bancos de Fomento Económico y otras entidades
- Localización espacial
- Mercado

Sector terciario

- Comercio de insumos
- Comercialización de productos locales
- Financiamiento a servicios bancarios
- Servicios de apoyo a la producción

Infraestructura económica

- Transportes
 - Rodoviario
 - Ferrocarril
 - Aéreo
- Energía
 - Situación de la red energética
 - La actuación de la Compañía Eléctrica del Estado en la micro-región
- Comunicación
 - Correos
 - Telégrafos
 - Teléfonos
 - Radio y Televisión
- Silos y Almacenes

d) Análisis del marco institucional

- Definición del planeamiento de los diferentes niveles de gobierno en las tareas de planeamiento de los programas y proyectos de nivel micro-regional.
- Organización administrativa
- Personal
- Reglamento interno
- Sede e Instalaciones
- Fuentes de recursos y presupuesto de la entidad de planeamiento y coordinación micro-regional.
 - Recursos municipales
 - Recursos de otras esferas de Gobierno a negociar
 - Presupuesto anual

e) Definición de las hipótesis de desarrollo

- Sector primario
- Sector secundario
- Sector terciario
- Implicaciones, requisitos y/o repercusiones

- En la estructuración del espacio micro-regional (en la infraestructura física)
- En los equipamientos urbanos de interés extramunicipal y/o micro-regional
- En la infraestructura social

f) Definición de las directrices de desarrollo

- Directrices económicas
- Directrices sociales
- Directrices físico-territoriales
- Directrices institucionales

La aplicación de estos esquemas de análisis a un conjunto de municipios integrados por el medio físico-social de un área definida como micro-región, constituye una vía útil para que las autoridades y los diferentes sectores de actividad visualicen y jerarquicen los problemas del ámbito municipal y de las diferentes zonas —si se enfoca el análisis desde la óptica de los Gobiernos Estadales—.

En lo que tiene relación con los Municipios, su vinculación en Asociaciones fortalece el limitado poder de sus ámbitos aislados de atribuciones y sus menguadas posibilidades financieras.

En lo que tiene que ver con los Gobiernos Estadales les facilita la toma de decisiones para la aplicación de recursos promocionales y la orientación de sus programas de obras y servicios socio-económicos.

En la experiencia puesta en práctica por SERFHAU de impulsar la elaboración de estudios de referencia y planes de desenvolvimiento integrado, apuntan esos aspectos positivos. Sin embargo se trata aún de una experiencia no consolidada y cuya maduración requerirá tiempo y fundamentalmente un trabajo muy profundo en el cambio de prácticas administrativas y métodos de relacionamiento de los distintos ámbitos institucionales.

Entre las limitaciones que conocemos por nuestra experiencia de trabajo, podríamos indicar las siguientes como principales.

- 1º— Muchos de los trabajos realizados quedan sin posibilidades de implementación por falta de una organización técnica y de gestión que respalde a las Asociaciones de Municipios, cuya labor en la mayoría de los casos se limita a reuniones periódicas de los Prefectos (Intendentes) en las que se escuchan planteamientos de interés y se reciben los estudios realizados sin que se logre visualizar la forma práctica de aplicar las recomendaciones.
- 2º— Los estudios y planes micro-regionales conllevan el riesgo de ser mejor aprovechados por los polos ya desarrollados de cada micro-región, porque en ellos existe mejor estructura de servicios y producción para captar e impulsar las sugerencias de los trabajos. Igual acontece con la posibilidad de utilización de estos planes entre cada una de las zonas y los grandes centros desarrollados del país. Los estudios y planes al mismo tiempo que identifican las posibilidades productivas y las necesidades sociales de cada micro-región, constituyen un relevamiento muy útil para los programas de expansión de las grandes estructuras empresariales de dichos centros. Las políticas de desarrollo regional de los distintos Estados tienen como preocupación crear las condiciones de implementación local y regional de los planes de desenvolvimiento integrado, precisamente para lograr que el desarrollo tienda a disminuir las distancias relativas entre el desarrollo de las distintas zonas del país y entre las distintas áreas de una misma región.
- 3º— La elaboración de planes micro-regionales, contratados aisladamente por distintas Asociaciones de Municipios o por Municipios de una misma región y/o Estado, ha llevado a nuestro juicio, a desarrollar iniciativas y proyectos duplicados. ¡Cada micro-región se descubre con condiciones potenciales para concentrar y ser eje dinámico del desarrollo de toda la región! Para conciliar todas las iniciativas y superar este inconveniente, en una etapa relativamente inmediata, los organismos de promoción (SERFHAU, entidades, etc.) deberán evaluar conjuntamente, con análisis comparativos, el conjunto de trabajos ya realizados en el marco de esta positiva actividad promocional del planeamiento y la programación a nivel municipal.

Conceptos Metodológicos Básicos Sobre Presupuesto

Síntesis de una conferencia dictada en la Dirección General de Finanzas del Ministerio de Hacienda de Venezuela, por el **Dr. Jorge Estupiñán** (Noviembre 1973).

CONCEPTOS METODOLOGICOS BASICOS SOBRE PRESUPUESTO *

La Dirección General de Finanzas y la Dirección Nacional de Presupuesto del Ministerio de Hacienda de Venezuela se encuentran desarrollando un trabajo de evaluación del sistema presupuestario venezolano.

En un ciclo de conferencias programadas a ese fin participó el Dr. Jorge Estupiñán**, experto del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), quien se refirió a los conceptos metodológicos básicos del presupuesto.

La Revista de ASIP publica una síntesis de dicha conferencia, reducida a los conceptos definitorios y a las categorías que el experto utiliza en su planteo del tema. Esta ha sido preparada por técnicos de la Dirección General de Finanzas, sin revisión del expositor.

Una base bibliográfica de referencia para los conceptos expuestos en esta conferencia puede encon-

** Versión de la Dirección General de Finanzas (Ministerio de Hacienda - Venezuela).

* El Dr. Jorge Estupiñán, economista de nacionalidad ecuatoriana, es experto de la División Asesoría del ILPES dedicado a asistencia técnica y docencia en materia de presupuesto público en los diferentes países de América Latina de acuerdo a los programas de trabajo de dicho organismo. Antes, entre los años 1964 y 1966 fue experto residente de Naciones Unidas en Uruguay. En su país ocupó cargos de responsabilidad en la Dirección de Presupuesto.

trarse en el Manual de Elaboración de Presupuesto por Programas, documento preparado por técnicos del CFI (Consejo Federal de Inversiones - Argentina) y del ILPES (ONU), que fue presentado en las 2das. Jornadas Nacionales de Presupuesto por Programa que se llevaron a cabo en Tucumán (Rep. Argentina) entre el 23 y 27 de Abril de 1973. El referido Manual ha sido adoptado como texto de trabajo por el Gobierno de la Provincia de Tucumán para la administración del sistema presupuestario.

1. Concepción del Presupuesto.

El presupuesto es el proceso a través del cual se elabora, expresa, aprueba, coordina la ejecución y evalúa la parte del programa anual de un Ministerio, organismo autónomo o empresa pública, de un sector económico o social o de una región —que implica transacciones financieras para el período presupuestario, que generalmente es de un año. Es uno de los más importantes Instrumentos de gobierno, de administración y de concreción y ejecución de los planes de desarrollo económico y social. Es un acto legislativo directo o delegado. Por último es un conjunto de documentos que contienen información de la más variada especie y decisiones sobre gran parte de los asuntos que conciernen a la actividad del Gobierno.

2. Significado de la programación.

Programar a corto plazo significa:

a) Adoptar cada uno de los objetivos concretos tanto en su naturaleza como en su cantidad en términos de hacer posible la acción directa, inmediata y cotidiana del Gobierno y de la administración en función de las orientaciones y metas del plan de mediano plazo y tomando en cuenta las limitaciones o posibilidades que se deriven de los factores de la coyuntura;

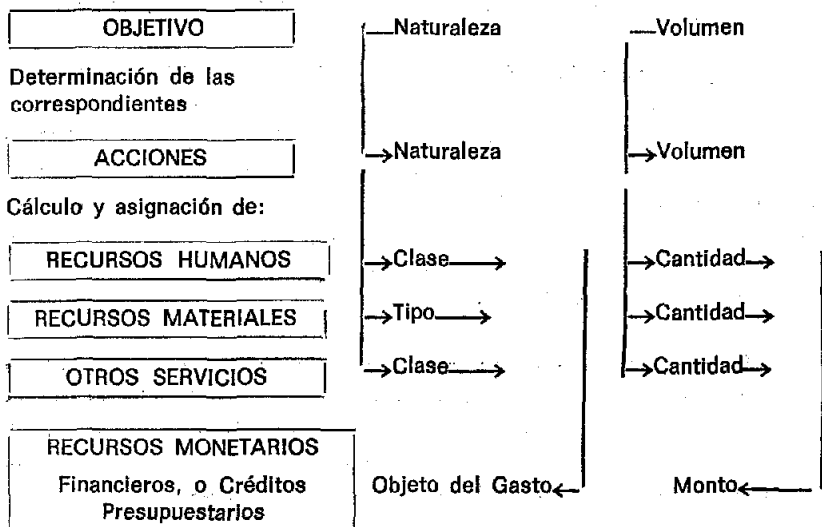
b) Determinar la naturaleza y volumen de las acciones necesarias para alcanzar dichos objetivos;

c) Calcular y asignar los recursos humanos y materiales y demás servicios en calidades y cantidades adecuadas para la materialización de las acciones señaladas en b);

d) Calcular y asignar la cantidad de recursos monetarios —recursos financieros— dentro de cada uno de los diversos conceptos de gasto en función de los recursos humanos y materiales y demás servicios, y de los sistemas de salarios y precios que se considera regirán en el ejercicio al que se refiere la programación.

ESQUEMA DEL SIGNIFICADO DE LA PROGRAMACION

Adopción de un



3. Relatividad de los conceptos Objetivo y Medio.

La idea de la programación implica que, por un lado está el objetivo, y por otro, el conjunto de medios necesarios para su concreción; pero el elemento matriz es el objetivo. Si su identificación es correcta, es posible que todo el procedimiento que implica la programación pueda realizarse de manera precisa, caso contrario, este proceso puede sujetarse a la secuencia lógica descrita, pero los medios estarán orientados y serán utilizados para un fin cuya importancia no está demostrada.

En otras palabras, la calidad de la programación depende de una correcta identificación y selección del objetivo. Esto con-

lleva un problema fundamental: poder distinguir cuando la producción de un bien o la materialización de un servicio constituye un objetivo.

Esto es así por la relatividad que caracteriza a los términos "objetivos" y "medio": algo que desde un punto de vista puede ser calificado correctamente como objetivo, desde otro ángulo, puede ser legítimamente considerado como medio de una finalidad más genérica.

Es obvio que el razonamiento inverso tiene plena validez.

En el sistema de programación la distinción entre objetivos y medios es de vital importancia, sobre todo en la aplicación del principio de unidad. Es imprescindible buscar y adoptar criterios que sean utilizados por todos los organismos públicos para evitar que las concepciones teóricas y los planteamientos metodológicos de la técnica presupuestaria caigan en terrenos de incoherencias, en el que puede jugar un papel predominante, casi exclusivo, el juicio de cada programador.

Hay que reconocer que en esta materia no se ha llegado a fórmulas precisas que permitan una fría aplicación lógica, y, en consecuencia, no se puede prescindir del aporte de la imaginación; lo que no cabe es que ella pueda moverse entre márgenes excesiva e innecesariamente amplios y generales.

El objetivo constituye el "centro de gravedad", el pilar fundamental y el punto de partida de todo proceso de programación; es más, éste existe y tiene sentido sólo si está destinado a la realización de aquél; por lo tanto, de las características sustantivas y formales del objetivo dependerán, necesariamente, las de los medios para alcanzarlo y las posibilidades de precisarlos en su estructura, contenido e interrelaciones.

4. Enfoques Institucional, Sectorial y Regional.

Si se advierte la imposibilidad de la existencia de un organismo público ó de un sector económico o social destinado exclusivamente a satisfacer sus propias necesidades; si se admite que no es concebible que en los hechos pueda existir

una región autosuficiente, desvinculada en forma absoluta del resto de la realidad nacional, **llegaremos a la conclusión de que los objetivos de cada institución, sector económico o social y región, serán producir bienes y servicios para atender necesidades del "resto de la comunidad".** Se ha de entender por tal, todo el país excepto, la institución, sector o región considerado. Los bienes que produzca o los servicios que realice para sí mismo, constituirán medios para hacer posibles los fines que están bajo su responsabilidad. En otras palabras, estos tres criterios han de servir para identificar los objetivos y medios, considerando como nivel ó punto de referencia, la institución, el sector ó la región.

La diferencia entre fines y requisitos, según se utilice uno u otro de estos criterios tiene, por fuerza, que dar diferentes resultados, pero ello no quiere decir que deba pensarse en términos de tres diversos presupuestos, sino más bien se trata de enfoques diferentes sobre un mismo fenómeno y que se los precisa para cumplir, con mayor eficacia, los papeles que le *corresponden a este importante instrumento.*

Los criterios institucional, sectorial o regional no se contraponen o excluyen entre sí; antes bien, son plenamente complementarios y aún dependientes uno de otros.

Los enfoques sectorial y regional procuran la realización de las funciones gobierno y planificación, mientras que el institucional se adopta mejor para los requerimientos de administración.

5. Categorías presupuestarias.

5.1. Esquema

5.1.1. Categoría de objetivos.

Programa

Subprograma

Proyecto

5.1.2. Categoría de medios

5.1.2.1. Funcionamiento

Actividad

Tarea

**5.1.2.1. Inversión
Proyecto
Obra
Trabajo**

5.2. Definiciones

1. Programa.

Es la categoría presupuestaria relativa a un objetivo concreto, —en términos de la producción de un determinado tipo de bienes ó de servicios— simple ó complejo y que, por lo tanto comprende a éste, al conjunto de acciones necesarias para alcanzarlo, a los recursos humanos y materiales y demás insumos con los cuales se han de efectuar las antedichas acciones; a los créditos presupuestarios que posibiliten la disponibilidad de los precitados recursos y demás insumos; y la organización en la que se conjuguen debidamente todos los medios, en función del objetivo.

2. Subprograma.

Es el nivel presupuestario relativo a cada uno de los objetivos parciales de un programa complejo, al conjunto de acciones necesarias para su realización, a los recursos humanos y materiales y demás insumos imprescindibles para la concreción de dichas acciones, a los créditos presupuestarios mediante los que se obtendrán los precitados medios y a la organización que conjugue los factores de la producción en procura del objetivo del que es responsable.

3. Actividad.

Es la categoría presupuestaria relativa a un conjunto especializado de acciones y, por tanto, más íntimamente relacionadas y complementarias entre sí que con las demás del programa y de la Institución; comprende dicho conjunto de acciones, los recursos humanos y materiales y demás insumos necesarios para su realización, los créditos presupuestarios que permitan la disponibilidad de los correspondientes recursos e insumos y, la organización en la que se conjuguen todos los elementos mencionados.

Atendiendo a las relaciones de la actividad con las categorías de objetivos, se distinguen tres clases de actividades.

3.1. Actividad Central.

A toda actividad destinada a contribuir directamente a la realización de todos los programas de la institución se la denomina "actividad central".

3.2. Actividad Común.

Se designa así a toda actividad que se realiza en apoyo directo a dos o más programas de la entidad, pero no a todos. En su denominación debe aclararse a qué programas es común, a los efectos de precisar responsabilidades y relaciones, de dirección o coordinación.

Además debe conceptuarse como actividad común, a la que contribuye directamente a la materialización de dos o más subprogramas de un programa complejo.

3.3. Actividad Específica.

Es toda actividad que se realiza para lograr la meta de un programa simple ó la de un subprograma y, por lo tanto pertenece en forma exclusiva a él.

4. Tarea.

La tarea es el conjunto de acciones homogéneas que forma parte del conjunto heterogéneo de acciones de una actividad.

Contiene sólo uno de los elementos de la categoría de medios de funcionamiento; si bien sirve de base fundamental para la previsión y cálculo de los recursos financieros y materiales y demás insumos de la actividad éstos no son elementos constitutivos de las tareas.

En consecuencia y dentro de una aplicación correcta y rigurosa de la concepción sobre niveles de programa,

ción, la tarea no puede ser considerada como una de ellas; sin embargo, su importancia vital para el sistema de presupuesto por programas ha inducido a asimilarla a este carácter.

5. Proyecto.

El proyecto, en determinadas circunstancias y de acuerdo al criterio institucional, puede ser una categoría de objetivos. Si la entidad responsable de llevarlo a cabo es distinta del organismo que lo "hará funcionar", quiere decir que la primera entregará un bien de capital a otra institución pública, llenando en consecuencia, una necesidad del "resto de la comunidad".

El proyecto es el nivel de programación de inversión relativo a la creación —o a la ampliación fundamental— de una unidad económica, a las acciones que se requieren para tal fin, a los recursos humanos y materiales y a los demás insumos necesarios para efectuar las indicadas acciones, a los créditos presupuestarios indispensables para disponer de tales recursos y servicios y a la unidad responsable de crear ó ampliar la unidad económica en cuestión.

Atendiendo a las relaciones de este nivel de programación de las inversiones con el programa y/o subprograma, hay que distinguir tres clases o tipos de proyectos.

5.1. Proyecto Central.

Se ha denominado así —convencionalmente— a todo proyecto destinado a contribuir directamente a la realización de todos los programas de la entidad de que se trate.

También deben ser clasificados como "Proyecto Central", aquellos que se han de materializar para hacer posible el funcionamiento de una, alguna o todas las actividades centrales de la institución, ya que, luego de concretarse, habrá de pasar a ser parte de los recursos materiales de dichas actividades.

5.2. Proyecto Común.

Se denomina así a todo proyecto que lleve por finalidad, contribuir directamente a la realización de dos o

más programas de la entidad, pero no a todos, lo que significa que el proyecto común no es parte integrante de un determinado programa y sí de todos aquellos para cuya realización aporta.

5.3. Proyectos Específicos.

Es todo proyecto que forma parte o apoya directa y exclusivamente a la materialización de la meta de un determinado programa simple o de un subprograma.

6. Obra.

Es el nivel de programación de medios de inversión relativo a cada una de las unidades físicas constitutivas de un proyecto, al conjunto de acciones necesarias para su materialización, a los recursos humanos y materiales y demás insumos indispensables para efectuar tales acciones, a los créditos presupuestarios en base a los que se puede disponer de los recursos e insumos, y, a la unidad responsable de la creación de la precitada unidad física.

7. Trabajo.

Es el conjunto de acciones homogéneas que forma parte del conjunto heterogéneo de acciones de una obra. Al igual que la tarea —en funcionamiento— sirve de punto de referencia para las proyecciones detalladas de los recursos.

6. Principios presupuestarios.

a) Programación

Este principio sostiene que el presupuesto debe tener el contenido y la forma de la programación.

En cuanto al contenido su aplicación implica que se debe efectuar una adecuada selección de objetivos así como de los recursos que se apliquen para la realización de las acciones. Dicha selección de objetivos trae aparejada la necesidad de determinar y utilizar una serie de criterios, de prioridades para dicha selección.

La aplicación a cabalidad del principio de programación en lo que se refiere al contenido de ésta, es posible sólo y cuando el presupuesto se desenvuelve dentro de un sistema maduro de planificación.

Respecto a la forma, a través de este principio se sostiene que deben explicitarse todos los elementos que integran el concepto de programación.

b) Integralidad.

Este planteo de integralidad del presupuesto comprende enfoques de carácter extrínseco al presupuesto, es decir que van más allá de lo que es la técnica en sí misma y de naturaleza intrínseca, o sea referidos a su propio ámbito pero los dos íntimamente vinculados e interdependientes.

Este principio se sustenta en la concepción de que el presupuesto no es sólo la expresión financiera del plan de gobierno sino que debe constituir un instrumento del sistema de planificación, que refleje una política presupuestaria única (enfoques extrínsecos) y que, siendo un proceso vivo y permanente, se expliciten en él todos los elementos de la programación (enfoques intrínsecos).

c) Universalidad.

A través de este postulado se sustenta la necesidad de que todo aquello que constituya materia del presupuesto debe ser incorporado en él. Este principio está estrechamente ligado con el de programación ya que su no plena aplicación atenta contra la programación, pues para que ésta se dé adecuadamente es imprescindible que tenga un carácter integral.

d) Exclusividad.

Este principio complementa y precisa el postulado de la universalidad, exigiendo que no se incluyan en la ley anual de presupuesto, asuntos que no sean inherentes a esta materia.

e) Unidad.

Esta norma se refiere a la necesidad de que los presu-

puestos de todas las instituciones del sector público sean elaborados, aprobados, ejecutados y evaluados con plena sujeción a la política presupuestaria única que ha de definir y adoptar la autoridad competente, de acuerdo con la ley, basándose en un sólo método y expresándose uniformemente. La existencia de peculiaridades de cada entidad no debe ser obstáculo para aplicar el principio de unidad. Es necesario que en las orientaciones sustantivas de la política presupuestaria, así como en los métodos y esquemas de presentación, se tomen en cuenta tales particularidades.

Este postulado también es pertinente al presupuesto de cada una de las instituciones que conforman el sector público. En efecto, sus programas, no sólo han de guardar congruencia con los de los demás organismos públicos, sino que deben mantenerla entre sí. Es indispensable que el presupuesto de cada entidad se ajuste al principio de unidad, en su contenido, en sus métodos y en su expresión.

f) **Sinceridad.**

Este principio implica que se debe tender a la fijación de objetivos posibles de alcanzar, altamente complementarios entre sí y que tengan la más alta prioridad y que el cálculo, asignación y utilización de los recursos deben someterse, por un lado, a los objetivos seleccionados y, por el otro, a las reales disponibilidades que se prevean para el período presupuestario.

g) **Claridad.**

Este principio es esencialmente de carácter formal y su aplicación, a través de documentos presupuestarios expresados ordenada y claramente, permitirá que todas las etapas del proceso puedan ser llevadas a cabo con mayor eficacia.

h) **Especificación.**

Este principio se refiere, básicamente, al aspecto financiero del presupuesto y significa que, en materia de ingresos debe señalarse, con precisión, las fuentes que los originan y, en el caso de los gastos, las características de los bienes y servicios que deben adquirirse.

La especificación significa, además, que deben ubicarse los distintos objetos del gasto dentro de las instituciones, de las categorías presupuestarias y con una distribución espacial.

i) Periodicidad.

Este principio se fundamenta en la necesidad de adoptar un período presupuestario que no sea tan amplio que imposibilite la previsión con cierto grado de minuciosidad, ni tan breve que impida la realización de las correspondientes tareas.

j) Flexibilidad.

A través de este principio se sustenta el criterio de que el presupuesto debe tender al cumplimiento de las orientaciones y metas del plan de mediano plazo, considerando los aspectos coyunturales, y que la ejecución presupuestaria se ha de ajustar, en lo esencial, a las determinaciones del plan de acción aprobado por el órgano competente.

k) Continuidad.

Esta norma postula que las etapas de cada ejercicio presupuestario deben apoyarse en los resultados de ejercicios anteriores y tomar en cuenta las expectativas de ejercicios futuros.

Complementa el principio de periodicidad ya que, si bien por razones prácticas se "divide" la vida perenne del Estado en ejercicios anuales, cada uno de ellos debe ser proyectado, aprobado, ejecutado y evaluado tanto, considerando las tendencias históricas desentrañadas mediante estadísticas de los años precedentes, como en función de la acción futura.

l) Equilibrio.

Este principio se refiere esencialmente al aspecto financiero del presupuesto aún cuando éste depende, en último término, de los objetivos que se adopten, de la técnica que se utilice en la combinación de factores para la producción de los bienes y servicios de origen estatal, de las políticas de salarios

y de precios y, en consecuencia, también del grado de estabilidad de la economía.

En la posición tradicional, este postulado exigía la igualdad contable entre ingresos y gastos.

En la actualidad ha variado esta concepción: lo que interesa es el efecto neto que se logra de la combinación de las políticas de financiamiento y las de gastos.

Por lo tanto, no es indispensable que año tras año se presente una falsa igualdad, ni se tienda a ella. Lo que no es aceptable, desde el punto de vista de una política financiera, que apoye o forma parte de la política económica, es el déficit crónico y agudo.

**La Nueva Dirección Nacional de
Contabilidad Administrativa
en Venezuela (DINCA)**

Por Jesús Navas y Jorge Ripa

LA NUEVA DIRECCION NACIONAL DE CONTABILIDAD ADMINISTRATIVA EN VENEZUELA (DINCA)

Por Jesús Navas * y Jorge Ripa **

En virtud de la autorización sancionada por la Comisión Delegada del Congreso Nacional, el 5 de diciembre de 1973, el Presidente de la República de Venezuela en Consejo de Ministros, firmó el decreto presidencial por el cual se crea la Dirección Nacional de Contabilidad Administrativa.

-
- * Funcionario de la Dirección General de Finanzas Públicas del Ministerio de Hacienda de Venezuela. Coordinador de los trabajos previos a la creación de la DINCA.
 - ** Jefe de la Misión de Asistencia Técnica en Venezuela del Programa de Administración para el Desarrollo de la Organización de Estados Americanos (OEA).

I. ESTUDIOS REALIZADOS.

Los estudios en esta materia fueron iniciados por el Ejecutivo Nacional en 1960 en el seno de la Comisión de Administración Pública que contrató a una empresa consultora, 1) la cual recomendó la creación de una oficina de contabilidad nacional, dependiente del poder administrador.

Desde esa fecha y hasta 1971, se continuaron realizando estudios parciales por funcionarios del Ministerio de Hacienda y de la Comisión de Administración Pública.

La evolución de la función administrativa con el desarrollo de los sistemas de planificación y presupuesto por programas 2) crearon la necesidad de un replanteo integral de los objetivos y metodologías que debería tener el sistema de información contable.

En 1971 el gobierno de Venezuela solicita al Programa de Administración para el Desarrollo de la OEA, una misión de asistencia técnica en la materia.

- 1) Griffenhagen y Associates — Informe N° 55: "Recomendaciones para el Establecimiento de un Sistema de Contabilidad Nacional"; Informe N° 68: "Proyecto de Contabilidad Nacional. La Organización de una Oficina de Contabilidad Nacional" Caracas, julio y noviembre de 1960.
- 2) Hasta 1971, el presupuesto por programas era un documento anexo al presupuesto tradicional. En dicho año la Ley de Presupuesto fue sancionada por programas.

Las consideraciones y recomendaciones de la misión 3) son aceptadas en forma general y fueron complementadas con los estudios realizados por consultores venezolanos contratados por el Ministerio de Hacienda 4) con el fin de analizar la conveniencia de la creación de la Dirección Nacional de Contabilidad Administrativa, sus objetivos, organización, funciones y procedimientos.

Teniendo en cuenta los trabajos mencionados y bibliografía especializada en contabilidad para el sector público, hemos desarrollado una serie de conceptos básicos que conforman el marco teórico original para el accionar futuro de la Dirección Nacional de Contabilidad Administrativa de Venezuela.

II. CONTEXTO DEL SISTEMA DE CONTABILIDAD.

La administración pública en los últimos años ha venido desenvolviendo sus funciones en un medio ambiente en constante evolución y cada vez más complejo.

Durante este tiempo los cambios producidos se originan en una nueva concepción de la función del Estado, que ha ampliado cualitativa y cuantitativamente su producción de bienes y servicios, tanto en la administración central como en la descentralizada, a través de un crecimiento acelerado de las organizaciones administrativas, a efectos de dejar de ser un agente pasivo dentro del proceso económico y social, que reacciona y se adapta a las presiones de los grupos de poder, para transformarse en un agente activo, que guía y provoca el cambio hacia objetivos predeterminados.

Esta mayor participación gubernamental en el proceso se tradujo en la utilización de nuevas tecnologías y en el crecimiento del aparato de la administración pública.

3) Misión de Asistencia Técnica del Programa de Administración para el Desarrollo de OEA, "Informe para la Reforma del Sistema de Contabilidad Gubernamental, Caracas, septiembre de 1971.

4) Planificación Económica y Sistemas S.R.L. (PLANES); "Informe relativo a la Creación de la Oficina Central de Contabilidad y Control Administrativo del Presupuesto", Caracas, diciembre de 1972.

Lo mencionado precedentemente originó no sólo la ampliación de la administración central, sino sobre todo, la creación de numerosas empresas públicas, institutos autónomos, organismos mixtos, públicos y semipúblicos con variadas formas organizativas con nuevos criterios de operación.

Los cambios más destacados en los sistemas administrativos y que interesan a los efectos de este trabajo son la adopción de sistemas de planificación de largo y mediano plazo, a través de los cuales se formula un plan de desarrollo que establece las políticas y estrategias, determina los programas y proyectos prioritarios y las proyecciones financieras de los mismos. Por otra parte, la planificación operativa o de corto plazo, ha dado origen a los planes operativos anuales y a la implementación del sistema de presupuesto por programas, a través del cual, se fijan objetivos cuantificados o no, se determinan las acciones para cumplirlos y se especifican los medios humanos, materiales y otros insumos que se utilizarán a tal efecto.

Es indudable que tendrá poco valor la tarea de planificación y programación si no existe la medición y registro de los resultados logrados, la determinación de las variaciones entre lo previsto y realizado, la emisión de informes de resultados, la evaluación de las causas que provocaron las desviaciones y la adopción de las decisiones y acciones administrativas adecuadas.

Ante estas nuevas necesidades, sólo se contaba en la administración con los sistemas tradicionales de control y contabilidad financiera o fiscal, orientados al control de legalidad u honestidad del manejo de los fondos públicos y a la determinación de estados o balances financieros anuales que reflejaran las variaciones patrimoniales.

Esta contabilidad denominada en el sector público como "Contabilidad Fiscal" o "Contabilidad Pública" (tradicional), tiene su analogía con la llamada "contabilidad financiera" de las empresas privadas.

La contabilidad financiera ha estado condicionada por el objetivo principal de proporcionar información financiera a terceras personas, ajenas a la operación interna de la institución o

administración. En las empresas privadas esos "terceros" son: accionistas, banqueros, acreedores y oficinas de gobierno, entre otros. En la administración gubernamental esos "terceros" a los cuales provee información la contabilidad financiera o fiscal son: el Congreso Nacional, la ciudadanía, organismos internacionales de crédito, etc.

Por convención se considera que la contabilidad financiera de las instituciones, debe ser realizada por éstas, de acuerdo a principios y técnicas generalmente aceptadas por quienes producen la información y los que la utilizan, aspecto éste que debe ser considerado también al tratar de la contabilidad fiscal.

El Congreso Nacional y otros "terceros", tienen el derecho a esperar que la información que reciben se prepare de acuerdo con definiciones y conceptos legalmente establecidos y conforme a principios, normas y criterios técnicos generalmente aceptados.

La complejidad de las modernas empresas privadas y los cambios de la función administrativa, en la administración pública, dió origen a las denominadas "Contabilidad Gerencial", "Contabilidad de Eficiencia" o "Contabilidad Administrativa", que fueron desarrolladas en los países más industrializados y difundidos en la América Latina a partir de la década iniciada en 1960.

La complejidad de las tareas que actualmente desarrolla un administrador público 5) crea la necesidad de que cuente con más y mejor información, la cual debe serle comunicada por medio de un eficiente sistema. Necesita información a cada paso, para poder cumplir todas y cada una de las difíciles tareas del ciclo administrativo, tales como fijar los objetivos apropiados; trazar los planes para alcanzar esos objetivos y llevarlos a cabo; evaluar los resultados y la eficiencia de la organización en el cumplimiento de los mismos; y finalmente, volver a empezar con nuevos planes, corregidos en base a esa evaluación 6).

5) No se refiere al título de "Administrador Público" que pueda otorgar una institución de enseñanza superior, sino a la función de administrar.

6) Robert Beyer, "Contabilidad de Eficiencia para Planeamiento y Control". Ediciones Contabilidad Moderna — Buenos Aires 1971.

Por todo ello, el administrador necesita información correcta, puesta a su disposición en la forma, lugar y tiempo apropiados. Información correcta es toda aquella que sea necesaria para el desempeño eficiente de cada una de las funciones administrativas, en los diversos niveles de la organización. Debe ser exacta, y debe ser pertinente al problema. Debe ser expresada de un modo que resulte claro y comprensivo para las personas a que esté destinada en cada nivel, y debe llegar a todos los miembros de la organización que podrían mejorar sus decisiones mediante su análisis; y, por último, debe ser recibida por ellos a tiempo como para que puedan utilizarla en la decisión que ha de ser supuestamente mejorada mediante su empleo.

Evolución de la Contabilidad.

La contabilidad ha sido desde hace mucho tiempo la fuente primaria de toda la información cuantitativa utilizada tanto en la administración pública, como en las empresas privadas.

La evolución de la contabilidad financiera se centró principalmente en la búsqueda y aceptación general de ciertas reglas mediante las cuales los estados financieros pudieran ser interpretados y a la vez expresados en términos comparables a través del tiempo. Ejemplos de ésta búsqueda, fueron en la administración privada, la utilización uniforme de criterios de depreciación, de formación de reservas de diferentes naturalezas, etc., y en la administración pública, la adopción de criterios de asignación de gastos y recursos al ejercicio financiero que dejaron de lado la base contable del movimiento de efectivo, para aplicar también la de obligaciones o compromisos y la de gastos devengados, a efectos de la determinación del uso de los créditos presupuestarios y del resultado financiero anual. Paralelamente a la evolución de la contabilidad financiera o fiscal, destinada al control legal y suministrar información para terceros, la creciente necesidad de información para uso interno, dió origen a nuevos requerimientos de datos contables, tales como las mediciones cuantitativas del efecto de las decisiones y de la eficiencia de las diferentes unidades administrativas, en el caso de la determinación, control y evaluación de los objetivos de los programas y de los volúmenes de trabajo.

Por un lado se intentó instrumentar un sistema básico de contabilidad, que satisficiera los requerimientos de la contabilidad fiscal o financiera y a partir del cual fuera posible satisfacer las otras necesidades de información, mediante un reagrupamiento de los datos suministrados por aquel sistema. El otro camino que se intentó fue el de satisfacer las otras necesidades de información administrativa, hasta donde le fue posible, mediante una cantidad de listados de datos auxiliares que no formaban parte de un sistema integral de información.

Esto explica el desarrollo de sistemas de registro extracontables, informativos o estadísticos para inventarios de bienes y materias, para el cálculo de costos, para la contabilidad de presupuesto, etc., con el riesgo adicional de que los directivos reciban datos contradictorios emanados de diferentes fuentes de información independientes.

La necesidad de eliminar este riesgo dió impulso adicional al desarrollo de la contabilidad administrativa, como una nueva concepción de la contabilidad, que nos conduce al establecimiento de un sistema integrado capaz de satisfacer los requerimientos de la contabilidad fiscal o financiera, junto con los de la contabilidad para tomar decisiones. Sistema éste que está dirigido a dar consistencia a las diversas fuentes informativas de la contabilidad, con el sistema tradicional de contabilidad financiera o fiscal, incorporando las técnicas modernas de la contabilidad por áreas de responsabilidad de la información por excepción, etc.

Se logrará un sistema integrado en la medida en que los objetivos y los medios de la denominada, actualmente, contabilidad fiscal, sean consistentes, con los objetivos y medios del sistema de información contable, considerado como un todo; independientemente de las funciones específicas de las organizaciones responsables del sistema a diferentes niveles administrativos, tales como: Contraloría General de la República, Dirección Nacional de Contabilidad, Tesorería Nacional, Direcciones de Administración de los Ministerios, oficinas de contabilidad de organismos descentralizados, etc.

III. OBJETIVOS DEL SISTEMA INTEGRADO DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL.

Las funciones de la contabilidad en la administración públi-

ca pueden ser conceptualmente clasificadas en dos categorías principales, que difieren marcadamente en sus objetivos. Aunque esta clasificación puede parecer a primera vista, y desde el punto de vista contable, más bien intrascendente, es bastante útil sin embargo para puntualizar los diferentes objetivos del sistema contable: a) objetivos para la toma de decisiones relacionadas con los planes y presupuestos de la administración y las decisiones de administración, durante el proceso de ejecución, basados en la medición analítica del rendimiento obtenido en comparación con los objetivos adoptados; b) objetivos relacionados con el control de legalidad y honestidad del manejo y custodia de los fondos públicos y demás activos de la administración.

1. De la Contabilidad Financiera o Fiscal.

Se orienta al control de legalidad u honestidad del manejo y custodia de los fondos públicos y demás activos de la administración. Por otra parte, a través de los estados financieros que produce sobre rendimientos y variaciones patrimoniales, entre otros, proporciona información financiera a personas u organismos ajenos al Poder Ejecutivo, por lo que la misma debe operar de acuerdo a principios, normas y criterios técnicos generalmente aceptados.

2. De la Contabilidad Administrativa.

Se refiere a la producción de informaciones para facilitar la toma de decisiones de planificación, programación, ejecución y evaluación global, sectorial, institucional y espacial o regional de la política presupuestaria.

Suministra información cuantitativa apropiada para servir de base a cada decisión administrativa en el momento oportuno.

Se ocupa principalmente de los siguientes aspectos:

- 2.1 Información para la toma de decisiones que se produce previamente a la formulación de los planes y de los presupuestos, tanto en lo referente a los aspectos financieros como a los objetivos y metas.

- 2.2 Información necesaria para reprogramación de objetivos, metas, asignaciones y recursos durante la ejecución del presupuesto.
- 2.3 Información para la toma de decisiones de administración durante la ejecución.
- 2.4 Información para la evaluación y toma de decisiones para todas las fases del proceso.

Una vez adoptados determinados objetivos y metas es necesario que la administración los realice alcanzando la mayor productividad al menor costo, es decir, con un criterio de eficiencia.

A tal efecto, es necesario producir información que deberá basarse en la aplicación de diversas técnicas, tales como:

1. Registro y control de costos, objetivos, metas y volúmenes de trabajo por áreas de responsabilidad.
2. Planes anuales de ejecución presupuestaria desagregados en subperíodos dentro del año.
3. Contabilidad por áreas de responsabilidad.
4. Información por excepción.
5. Costeo directo.
6. Análisis de rendimiento y producción de informes que permitan la evaluación de la gestión administrativa.

En términos generales la Contabilidad Administrativa será útil para lo siguiente:

- a. Como medio para **producir** datos para la planificación y programación;
- b. Como medio de **motivar** a la organización a fin de que su gestión sea la más adecuada para conseguir los objetivos;
- c. Como medio para **evaluar los resultados** que se obtienen;

- d. Como medio de **comunicar** información acerca de lo que la administración desea que se haga.

Los conceptos teóricos hasta aquí descritos, han permitido determinar los objetivos específicos de la Dirección Nacional de Contabilidad Administrativa y el plan de trabajo a desarrollar en el corto y mediano plazo.

A tal efecto, hemos ubicado al sistema de contabilidad administrativa en el proceso continuo de la administración pública, integrado por la planificación, programación, ejecución, control y evaluación.

Este proceso comprende, como mínimo las siguientes fases:

- a. La planificación y programación de los objetivos y medios para realizarlos;
- b. La medición y registro de los resultados;
- c. La determinación de las variaciones entre lo planeado y lo logrado;
- d. El análisis y emisión de informes sobre los resultados 7);
- e. La evaluación de las causas que motivaron las desviaciones;
- f. La toma de decisiones de acción administrativa apropiada;

La contabilidad administrativa tendrá a su cargo las fases b), c) y d) de este proceso, que produciría información para las otras fases.

Consideramos conveniente destacar la concepción de la fase e) es decir, la evaluación de las causas que motivaron las desviaciones.

- 7) La DINCA realizará análisis primarios o básicos, que necesariamente deberán ser complementados en la fase de evaluación, de acuerdo a los diversos niveles administrativos en que esta se realice y los ámbitos que comprenda.

La evaluación debe realizarse en varios ámbitos dentro de una concepción programático-administrativa. Estos son:

- Ambito Global
- Ambito Sectorial
- Ambito Institucional
- Ambito Espacial

El análisis global está vinculado a las principales variables macro-económicas, tales como el producto bruto interno, las exportaciones, las importaciones, el consumo, la distribución del ingreso, los niveles de ocupación, el ahorro y la inversión bruta, etc., siendo el presupuesto del sector público y en especial el presupuesto nacional, un elemento fundamental para determinar, en la coyuntura anual, el efecto que el gasto público produce en la economía.

El análisis sectorial, relacionado con el global, permite controlar y evaluar en forma más desagregada, el conjunto de metas, políticas y estrategias de desarrollo de cada sector, mientras que por otra parte el control y evaluación de los programas y de las organizaciones administrativas, nos permiten contar con información sobre los productos finales brindados por las instituciones de la administración a la comunidad, tanto en términos de eficacia como de eficiencia, en el logro de los objetivos de los programas y de responsabilidad de las unidades administrativas ejecutoras, logrando así el **análisis institucional**.

El análisis espacial brinda una visión regional que puede combinarse con las anteriores a efectos de controles y evaluaciones globales, sectoriales, programáticas y administrativas que tengan un ámbito geográfico que es objeto de planificación y programación a nivel de las regiones de un país.

Todos estos aspectos del control y evaluación de la acción del Estado deben considerarse como fases de un mismo proceso que permita, a través del análisis de cada período presupuestario anual, medir la acción del Estado en el corto plazo y brindar información para el control y evaluación de los planes de mediano plazo.

Para comenzar a cumplir parcialmente estos objetivos, se ha diseñado un programa básico de información, que si bien está referido al ámbito institucional, subsidiariamente irá produciendo información para la evaluación global y sectorial. La información que prevé el programa básico permitirá establecer y poner en práctica algunos conceptos de evaluación a nivel institucional con criterios administrativos y programáticos, que deberán perfeccionarse en la medida que se determinen nuevas categorías de información, sobre todo en lo referente a costos y beneficios de los programas.

IV. LINEAMIENTOS GENERALES DE ACCION DE LA DIRECCION NACIONAL DE CONTABILIDAD ADMINISTRATIVA (DINCA)

El criterio básico que guiará el accionar de la DINCA será el de lograr el establecimiento de un sistema de contabilidad administrativa, que se integre con la contabilidad financiera o fiscal, formando un sistema único de información contable gubernamental que satisfaga los objetivos mencionados en la parte III del trabajo.

Se trabajará en el diseño de un modelo de contabilidad administrativa que satisfaga, entre otras, las necesidades de información para:

- Permitir conocer la demanda efectiva de bienes y servicios para poder integrar el sistema de cuentas nacionales, necesario para medir magnitudes macro-económicas.
- Poder programar la composición del ahorro e inversión pública a nivel nacional y sectorial.
- Evidenciar la inversión pública destinada a ensanchar la capacidad de producción de la economía.
- Servir de instrumento de coordinación de recursos humanos, materiales y financieros, dentro del programa y de otros programas del sector público.
- Servir de instrumento de unión que relacione el plan con el presupuesto.

- Calcular costos unitarios y totales y proporcionar la información necesaria para el análisis de los mismos.
- Brindar información sobre el monto de gastos y recursos públicos regionales, como asimismo del grado de avance de la ejecución de los programas.
- Recopilar información sobre metas para ser centralizada y provista a diversos organismos y niveles jerárquicos del Ejecutivo Nacional y del Congreso para su evaluación.
- Determinar la política impositiva en cada sector y subsector económico privado a través de los ingresos originados por la actividad propia de cada ramo de ellos.
- Demostrar la situación de liquidez, a efectos de fijar una política impositiva, de financiamiento interno y externo o de mejor utilización de los recursos inmovilizados.
- Cumplir con la programación de pagos, a través de un Presupuesto de Caja y servir de base para las correcciones necesarias a éste.

En el análisis de estos objetivos, debe quedar claro que en ningún caso la orientación de la unidad administrativa tenderá a la comprobación jurídica o de legalidad del gasto, tal como corresponde a la Contraloría General de la República; sino que por el contrario, debe contener en su filosofía el mejoramiento de los procesos de toma de decisiones que permita una administración racional de los programas.

Para poder cumplir con los objetivos señalados, el sistema de contabilidad administrativa deberá estructurarse en forma gradual y por etapas, siendo oportunamente objeto de una clasificación de prioridades.

Se considera prioritario para la primera etapa, el diseño e implementación de un programa básico de información que en forma adicional al existente, produzca información para el control de la ejecución y la evaluación presupuestaria a efectos de que permita una más racional toma de decisiones.

La amplitud del desarrollo de esta etapa del sistema estará

condicionada por limitaciones, que se intentarán superar, pero que vale la pena destacar.

- a) Se reprocesarán datos, que surgen del actual sistema de contabilidad, orientado fundamentalmente al control de legalidad y honestidad del manejo de la hacienda pública.
- b) La gran dispersión de las fuentes de información y las dificultades para coordinar y sistematizar las mismas.
- c) Lo incompleto de la información existente y la falta de oportunidad de la que actualmente se produce.

Por otra parte, los beneficios de la primera etapa serán los siguientes:

Se dispondrá a corto plazo de información sobre las metas programadas y realizadas durante el ejercicio, directamente relacionadas con los gastos devengados y/o costos incurridos; sobre índices de productividad; volúmenes de trabajo; etc.

Esta información será comunicada periódicamente a: los responsables de los programas; los Directores de Planificación y Presupuesto de los Ministerios; la Dirección Nacional de Presupuesto; CORDIPLAN; Congreso Nacional y a los demás niveles de funcionarios y organismos participantes en el proceso administrativo presupuestario.

Se podrá así:

- a) Lograr un mayor conocimiento, para mejorar las decisiones que los administradores necesariamente deben tomar durante el año, para conseguir el cumplimiento de las metas y objetivos de los programas, con criterio de eficiencia.
- b) Evaluar en forma periódica las causas de las desviaciones entre lo programado y lo ejecutado, en términos físicos y financieros.

- c) Mejorar la fase de programación del proceso de planificación y presupuesto, teniendo en cuenta la mayor información de que se dispondrá y las conclusiones a que se arribe al realizar la evaluación.

Durante la primera etapa, subsidiariamente se obtendrá información de carácter económico, global y sectorial, que permitirá ampliar el ámbito de los análisis económicos del gasto público.

El Sistema Presupuestario en Guatemala

Para actualizar a los asociados e interesados acerca de las técnicas y sistemas vigentes en los distintos países del área, la Revista de ASIP ha enviado a los responsables principales de las Direcciones u Oficinas de Presupuesto un breve cuestionario que pretende ser al mismo tiempo que informativo, indicador de las dificultades e inquietudes que existen en cada país, por parte de los funcionarios que manejan el sistema presupuestario. A medida que las respuestas vayan llegando se publicarán en esta sección.

EL SISTEMA PRESUPUESTARIO EN GUATEMALA



Preguntas al Lic. Arnoldo Beltetón

El Licenciado Arnoldo Beltetón es Director Técnico de Presupuesto del Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala desde abril de 1968. Antes fue Jefe de la Sección Finanzas Públicas del Departamento de Estudios Económicos del Banco de Guatemala y Asesor del Ministro de Finanzas Públicas en materia de Finanzas y Presupuesto.

Se graduó Licenciado en Ciencias Económicas en la Universidad San Carlos de su país, y se ha especializado en materias de planificación y presupuesto, asistiendo —entre otros cursos y seminarios— al Curso Básico del ILPES (ONU) en Santiago de Chile (1965).

El Lic. Beltetón —que es socio fundador de ASIP— participó en todos los trabajos relativos a la implantación de la técnica de presupuesto por programa en Guatemala, desde 1964 en adelante. Por ello, sus respuestas al breve cuestionario que le hizo llegar la Revista de ASIP son de sumo interés.

1. ¿Cuál es la base legal actual del sistema presupuestario en Guatemala?

El sistema presupuestario de Guatemala se rige por los artículos 223, 224 y 225 que conforman el capítulo VII "Régimen Hacendario" de la Constitución de la República, decretada el 15 de septiembre de 1966.

En cuanto a normas específicas y reglamentarias, sigue vigente la "Ley Orgánica de Presupuesto, Contabilidad y Tesorería de la Nación", Decreto N° 552 del Presidente de la República, promulgada el 22 de febrero de 1956; y su Reglamento contenido en Acuerdo Gubernativo de fecha 24 de febrero de 1958, que fue cuando entró en vigor dicha Ley. Este Decreto 552 fue modificado posteriormente para que fuera posible poner en práctica la técnica de presupuesto por programas. Dichas modificaciones están contenidas en los Decretos-Leyes números 299, 409 y 430, emitidos durante el año 1964.

Se considera urgente sustituir totalmente la ley de presupuesto en vigor, por una que —haciendo acopio de la experiencia obtenida desde 1964 hasta la fecha—, brinde respaldo legal a la aplicación de los adelantos presupuestarios e inclusive dé cabida a las mejoras que puedan aplicarse en el futuro, pero hasta la fecha no ha sido posible su aprobación. Estimo que actualmente se ha logrado la suficiente comprensión de la necesidad de la reforma en todos los ámbitos de actividad gubernamental y

que esto determinará que, en breve plazo, tendremos nuestra nueva ley de presupuesto.

2. **¿Cuál es su balance de aciertos y limitaciones en la experiencia de aplicación de la técnica de presupuesto por programa?**

Los efectos positivos de la aplicación de la técnica de presupuesto por programas en Guatemala, puedo resumirlos así:

a) Se ha logrado hacer pensar a los altos funcionarios públicos en conceptos tales como "planificación" y "programación" de los gastos del Estado; y fundamentalmente han comprendido que para formular presupuestos es necesario fijar la atención en "lo que se hará" con los recursos financieros que solicitan, en lugar del viejo concepto de "qué es lo que se adquirirá". Aunque persisten resistencias a la programación, ya se va comprendiendo que si no se justifican las peticiones de fondos, con metas de realización concretas, previo análisis de prioridades y con apego a los planes de más largo plazo, se corre el riesgo de que tales peticiones sean reducidas o desatendidas, para lo cual se cuenta con bastante apoyo.

b) La programación presupuestaria ha inducido en muchos casos a efectuar reorganizaciones administrativas para un mejor desenvolvimiento de sus actividades.

c) Se han obtenido excelentes logros en la racionalización del gasto, evitándose compras superfluas o no estrictamente necesarias. Considero que esto se ha obtenido, combinando la programación con el sistema centralizado de pagos que se tiene a partir de 1965 (orden de compra y pago para autorizar todo gasto, con revisión previa de la Dirección Técnica de Presupuesto), lo cual ha permitido una armonización del gasto efectivo con el gasto programado. Creo que tal procedimiento ha sido muy positivo, pues el sistema antiguo, —dar mensualmente la dozava parte de las asignaciones presupuestarias a cada dependiente—, era desastroso, ya que con frecuencia se retiraban los fondos aun cuando las obras estuvieran paralizadas o ejecutándose a ritmo lento.

Creo que este cambio ha ayudado a que, sin mayores modificaciones en el sistema tributario, se haya mejorado la eficiencia

cia del gasto público en beneficio del nivel y calidad de los servicios públicos y aumentado notablemente la infraestructura básica para el desarrollo.

En cuanto a limitaciones, es comprensible que en programación no se puede ser inflexible debido a circunstancias de carácter político, o cambios en el sistema económico financiero que obligan a efectuar ajustes sobre la marcha.

Las duplicidades en la programación y en actividades se siguen dando en algunos casos, sobre todo porque se han creado muchos entes descentralizados y en algunos casos éstos efectúan acciones que también corresponden a dependencias del Gobierno Central, tendencia que se espera pueda irse atenuando cuando se adopte el sistema de presupuesto sectorial.

3. ¿Qué innovaciones técnicas usted estima que deban plantearse en adelante para el sistema presupuestario?

Por lo últimamente mencionado parece muy conveniente la implantación del presupuesto por sectores. Desde el punto de vista de la programación, está claro que sería un gran avance la sectorialización, pero es necesario un mayor estudio para su administración, pues hay que asegurarse que no encuentre obstáculos que imposibiliten su ejecución. También se piensa en presupuestos regionales, pero de éstos no se tiene todavía una concepción clara y definida; habrá que estudiar más su posibilidad, porque entendemos que lleva implícita la necesidad de reestructurar administrativamente la mayor parte del sector público.

El Sistema Presupuestario de Venezuela

EL SISTEMA PRESUPUESTARIO DE VENEZUELA

Entrevista a los Drs. Rafael Deret y Delfin Ponce



Dr. Delfin Ponce y Dr. Rafael Deret, en el despacho de la Dirección General de Finanzas del Ministerio de Hacienda de Venezuela.

Los Drs. Rafael Deret y Delfín Ponce, tienen ambos muchos años de vinculación a los trabajos de finanzas y presupuesto en Venezuela.

El Dr. Deret, actual Director General de Finanzas del Ministerio de Hacienda, ha sido sucesivamente Director de Presupuesto de la Gobernación del Distrito Federal; Sub-Tesorero y Tesorero General de la Nación y Director Nacional de Presupuesto. Es también Profesor de Finanzas Públicas en la Universidad Santa María de Caracas.

El Dr. Ponce, actual Director Nacional de Presupuesto, ha sido Jefe del Sector Educación en Presupuesto; Jefe de la División de Gastos; Sub-Director y Director de Crédito Público. También tiene experiencia docente como Profesor de Geografía Económica de la Universidad Central de Venezuela entre los años 1964 y 1968.

La Revista ASIP ha considerado valiosas sus opiniones por la circunstancia de que en Venezuela, desde 1961, se han desarrollado esfuerzos permanentes y pioneros en América Latina en materia de programación presupuestaria.

1.—¿Cuál es la base legal y reglamentaria que regula actualmente el sistema presupuestario de Venezuela?

En Venezuela no tenemos Ley Orgánica de Presupuesto.

Los artículos 223 al 233, del Capítulo 1º del Título VIII de la Constitución de 1961 establecen normas sobre la administración de la Hacienda Pública y la Ley Orgánica de la Hacienda Pública del 17 de Marzo de 1961 contiene disposiciones referentes al Presupuesto, particularmente en los Títulos VII, VIII y IX.

Además de estas normas básicas vigentes, el régimen legal del presupuesto se complementa con el conjunto de disposiciones que con vigencia anual, pero con cierta permanencia, se establecen en cada una de las leyes anuales de presupuesto.

Para completar esta respuesta cabe señalar la existencia de un decreto (Nº 280 del 8 de abril de 1970) que establece dispo-

sición por ejercer ciertos contratos centrales sobre la gestión presupuestaria de Institutos Descentralizados, Empresas y Organismos Estadales, Municipales y Regionales.

2.—¿Existe alguna idea de cambio respecto a esa base legal y reglamentaria?

En realidad en 1968 se envió a estudio del Congreso un Proyecto de Ley Orgánica de Presupuesto que nunca tuvo sanción. El interés en esa ley persiste por parte nuestra en virtud de las necesidades técnicas del sistema.

Ese proyecto de 1968 ya ha sufrido modificaciones por parte del Poder Ejecutivo resultantes del trabajo de una Comisión de especialistas. El nuevo proyecto de Ley Orgánica de Presupuesto ya está listo para ser enviado al Congreso.

Desde luego que a nuestro juicio esa ley consolidaría avances importantes. En primer lugar caracteriza al Presupuesto como un sistema con su cuerpo legal especial. En segundo lugar incorpora las categorías programáticas y establece métodos de control financiero y programas. En tercer lugar establece cambios en la organización institucional de las unidades de presupuesto. Se crea la Oficina Central de Presupuesto, con vínculos claros con la de Planificación; de Reforma Administrativa y de Personal, en relación directa con la Presidencia de la República. Y por último, en esta breve indicación de sus innovaciones, se destaca el establecimiento de normas legales centrales para el sistema presupuestario de organismos y empresas descentralizadas y autónomas.

Con respecto al control financiero y de resultados ya hemos avanzado aún antes de tener esta ley. Recientemente se creó por Decreto la Dirección de Contabilidad Administrativa, diferente de la Dirección General de Finanzas, que nos permitirá sensibles avances en nuestros sistemas de control de ejecución, resultados y eficacia en la aplicación del gasto. El Decreto que la instituyó es el N° 1.509 del 5 de Diciembre de 1973.

3.—¿Cuáles a vuestro juicio han sido los adelantos más significativos y las limitaciones más graves en el propósito de modernizar el sistema presupuestario de Venezuela?

Los avances más importantes se alcanzaron en materia de programación, al haberse logrado incorporar la estructura programática en la formulación y presentación del Presupuesto. Junto a ello la modernización de los sistemas de clasificación y la incorporación en la exposición de motivos de cada Ley Anual de elementos informativos de relación entre el Presupuesto y el Plan de la Nación.

Desde luego que la incorporación de las categorías de programación se tuvieron que constreñir a la base legal de la referida Ley Orgánica de Hacienda Pública, forzando la identificación de Programas y actividades a la nominación de esa ley (capítulos y partidas) y a la rigidez de la organización administrativa.

Las limitaciones se han presentado en el manejo del sistema. En su control. No solo en el destino de la aplicación de los gastos sino en sus resultados y en su eficiencia. Tenemos información mucho más rica que antes pero los organismos no aprovechaban con eficiencia a las unidades centrales con nuestra Dirección Nacional de Presupuesto, les falta capacidad operativa para procesar toda esa información, que no llega sistematizada, ni jerarquizada ni dentro de los plazos en que sería útil para apoyar toma de decisiones administrativas y políticas. La obligatoriedad legal con responsabilidades en todo lo referente al control y la evaluación de resultados, permitirá organizar toda esta área de trabajo del sistema presupuestario para maximizar las posibilidades de la técnica de presupuesto por programas.

4.—¿Cómo se está enfocando el trabajo tendiente a la regionalización del sistema presupuestario?

La política del gobierno Nacional con relación a la concepción del desarrollo plantea la necesidad de implementar el sistema de planificación con información relativa a las dimensio-

nes sectorial y regional. A esta fecha existe el propósito expreso de elaborar el V Plan para el período 1974-79, mediante la compatibilización de las políticas y objetivos a nivel regional con los formulados a nivel global y sectorial.

En atención a lo expresado anteriormente y dada la concepción del sistema global de planificación y presupuesto, el Ministerio de Hacienda prevé que la elaboración del Presupuesto del sector Público contemple la disgregación regional y para ello el enfoque del trabajo es el siguiente:

1.—El Presupuesto del Sector Público de una región determinada está conformado por los respectivos presupuestos de los distintos niveles de gobierno que actúen en dicha región. Se trata de un presupuesto de características singulares ya que está integrado por distintos presupuestos, cada uno de ellos con una unidad institucional independiente que actúa en las distintas etapas del respectivo proceso presupuestario y su implantación permitirá aparejado que se determine claramente la responsabilidad de cada uno de dichos niveles en el logro de las metas y objetivos. En virtud de que dichas metas y objetivos se desprenderán de las orientaciones de los respectivos planes regionales, la adopción de este instrumento presupuestario dará un carácter operativo a dichos planes. Además la información que obtenga a través de este mecanismo, será básica para la toma de decisiones de política económica que contemple la problemática regional.

2.—La primera etapa del plan de trabajo en cuestión, tiene como objetivo básico el permitir a los organismos nacionales ubicados en las regiones participar en el proceso.

Simultáneamente se intensificará el trabajo tendiente a perfeccionar la técnica de programación presupuestaria a nivel de los Estados y, en una segunda etapa se sumarán los esfuerzos y recursos de otros organismos, tales como CAP y Fundacomún, para hacer participar a las municipalidades en la confección del Proyecto del Sector Público Regional.

Ahora bien, debido a que para la elaboración del Presupuesto Regionalizado del Sector Público es necesario —entre

otros aspectos— disponer de planes regionales de desarrollo debidamente compatibilizados con el Plan Global y los Planes Sectoriales, desconcentrar cabalmente los organismos públicos nacionales que actúen en las distintas regiones, adoptar la técnica de programación presupuestaria en todos los niveles de gobierno con una concepción similar, e implementar el ordenamiento jurídico con vista a su coordinación en los distintos niveles de la administración pública, el Ministerio de Hacienda en nexo con CORDIPLAN se ha propuesto el cumplimiento de un plan de trabajo cuya primera etapa se centrará en los organismos nacionales (ministerios, organismos autónomos y empresas públicas).

Informaciones de ASIP

A. PRIMERA REUNION DEL CONSEJO DIRECTIVO DE ASIP

Entre los días 29 y 30 de noviembre se celebró en la sede la 1ra. reunión del Consejo Directivo de ASIP.

Asistieron su Presidente: Dr. José Vte. Rodríguez Aznar (Venezuela); su Vice-Presidente, Dr. Gustavo Acuña; el Secretario Sr. Bolívar Lupera y los vocales Sres. Antonio Amado (Brasil); Ramiro Cabezas (Bolivia); Jorge Irisity (Uruguay) y Juan C. Vinelli (Perú). Los tres últimos asistieron convocados como vocales suplentes por la imposibilidad de asistir de los titulares señores Alcibíades Saenz (Perú), Vladimiro Arellano (Chile) y Abdiel Julio (Panamá).

El Consejo Directivo sesionó asistido por el Secretario Ejecutivo doctor Luis Rodríguez Mena.

En la reunión se consideró el siguiente temario:

1. Análisis de la cuenta de actividades y utilización de fondos.
2. Programa de actividades 1974-1975 y presupuesto para 1974.
3. Programa de publicaciones.
4. Funcionamiento del Centro de Documentación.
5. Organización y funcionamiento de las Secciones Nacionales de ASIP y designación de representantes promotores por países.
6. Forma de colaboración y participación de ASIP en el IV Seminario Interamericano de Presupuesto Público a celebrarse en México, D. F. del 6 al 11 de mayo de 1974, según solicitud de OEA (Carta del 19-10-73).
7. Criterios para la promoción de afiliaciones institucionales.
8. Asuntos especiales:
 - a) Designación de miembros honorarios.
 - b) Ausencia del miembro principal del Consejo Directivo Sr. Vladimiro Arellano.

I Plan de Trabajo 1974/1975

Teniendo en cuenta que durante el transcurso del año 1973 se cumplieron todas las actividades que estaban previstas para la instalación y puesta en marcha de ASIP 1), este plan comprende el período 1974-1975.

A. Actividades Permanentes

1. Funcionamiento de los servicios de administración.
2. Funcionamiento del Centro de Documentación.
3. Programa de publicaciones.

B. Proyectos específicos

1. **Organización y/o apoyo a la realización de eventos para el intercambio internacional de experiencias técnicas y/o discusiones metodológicas.**

Mayo 1974	Colaboración y participación en el IV Seminario Interamericano de Presupuesto Público (México - Mayo 1974).
Noviembre 1974	Tres coloquios técnicos en la región sobre temas a acordar con las Secciones Nacionales participantes.
Mayo 1975	Colaboración y participación en el V Seminario Interamericano de Presupuesto Público.
Noviembre 1975	Tres coloquios técnicos sobre temas a acordar con las instituciones participantes.

Los coloquios a organizarse en 1974 se proyecta sean organizados a nivel de Secciones Nacionales de ASIP, que atenderían gastos locales de organización y alojamiento de invitados, estando a cargo de ASIP los pasajes, el complemento de viáticos y los honorarios por trabajos de expertos. Se previó consultar la posibilidad de organizar estos eventos en algunos países del área.

2. **Colaboración con instituciones docentes y de investigación nacionales o Internacionales (Universidades, Institutos, Centros de Capacitación, etc.) en disciplinas que interesan a los fines y la especialización de ASIP.**

1975 a) ASIP organizará y financiará un seminario o cátedra universitaria o curso de post-grado sobre presupuesto público, en acuerdo con una universidad del área. Para este programa la secretaría ejecutiva de ASIP realizará contactos y programará el ciclo en el transcurso del año 1974.

1) 1. Celebración de la Asamblea General; 2. Obtención de personería jurídica; 3. Establecimiento de registros y sistemas contables; 4. Instalación del Centro de Documentación y Oficina de la Secretaría Ejecutiva; 5. Organización de la primera reunión del Consejo Directivo.

b) ASIP contratará un experto para estudio o investigación en un tema que sea seleccionado como prioritario en los coloquios técnicos que se realizarán en 1974. Este trabajo podría ser aislado o integrarse a algún proyecto de investigación de mayor alcance que desarrolle algún instituto nacional o internacional en materia afín. La forma de concreción de este programa para 1975 será estudiada y viabilizada por la Secretaría Ejecutiva en 1974.

3. Promoción de la publicación de trabajos técnicos relacionados con el presupuesto público o sistemas vinculados, que interesen para el desarrollo metodológico y práctico de aquellos.

1974 Incluir en el programa de publicaciones del segundo semestre de 1974 la edición de monografías que los interesados envíen o sean seleccionadas por ASIP como de interés para su divulgación. ASIP negociará un acuerdo de publicación con alguna editora especializada de América Latina para concretar esta iniciativa.



En la foto la reunión del Consejo Directivo de ASIP en circunstancias de recibir a la delegación del Gobierno de México, Lic. Marco Antonio Cubillas y Lic. Gerardo de la Sierra, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (Al centro el Dr. José Vte. Rodríguez Aznar, Presidente de ASIP y de izquierda a derecha los señores Gustavo Acuña; Bolívar Lupcrea; Antonio Amado; Marco Antonio Cubillas; Ramiro Cabezas; Luis Rodríguez Mena; Juan C. Vinelli; Jorge Irisity y Gerardo de la Sierra, en la sala del Centro de Documentación de ASIP.

- 1975 a) Mantener el programa de publicación de monografías.
- b) Instituir el "Premio Asociación Interamericana de Presupuesto Público" para trabajos de investigación o tesis sobre presupuesto público o aspectos específicos de las técnicas comprendidas en el proceso presupuestarlo.

En 1974 trabajará una Comisión designada por ASIP para establecer las bases de este "Concurso Anual" y la forma de adjudicación del premio.

4. Propiciar el intercambio de técnicos entre los distintos organismos de presupuesto y programación de los países, para que el conocimiento de las experiencias en el terreno consolide la capacitación teórica de los mismos.

1974 ASIP establecerá una dotación financiera para que un funcionario técnico de una Oficina de Presupuesto, debidamente seleccionado, realice una pasantía de 4 meses en Venezuela, para dedicar medio tiempo a conocer la experiencia de trabajo de la Dirección Nacional de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, y otro medio tiempo a trabajar en el Centro de Documentación de ASIP en el análisis y sistematización de información presupuestaria de América Latina.

- 1975 a) Se adjudicará una pasantía similar a la de 1974.
- b) Se dará apoyo financiero para realizar por lo menos dos experiencias de intercambio de técnicos entre las oficinas de presupuesto de los países. (En 1974 se negociará con los países la forma de concreción de este propósito).

II Designación de representantes por países

El Consejo Directivo designó representantes promotores para la organización de las Secciones Nacionales de ASIP (Art. 7, 8 y 9 de los Estatutos) 1)

Argentina:

Gustavo Acuña
CICAP (Buenos Aires)

1) Art. 7: Los Miembros Colectivos serán las Secciones Nacionales de esta Asociación, las cuales ejercerán su representación a nivel nacional y tendrán el mismo objeto y fines de la Asociación.

Las Secciones Nacionales tendrán como sede aquella ciudad del país correspondiente que permita cumplir a cabalidad los objetivos de la Asociación.

Art. 8: Para la formación de una Sección Nacional se requiere que 10 miembros Individuales y 2 Institucionales residentes en el país, soliciten y obtengan aprobación correspondiente del Consejo Directivo de ASIP.

Art. 9: Las Secciones Nacionales por intermedio de sus representantes informarán anualmente acerca de sus actividades al Consejo Directivo de la Asociación.

Adolfo Linares

Consejo Federal de Inversiones (Buenos Aires)

Jorge A. Nardacchione

Dirección de Presupuesto, Ministerio de Hacienda (Buenos Aires)

Bolivia:

René Anders

Dirección de Presupuesto, Ministerio de Hacienda (La Paz)

Lucio González

Dirección de Presupuesto, Ministerio de Hacienda (La Paz)

Brasil:

Marconi B. Isolán

Gral. Caldwell 678, Porto-Alegre (Brasil)

Antonio Oliveira Netto

Direção de Orçamento, Ministerio de Planeamiento (Brasilia)

Luiz Rogerio M. de Castro Leite

Secretaría de Estado da Fazenda - Minas Gerais

Belo Horizonte (Brasil)

Colombia:

Arango Toro

Dirección de Presupuesto, Ministerio de Hacienda (Bogotá)

Chile:

Max Vildósola

Dirección de Presupuesto, Ministerio de Hacienda (Santiago)

Juan Villarzún

Dirección de Presupuesto, Ministerio de Hacienda (Santiago)

Ecuador:

Bolívar Lupera

Dirección de Presupuesto, Ministerio de Finanzas (Quito)

Guatemala:

Arnoldo Beltetón

Dirección Técnica del Presupuesto, Ministerio de Finanzas y Crédito Público (Guatemala)

Haití:

Jacques Simeon

Dirección de Presupuesto, Ministerio de Hacienda
(Puerto Príncipe)

Honduras:

Héctor Medina

Dirección de Presupuesto, Ministerio de Hacienda
(Tegucigalpa)

México:

José Bustani Híd

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (México)

Marco Antonio Cubillas

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (México)

Nicaragua:

Félix Hernández Gordillo

Dirección de Presupuesto, Ministerio de Hacienda
(Managua)

Panamá:

Abdiel Julio
Departamento de Presupuesto, Presidencia de la República
(Panamá)
Lee Ward
Apartado Postal 5935, Ciudad de Panamá (Panamá)

Paraguay:

Miguel Angel López
Dirección de Presupuesto, Ministerio de Hacienda
(Asunción)
Julio Mujica
Dirección de Presupuesto, Ministerio de Hacienda
(Asunción)

Perú

Cel. Guillermo Lastres López-Hurtado
Dirección de Presupuesto, Ministerio de Economía y Finanzas
(Lima)
Juan Carlos Vinelli
Dirección de Presupuesto, Ministerio de Economía y Finanzas
(Lima)

República Dominicana:

Luis del Villar
Departamento de Presupuesto - Presidencia de la República
(Santo Domingo)

Uruguay:

Oswaldo Albano
Oficina de Planeamiento y Presupuesto (Montevideo)
Agustín F. Canessa
Ministerio de Cultura (Montevideo)

Venezuela:

Rafael Deret G.
Dirección General de Finanzas Públicas, Ministerio de Hacienda
(Caracas)
Delfín Ponce
Dirección Nacional de Presupuesto, Ministerio de Hacienda
(Caracas)

Se encomendó a la Presidencia y a la Secretaría Ejecutiva nominar los representantes y promotores en los países no indicados en esta nómina.

Al mismo tiempo se establecieron pautas de trabajo para los representantes y promotores en cada país:

1. Se pondrá en marcha la organización de las Secciones Nacionales designando para ello a un promotor para cada país de la región. Al mismo tiempo, se elaborará un reglamento para las mismas, el cual deberá ser aprobado por el Consejo Directivo en su próxima reunión en México. Se encargará de elaborar dicho proyecto a los doctores Gustavo Acuña y Jorge Irisity.

2. Las tareas de los promotores por países, hasta tanto se dicte el referido reglamento, serán las siguientes:

- a) Promover las Secciones Nacionales organizando grupos de profesionales interesados, y lograr la vinculación a ASIP de algunos organismos como afiliados institucionales.
- b) Encargarse, por cuenta de ASIP, de la recaudación de las cuotas de afiliación y depositarlas en una cuenta bancaria a nombre de la Asociación en cada uno de los países.
- c) Elaborar, conjuntamente con los restantes interesados en la organización de las Secciones Nacionales, un informe con sugerencias para el proyecto de reglamentación de las Secciones Nacionales, tomando en cuenta las características propias de cada país. Este informe deberá enviarse a ASIP a más tardar a fines del mes de febrero de 1974, para ser tomado en cuenta en la elaboración del reglamento definitivo.

Interesa principalmente que se estudie la forma como podrán organizarse las Secciones Nacionales en los países de organización federal o provincial, de modo que las actividades de ASIP tengan proyección en todos los Estados o provincias.

- d) Formular, junto con los demás interesados en la organización, un programa de actividades para las Secciones Nacionales, de acuerdo al interés de los países respectivos y dentro de las áreas de acción que establecen los Estatutos de ASIP. En este proyecto de programa de actividades deberá tenerse en cuenta el programa de trabajo aprobado por el Consejo Directivo de ASIP para la Asociación en su conjunto.

III. Designación del Comité Editor de la Revista de ASIP

A efectos de programar y orientar la publicación de la Revista de ASIP, el Consejo Directivo designó un Comité Editor seleccionando especialistas de reconocida solvencia técnica de distintos países y estableciendo un número limitado de integrantes para facilitar el trabajo práctico de su vinculación.

Ordenadas alfabéticamente, el Comité Editor quedó integrado por las siguientes personas: Antonio Amado (Brasil); Arnoldo Belteton (Guatemala); José Bustani H. (México); Jorge Irisity (Uruguay); Jorge Israel (Chile); Jorge

A. Nardacchione (Argentina); **Jorge Ripa** (Argentina); **José Vte. Rodríguez Aznar** (Venezuela); **Luis Rodríguez Mena** (Venezuela); **Tildo Tombini** (Brasil); y **Lee Ward** (Chile).

El Consejo Directivo estipuló igualmente que todos los restantes miembros del mismo, se consideran integrantes del cuerpo editor a efectos de avanzar sugerencias, observaciones y aportar trabajos para el programa de publicación de la Revista.

Por su parte, y sin perjuicio de lo establecido en el Art. 36 (Parágrafo 1º) de los Estatutos, se designó por unanimidad al Dr. Jorge Irisity como Secretario del Comité Editor con responsabilidad de atender todos los aspectos prácticos de la publicación de la Revista y coordinar la tarea del Comité en la selección y promoción de trabajos y estudios para publicar.

IV. Régimen de Cuotas de Afiliación

Se estableció el siguiente régimen de cuotas de afiliación:

	USS	Venezuela Bs.
1. MIEMBROS INDIVIDUALES		
Cuota anual de afiliación-suscripción que otorga derecho a recibir 4 números trimestrales de la Revista y un boletín informativo mensual	8	35.—
2. MIEMBROS INSTITUCIONALES		
Cuota anual de afiliación-suscripción que otorga derecho a recibir 4 números trimestrales de la Revista y un boletín informativo mensual	250	1.075.—

A efectos de tener vigentes los derechos de miembros de ASIP la cuota de afiliación deberá cancelarse en el transcurso de los meses de Enero y Febrero de cada año.

El pago de la cuota de afiliación se efectuará en moneda nacional de cada país siendo responsable de su cobro el representante promotor designado por ASIP, hasta tanto no estén debidamente constituidas las Secciones Nacionales.

Las actividades programadas para 1974/1975 exigen de los miembros de ASIP un responsable cumplimiento en su compromiso de pago de la cuota de afiliación. En el presupuesto de Ingresos de la Asociación se cuenta además con ayudas gubernamentales especiales. Hasta la fecha han comprometido estos aportes las Direcciones de Presupuesto de Venezuela, Ecuador y Perú. En el caso de Venezuela este apoyo se ha materializado desde el mes de julio de 1972.

V. Resoluciones especiales

1. DESIGNACION DE MIEMBROS HONORARIOS (Art. 11 de los Estatutos) 1)

La Asociación Interamericana de Presupuesto Público (ASIP) hace del conocimiento de sus Miembros Individuales e Institucionales, en todo el ámbito latinoamericano, que por resolución de su Consejo Directivo reunido en Caracas durante los días 29 y 30 de noviembre del corriente año, acordó conferir la distinción de MIEMBROS HONORARIOS a las siguientes personalidades:

GONZALO MARTNER GARCIA

Renombrado especialista chileno de fructífera y pionera labor en el campo de la técnica Presupuestaria en América Latina, por varios años experto del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) de las Naciones Unidas, de la Comisión Económica de Asia y el Lejano Oriente (ECAFE) y la Comisión Económica para África (ECA) y ex-Ministro-Director de Planificación de la República de Chile.

LUIS ENRIQUE OBERTO G.

Ministro de Hacienda y ex-Jefe de la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la República de Venezuela, cuyo estímulo y respaldo hizo posible la creación y funcionamiento de la Asociación Interamericana de Presupuesto Público.

2. SOLIDARIDAD CON EL MIEMBRO PRINCIPAL DEL CONSEJO DIRECTIVO Sr. VLADIMIRO ARELLANO (CHILE)

"El Consejo Directivo de la Asociación Interamericana de Presupuesto Público en su primera reunión celebrada en la ciudad de Caracas acordó por unanimidad expresar su reconocimiento al señor Vladimiro Arellano, Vocal principal de este Consejo por su relevante participación como Presidente en la organización del IV Seminario Interamericano de Presupuesto realizado en Santiago de Chile, en el que se llevó a cabo la ceremonia de instalación de la Asociación; y junto con lamentar su ausencia de estas deliberaciones por encontrarse privado en la actualidad de su libertad, resolvió hacer llegar las sinceras manifestaciones de solidaridad y amistad de sus integrantes".

1) Art. 11.—Son MIEMBROS HONORARIOS aquellos especialistas americanos que por sus relevantes méritos y actuación en el campo de la Técnica Presupuestaria sean acreedores a tan alta distinción.

Parágrafo único: Los aspirantes a MIEMBROS HONORARIOS deberán ser propuestos ante el Consejo Directivo por cinco (5) Miembros Activos, de distintos países. La proposición deberá estar acompañada del Curriculum Vitae del postulado y la justificación acerca del candidato postulado. El Consejo Directivo, después de estudiar el expediente correspondiente decidirá sobre el caso, dejando constancia en el Libro de Actas de la Asociación.

B. REUNION DE ASIP CON EL MINISTRO DE HACIENDA DE VENEZUELA DR. LUIS ENRIQUE OBERTO G.

El apoyo gubernamental de Venezuela a los objetivos de la creación de ASIP y el apoyo práctico financiero que ha permitido avanzar en la instalación y funcionamiento de la Asociación, fue testimoniado por el Consejo Directivo en visita corporativa al Ministro de Hacienda Dr. Luis Enrique Oberto G., el día 29 de noviembre de 1973.

En dicha oportunidad el Consejo Directivo en palabras de su Presidente Dr. José Vte. Rodríguez Aznar y su Vice-Presidente Dr. Gustavo Acuña, expresaron el agradecimiento de ASIP y valoraron especialmente el interés técnico del Ministro Dr. Oberto en relación al impulso de la Asociación. Como recordación de este testimonio se entregó al señor Ministro una placa de ASIP suscrita por los miembros del Consejo Directivo.

El Ministro Dr. Oberto recibe del Presidente de ASIP la placa de reconocimiento; Con ellos el Director Nacional de Presupuesto Dr. Delfín Ponce Lugo.



C. IV SEMINARIO INTERAMERICANO DE PRESUPUESTO (MEXICO 6 AL 11 DE MAYO DE 1974)

Ya está anunciado para el período del 6 al 11 de mayo de 1974, el IV Seminario Interamericano de Presupuesto. El Departamento de Asuntos Económicos de la OEA lo organiza siguiendo la secuencia iniciada en 1971 en Venezuela y para ello cuenta con el interés entusiasta del Gobierno de México que, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público está programando las actividades con gran sentido de responsabilidad como país sede.

ASIP recibió del Gobierno de México el proyecto del programa de trabajo y actividades, que incluye un amplio detalle de todos los aspectos organizativos que se están previendo, para que el IV Seminario tenga un marco de apoyo práctico que asegure eficientes resultados. Una delegación integrada por los Lic. Marco Antonio Cubillas y Lic. Gerardo de la Sierra, viajó a Caracas durante el período de sesiones del Consejo Directivo de ASIP para recibir de éste opiniones sobre el temario, la forma de organizar su análisis y discusión y —en general— respecto al conjunto de detalles de organización que se están teniendo en cuenta.

Por otra parte, ASIP recibió comunicaciones del Departamento de Asuntos Económicos de OEA, en donde se señala el interés por una activa participación de la Asociación en el Seminario y el apoyo posible para facilitarle la mayor asistencia de expertos y participantes de países al evento.

El Consejo Directivo de ASIP resolvió aceptar la invitación a colaborar activamente en la organización y funcionamiento del IV Seminario. A este respecto expresó a los delegados del Gobierno de México su criterio en cuanto a los temas que actualmente son de prioritario interés en América Latina para ser discutidos en dicho Seminario y aportó sugerencias sobre la forma más eficiente de organizar los trabajos del Seminario. Al mismo tiempo aprobó recursos para financiar la asistencia de hasta seis expertos

y la elaboración de trabajos para los temas de la reunión. El Consejo Directivo de ASIP puso especial énfasis en el criterio de que los participantes activos al Seminario sean seleccionados en función de una reconocida versación y experiencia en materias de presupuesto y planificación.

Sin que el temario y los detalles aún estén definidos concretamente, se puede anticipar de acuerdo a los puntos de vista concordantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México, del Departamento de Asuntos Económicos de la OEA y de ASIP, que uno de los temas será "Planes Financieros Anuales", por considerarse su análisis de prioritario interés técnico para un sustento efectivo y práctico de la programación de los presupuestos públicos. ASIP ha propuesto también la discusión del tema "Presupuestos Regionales" que además de interesar metodológicamente en términos generales, presenta el interés concreto de las experiencias en marcha en Perú y Venezuela. Finalmente, también se prevee la inclusión de algún tema relacionado con la discusión —teórica o metodológica— referente al "Gasto Público y su incidencia en el desarrollo económico y social".

Teniendo en cuenta que entre los objetivos y medios de acción de ASIP se encuentran "servir de institución de consulta a organismos internacionales o nacionales" y "estimular el intercambio de experiencias entre los técnicos y funcionarios de países americanos", así como "promover conferencias, reuniones, congresos, seminarios, etc." en materia de presupuesto y afines, el Consejo Directivo resolvió aceptar la invitación a copatrocinar el IV Seminario Interamericano de Presupuesto y en tal carácter brindar su apoyo técnico y material al evento que se valora como de mucha importancia por su relevancia técnica. A tal efecto se incluyó el IV Seminario como un proyecto específico del Plan de Trabajo de ASIP (1974/1975) junto con otros proyectos y eventos de importancia que la Asociación impulsará durante esos años en los distintos países de América Latina.

REVISTA DE ASIP

La revista será trimestral y con los precios siguientes para personas e instituciones no afiliadas a ASIP:

	Suscripción Anual	Núm. Suelto	Núm. Atrasados
En Venezuela	Bs. 40	Bs. 12	Bs. 20
En otros países	\$ 10	\$ 3	\$ 5

Las solicitudes de suscripción se dirigirán únicamente al Centro de Documentación de ASIP y deberán venir acompañadas del cheque respectivo expedido a nombre de la Asociación Interamericana de Presupuesto Público (ASIP).

Las personas e instituciones afiliadas a ASIP recibirán la Revista sin costo encontrándose al día en el pago de sus cuotas de afiliación.

Impreso y hecho en Caracas

por

ARTEGRAFIA C. A.