

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:

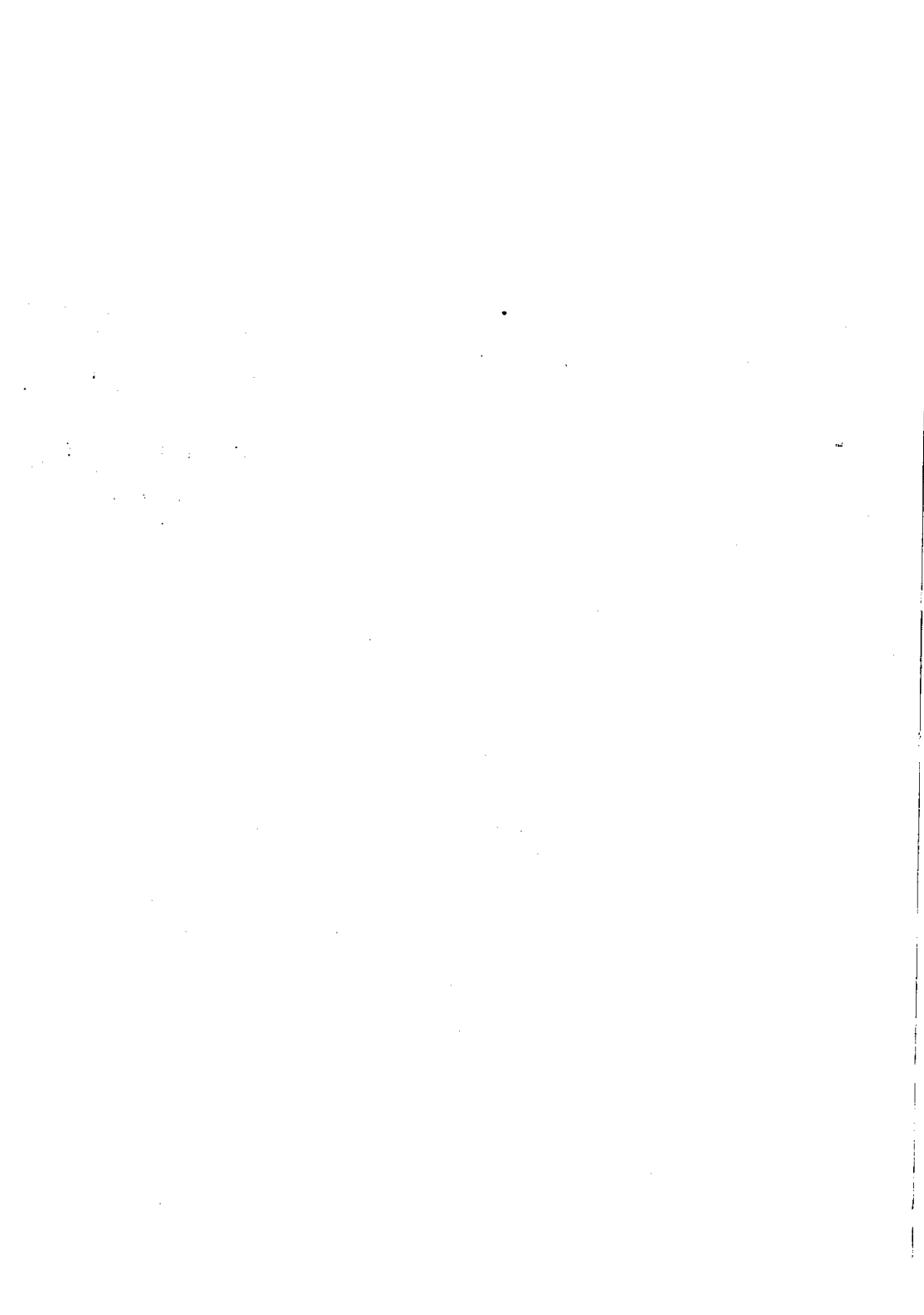
Sres. Alcibíades Sáenz (Perú); Vladimiro Arellano (Chile); Antonio Amado (Brasil); y Abdiel Julio (Panamá).

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).



**REVISTA DE LA
ASOCIACION
INTERAMERICANA
DE PRESUPUESTO
PUBLICO**

Caracas - Venezuela

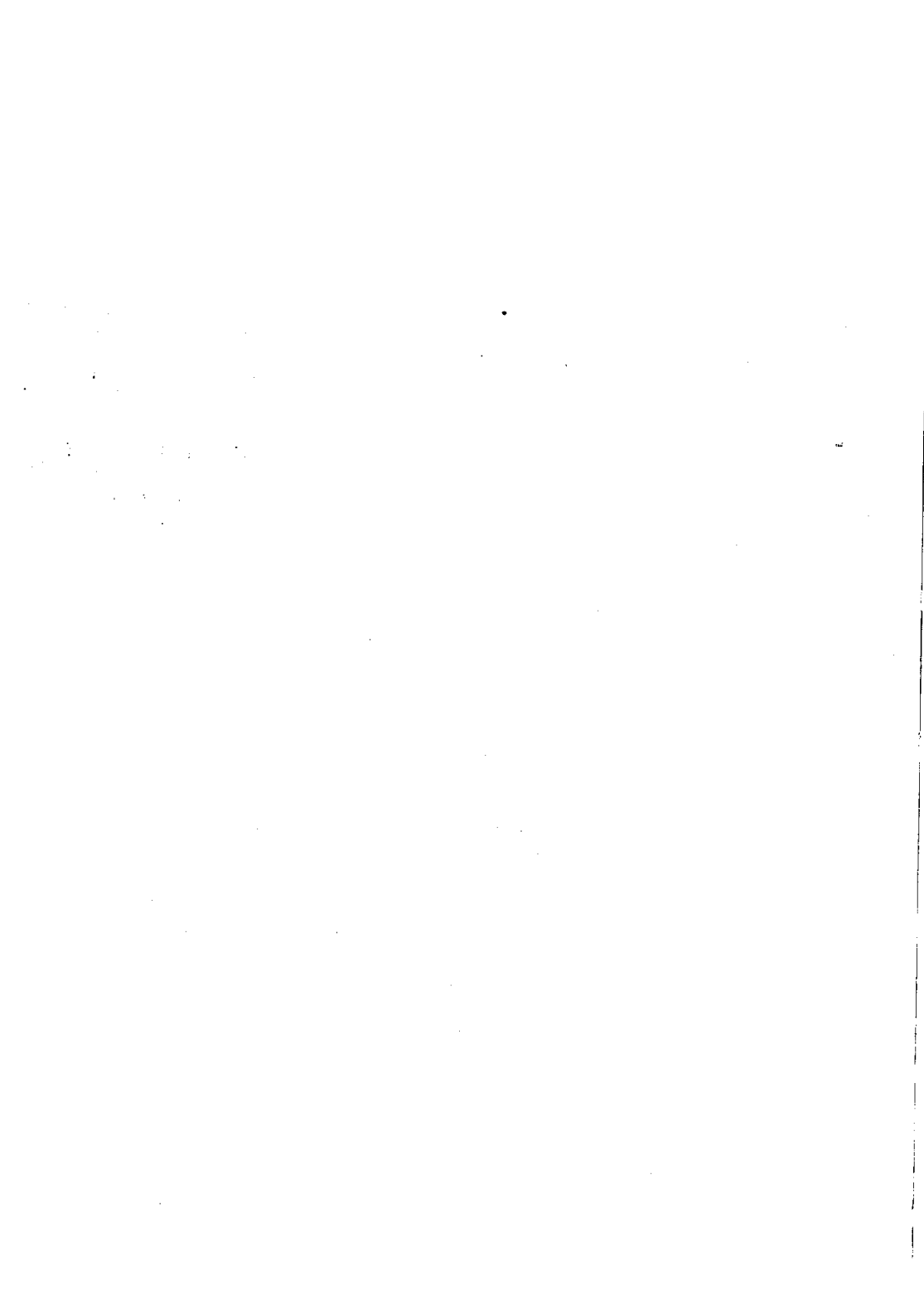
Nº 2

Abril de 1974

Los trabajos y artículos de esta publicación pueden ser reproducidos total o parcialmente con mención de autor y referencia expresa de haber sido tomados de la Revista de la Asociación Interamericana de Presupuesto Público (ASIP).

S U M A R I O

	<u>Pág.</u>
1. Editorial: Trabajo técnico en los países e intercambio internacional	9
2. La experiencia del Presupuesto por Programas en Argentina. Por Marcos Makón	15
3. La toma de decisiones en el sector público y el análisis coste-beneficio. Por Luis Rodríguez Mena	61
4. Reforma del sistema presupuestario. (Ideas para una estrategia). Por José Vicente Rodríguez Aznar	101
5. El sistema presupuestario en México. Entrevista a los licenciados José H. Bustani y Marco Antonio Cusillas	151
6. El sistema presupuestario en Perú. Entrevista al Cnel. Guillermo Lastres López Hurtado	173
7. El sistema presupuestario en Río Grande do Sul (Brasil). Entrevista al Economista Dr. Milton Beno Assmanor	183
 INFORMACIONES DE ASIP.	
— IV Seminario Interamericano de Presupuesto Público (México - 5 al 10 de Mayo de 1974	191



Editorial:

Trabajo Técnico en los Países e Intercambio Internacional

1. La preocupación actual en materia de reformas al sistema presupuestario.

La instalación y puesta en marcha de la Asociación Interamericana de Presupuesto Público está coincidiendo en el tiempo con una revitalización de los trabajos que se desarrollan en los distintos países del área por la modernización de los sistemas presupuestarios.

Se puede decir que se atraviesa una etapa de maduración de los esfuerzos teórico prácticos iniciados hace 15 años. En el campo teórico, con la concepción del sistema de presupuesto por programas y su aplicación integrada a los sistemas de planificación para el desarrollo y bajo las exigencias peculiares de los países de América Latina. En el campo práctico, con los trabajos concretos que llevaron a cabo la mayoría de los países en materia de elaboración de planes y presupuestos programados y también de reestructuración orgánica de las oficinas de presupuesto.

Las experiencias de planificación de presupuesto por programas no han brindado resultados espectaculares ni han cambiado sustancialmente la base de la problemática que obstaculiza el desarrollo, en el sentido integral de este término, de los países que aplicaron dichas técnicas. Algunos afirman que ello implica el fracaso de las mismas y desean encontrar en esa comprobación el argumento para decretar su ineficacia. Otros explican que la aplicación de los sistemas de planificación y de programación presupuestaria no puede ensayarse aislada de cambios en las restantes disciplinas vinculadas a la administración y al sistema de toma de decisiones en la esfera estatal. Finalmente hay quienes sostienen que se trata de técnicas y metodologías de aplicación naturalmente ineficientes en sistemas de economía liberal y que sólo maximizan sus resultados en sistemas de economía colectiva y de administración centralmente dirigida.

En el caso del sistema presupuestario en particular existe consenso en reconocer que se trata de una técnica instrumental, con posibilidades de perfeccionarse científicamente en su concepción y en su aplicación práctica en forma independiente de la evolución misma del sistema económico al que sirva, aunque, según sean las características de éste, desarrollará con mayor o menor intensidad los métodos e instrumentos de análisis con las que ella opera.

También existe relativo consenso en aceptar que no se puede evaluar el período hasta ahora transcurrido en la aplicación de la técnica del presupuesto por programas como el de una experiencia fracasada o valorar la actual coyuntura como la de una técnica estancada. Más bien se coincide en señalar que en el momento actual los profesionales que trabajan en los sistemas presupuestarios y los docentes y teóricos en esta disciplina, han llegado a una comprensión global de dicha técnica y de las implicaciones de su aplicación, y han logrado determinar los obstáculos y factores limitantes existentes para una aplicación eficiente de la misma.

La diversidad de eventos como seminarios, mesas redondas y cursos, así como la numerosa elaboración de documentos de análisis que sobre temas presupuestarios están actualmente llevándose a cabo y elaborándose en los distintos países, se

orientan especialmente a la búsqueda de criterios tácticos y medidas prácticas para pasar —en cada experiencia nacional— de la aplicación teórica y formal de la técnica a su utilización operativa eficaz.

En ese mismo interés se orientan las actividades de la Asociación Interamericana de Presupuesto Público y por ello cuando se concibió la Asociación como vínculo entre profesionales y especialistas de distintos países y también de instituciones con actividades en el sistema presupuestario, se estableció y previó estatutariamente la necesidad de que ASIP estuviera integrada por entidades que en cada país desarrollen sus propósitos y objetivos. Una entidad técnico-profesional de carácter internacional no puede desenvolverse sino como una expresión de síntesis del quehacer y las inquietudes de los respectivos núcleos nacionales y el desarrollo de actividades en cada país solo se concibe en el interés particular del análisis técnico que requiera en cada etapa la evolución del sistema presupuestario del país de que se trate y de acuerdo a las prioridades que los propios núcleos nacionales hayan acordado.

Los supuestos precedentes fueron los que mayor interés despertaron en relación al trabajo de ASIP y explican en buena parte el apoyo que la Asociación ha concitado en su breve período de actividades en la mayoría de los países de América Latina. Ella concilia la vida de un organismo independiente a nivel del trabajo técnico de cada país, agregándose la oportunidad que brinda la Revista de ASIP en el sentido de que las distintas experiencias y avances a nivel nacional se proyecten fuera de fronteras sin limitaciones y enriquezcan recíprocamente todos los sistemas con aportes más elaborados y más permanentes que los que quedan del breve y simple intercambio promovido en reuniones técnicas.

2. La ASIP a nivel nacional.

Los Estatutos de la Asociación Interamericana de Presupuesto Público establecen lo siguiente:

Art. 7º.—Los Miembros Colectivos serán las Secciones Nacionales de esta Asociación, las cuales ejercerán su represen-

tación 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 con los objetivos de la Asociación.

Art. 8º—Para la formación de una Sección Nacional se requiere que diez (10) Miembros Individuales y dos (2) Institucionales residentes en el país, soliciten y obtengan la aprobación correspondiente al Consejo Directivo de la Asociación Interamericana de Presupuesto Público.

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

En el próximo mes de Mayo celebrará su segundo período de sesiones el Consejo Directivo de ASIP y aprobará el reglamento de organización y funcionamiento de las Secciones Nacionales de modo que las actividades de la Asociación puedan cumplirse adecuadamente y canalizar los trabajos que ya se vienen desarrollando en algunos países. Los lineamientos generales del proyecto de reglamento que está a estudio contemplan un funcionamiento prácticamente autónomo para estos órganos nacionales, en el marco del relacionamiento estatutario ya establecido para la ASIP en su conjunto. En dicha reunión del Consejo Directivo a celebrarse en la ciudad de México se contará con la presencia de la mayoría de los promotores representantes nacionales de ASIP y por lo tanto en el análisis del tema contará con los puntos de vista de las personas directamente interesadas en que el reglamento contemple las bases necesarias para un trabajo eficiente de las Secciones Nacionales. Este encuentro amplio de los miembros del Consejo Directivo con los promotores nacionales se dará en la oportunidad coincidente de la realización del IV Seminario Interamericano de Presupuesto entre los días 5 y 10 de Mayo próximo en ciudad de México, organizado por el Gobierno de México, la Organización de Estados Americanos y nuestra Asociación.

Mientras tanto es un honor para ASIP destacar que ya están

funcionando en régimen de organización provisoria las Secciones Nacionales de Panamá, Perú y Ecuador y que han avanzado en ese sentido los trabajos de los promotores nacionales para su puesta en marcha en Argentina, Venezuela y Brasil. A partir de la entrada en vigor del Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Secciones Nacionales se considera que se podrá vincular más efectivamente el interés concitado en todos los países por las actividades de ASIP y particularmente por la edición de esta Revista cuyo primer número alcanzó una distribución de 800 ejemplares en América Latina y 300 en otras áreas, así como un número significativo de suscripciones.

3. Actividades de promoción técnica en los países.

Otro de los temas que se analizará en la próxima reunión del Consejo Directivo será la aprobación del temario y la organización de los Coloquios Técnicos que en el programa de actividades para 1974 estaba previsto llevar a cabo en algunos países del área.

La posibilidad de realización de estos eventos depende en buena parte del interés de los propios técnicos nacionales; y la determinación de los temas a tratar está sujeta a los problemas que mayor prioridad merezcan en cada país donde se celebren. Igualmente ASIP se preocupó, cuando concibió la necesidad de realizar dichos eventos, de poder llevar a alguno de ellos la discusión de temas que hubieran sido considerados de interés en los Seminarios Interamericanos hasta ahora realizados y que pudieran tener alcances comunes a la mayoría de los países.

Es también un índice del impulso que ha tomado la labor de ASIP señalar que Perú, Panamá y Ecuador ya han requerido ser sede de algunos de los Coloquios Técnicos programados, y que similar interés se ha manifestado informalmente por parte de otros países.

4. Una respuesta favorable.

En la nota editorial del número inicial de esta Revista, el Presidente de la Asociación Interamericana de Presupuesto Público Dr. José Vicente Rodríguez Aznar señaló: "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". Y al final de la misma formuló 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".

Al publicar el segundo número de la Revista de ASIP debemos señalar con entusiasmo que el principal objetivo que justifica la existencia de la Asociación se está alcanzando y que el llamado de su presidente no ha caído en el vacío. En efecto, esta Revista existe y ha despertado el interés del vínculo y el intercambio y por otra parte han sido numerosas las afiliaciones de profesionales y técnicos de distintos países de América Latina. Además de ello, en el orden financiero se ha sumado al apoyo que el Gobierno de Venezuela brinda a la Asociación desde sus etapas iniciales la asignación de contribuciones especiales para el desarrollo de las actividades de ASIP de los gobiernos de Perú y Ecuador, lo cual merece destacarse y agradecerse especialmente.

Abril de 1974.

La Experiencia del Presupuesto por Programas en Argentina

Por Marcos Makón *

- * Experto de Naciones Unidas en el Proyecto "Reforma Administrativa en Venezuela" desde 1973; Jefe de la División de Programación Presupuestaria del Consejo Federal de Inversiones (Rep. Argentina) entre 1963/1973; Titulado en la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de Buenos Aires. Participante del Curso de Administración para el Desarrollo (Fundación Getulio Vargas — Río de Janeiro — 1967). Participante del Cursó sobre Técnicas de Planificación, Proyectos y Programación Presupuestaria (Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social — Santiago de Chile — 1969).



LA EXPERIENCIA DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS EN ARGENTINA

Por Marcos Makón

INTRODUCCION

América Latina tiene una importante experiencia en materia de aplicación del Presupuesto por Programas, que se caracteriza por un rasgo, la heterogeneidad de las implementaciones. Diversos factores han determinado esa heterogeneidad, entre ellos la presencia de concepciones disímiles respecto a los contenidos de esta técnica, y la utilización de estrategias diferentes en su ejecución. Este caudal de experiencias es actualmente objeto de un amplio debate en los círculos preocupados por el problema presupuestario de América Latina.

El presente trabajo intenta aportar a ese debate un raccon-to sintético de la experiencia específica de la Argentina en materia de presupuesto por programas. El objetivo es exhibir y analizar algunos aspectos claves de los procesos de implementación de los presupuestos por programas, que puedan ser de utilidad para un análisis latinoamericano comparativo. A tales efectos, se ha optado por realizar el examen en dos dimensiones. En una primera aproximación, estudiar las políticas seguidas por el Gobierno Nacional para implantar el presupuesto por programas y realizar una somera evaluación de los efectos de dichas políti-

cas. En un segundo plano, relatar y examinar las experiencias provinciales. Especialmente se ha enfatizado la indagación de la experiencia provincial a partir de 1970, en virtud de que el autor ha tenido una participación directa y activa en la misma, en razón de sus funciones en el Consejo Federal de Inversiones. Este organismo, pionero en Argentina en materia regional, está constituido por las Provincias y la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires, y tiene entre sus funciones apoyar tecnológicamente a los estados provinciales en el área del mejoramiento de sus sistemas presupuestarios. Cabe señalar que, la riqueza de la experiencia realizada por el CFI en este campo le permitió, contando con la decisiva colaboración de los expertos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, elaborar un "Manual de Elaboración del Presupuesto por Programas", para el nivel provincial argentino, cuya versión preliminar fue presentada en las Segundas Jornadas de Presupuesto por Programas realizados en Abril de 1973 en Tucumán. (*)

Dado el carácter sintético del presente trabajo, y las limitaciones fijadas en cuanto a sus metas, corresponde puntualizar que no se intenta realizar un estudio exhaustivo de la experiencia analizada, sino ofrecer un conjunto de elementos que contribuyan a la investigación comparada, y promuevan indagaciones de mayor amplitud.

EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS EN EL GOBIERNO NACIONAL

Para el análisis de esta experiencia es conveniente examinar separadamente las distintas políticas que se han seguido, para implantar el presupuesto por programas en el Gobierno Nacional, y los efectos que cada una de ellas han tenido en cuanto al mejoramiento del sistema presupuestario.

1. Políticas seguidas

En líneas generales, es posible determinar tres períodos que

(*) Dicho Manual sigue en general en los aspectos conceptuales, las ideas del Dr. Jorge Estupiñán, experto del ILPES, cuyo aporte fue fundamental en el proceso de reforma presupuestaria provincial.

corresponden a tres políticas distintas. En el primero de ellos, que transcurre entre 1963 y 1966, se adopta como criterio la implantación del presupuesto por programas en forma paralela al tradicional. En el segundo período, que abarca los años 1967 a 1969, se abandona la política anterior y se considera que, previo a encarar un proceso de reforma presupuestaria, es necesario mejorar las clasificaciones existentes e introducir nuevas clasificaciones. Y, por último, de 1970 a 1973, se adopta la política de implantación gradual de la programación presupuestaria con carácter legal.

a. Período 1963-1966

Se toma el año 1963 como el de iniciación de las tareas de implantación del presupuesto por programas, como consecuencia de que, es en ese año que se jerarquiza la Oficina Nacional de Presupuesto por decreto-ley 6190, y que en el Artículo 1 de dicho decreto se establece: "El Presupuesto General de la Nación se estructurará en forma económica-funcional y deberá demostrar, en términos de servicios, actividades, trabajos e inversiones proyectadas, el costo anual de las funciones, programas y objetivos del gobierno". Como se puede apreciar la concepción implícita en esta definición era la del presupuesto como instrumento de administración y gobierno, sin considerarlo a la vez, como un instrumento de planificación. Es necesario señalar que, pese a que existía un organismo central de planificación (CONADE), creado en 1961, no funcionaba un sistema de planificación. Pero, como en los considerandos de dicho decreto se expresaba que la implantación del presupuesto por programas sería gradual y progresiva, debería haberse contemplado este aspecto fundamental de dicha técnica.

A partir de la creación de la Oficina Nacional de Presupuesto, se comienzan a realizar los estudios necesarios para encarar la implantación de la nueva técnica presupuestaria. Se adoptó como criterio, para esta primera etapa, su implantación en forma gradual y paralela al presupuesto tradicional. Es así que para el presupuesto del ejercicio 1965, y con carácter informativo, se presentó el Plan de Trabajos Públicos clasificado por programas. Para el ejercicio de 1966 se elaboró el Presupuesto por Programas de la Administración Nacional, que tenía también ca-

rácter informativo, y que acompañaba al presupuesto de carácter tradicional presentado al Congreso Nacional. Este último fue mejorado técnicamente debido a la introducción de un nuevo clasificador por objeto del gasto. Para la apertura por programas se siguió un criterio económico, es decir, se "abrieron" programas de funcionamiento, de transferencias y de inversión. Tal como lo señala Ugalde (1), "El proyecto de presupuesto tradicional destinado a convertirse en la ley de presupuesto, había sido preparado con las técnicas y procedimientos acostumbrados y, por lo tanto, el proyecto por programas no podía menos que seguir tal temperamento, en razón de lo cual, sólo significaba la presentación tradicional bajo la forma de programas".

b. Período 1967-1969

Con el derrocamiento del Gobierno constitucional en junio de 1966 se abandonó la política anterior respecto a implantación del presupuesto por programas. Se consideró que, previa a dicha implantación, que debía ser de carácter legal y gradual, era necesario mejorar las clasificaciones presupuestarias en uso e introducir nuevas clasificaciones. Como ya se ha señalado, en 1966 se había producido un sensible mejoramiento del clasificador por objeto del gasto. A partir de 1967 se introduce gradualmente la clasificación por finalidades y funciones. En dicho año, se implanta también la clasificación económica de los gastos. Esta última existía en forma embrionaria ya que el documento presupuestario tradicional se venía presentando dividido en capítulos, llamados también secciones de "gastos" e "inversiones patrimoniales".

c. Período 1970-1973

A partir de 1970 se dispone la obligación de la apertura en programas. Es decir, se agrega una nueva clasificación de carácter legal al presupuesto.

Durante 1971, la Dirección Nacional de Programación Presupuestaria (nueva denominación de la Oficina Nacional de Pre-

(1) Ugalde, Alberto J. "Experiencia y Perspectiva del Presupuesto por Programas en Argentina", I Seminario Interamericano de Presupuesto, Caracas, 1971.

supuesto), preparó guías e instructivos para la elaboración del presupuesto nacional para el ejercicio 1972, que reflejaron un gran avance conceptual. Si bien se referían, fundamentalmente, a los criterios y métodos a seguir para elaborar el presupuesto para 1972, incluía los lineamientos básicos de un modelo normativo o conceptual bastante acabado del presupuesto por programas, así como los pasos que debían seguir las instituciones para arribar a la apertura de programas. Por otro lado, se señalaba, explícitamente, que el presupuesto era un instrumento del sistema de planificación ya que se determinaba que, para la fijación de objetivos y metas presupuestarias, debía considerarse la planificación a mediano y largo plazo con que contara cada jurisdicción (Ministerio, Secretaría, Organismo Descentralizado, etc.), la que a su vez, debía responder a los respectivos lineamientos sectoriales del Plan de desarrollo vigente en esos momentos. La formulación de los presupuestos para los ejercicios 1972 y 1973, si bien representó un avance con respecto a la realizada en años anteriores, no contenía todos los elementos de la programación y, por otra parte, la vinculación Presupuesto-Plan de Desarrollo fue muy limitada. Además, en la determinación de metas, se produjo una gran confusión ya que, bajo esa denominación se incluyeron tanto metas propiamente dichas (en términos de cantidad de bienes y servicios que satisfacían necesidades de la comunidad), como tareas tales como "emisión de órdenes de pago". Esto permitió que para la apertura de programas se siguiera, en muchos casos, la jerarquía administrativa vigente.

2. Evaluación global de efectos logrados

La falta de una política coherente y permanente tendiente a la implantación del presupuesto por programas a nivel nacional, ha ocasionado que, pese a que hace una década que se iniciaron trabajos y estudios para la implantación de dicha técnica, han sido escasos los avances logrados.

La estrategia seguida en el período 1963-1966 no arrojó resultados positivos, salvo en lo que se refiere a la capacitación lograda por cierto número de funcionarios. Evidentemente, el hecho de que al formularse el primer presupuesto por programas paralelo, el gobierno constitucional es derrocado y el nuevo

gobierno abandona esta política, impide evaluar si la estrategia utilizada, era la más adecuada. La experiencia de otros países que han utilizado esta estrategia es de que, si bien han podido mejorarse las bases técnicas del documento presupuestario paralelo, el hecho de que la Ley de Presupuesto era de carácter tradicional, trajo aparejado que las distintas etapas del proceso presupuestario se siguieran llevando a cabo en forma tradicional.

En lo que se refiere al período 1967-1969, es posible caracterizarlo como aquél en que se mejora el presupuesto tradicional, al introducirle nuevas clasificaciones presupuestarias y perfeccionar las existentes.

El mejoramiento del presupuesto tradicional permitió efectuar análisis del gasto público, y perfeccionar la técnica de elaboración de los mensajes, al presentarse esquemas de ahorro-inversión. Además, en el caso de la clasificación por objeto del gasto, las mejoras introducidas permitieron vincular las cuentas sociales con las cuentas presupuestarias.

Por último, los avances que se han conseguido desde 1970 a 1973, son más de orden conceptual que de aplicación de la nueva técnica presupuestaria. Ello es así pues, pese a que los programas tienen, en este período, carácter legal, las características ya señaladas en cuanto a la aplicación de la técnica programática, implicaron una gran diferencia entre las concepciones teóricas y su aplicación práctica.

Por último, es necesario señalar que, durante todo el período analizado, se han realizado experiencias por decisiones de algunos Ministerios, Organismos Descentralizados y aún Empresas Públicas, aplicando distintas metodologías. Posteriormente adecuaron sus metodologías a las instrucciones y criterios emanados del Gobierno Nacional ya señalados.

En cuanto se refiere al futuro, el autor entiende que el hecho de haberse formulado un Plan Trienal de Desarrollo y, la circunstancia de que hace más de una década que se están realizando estudios para implantar el presupuesto por programas,

hace imprescindible una decisión política firme y que debe ser llevada inmediatamente a la práctica ya, no sólo en cuanto al mejoramiento de la etapa de elaboración, sino también respecto a las restantes etapas del proceso presupuestario.

EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS EN LAS PROVINCIAS

1. Características de las provincias argentinas

Según la Constitución Nacional "La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma republicana, representativa y federal...". El carácter federal que adopta el texto constitucional para caracterizar a la organización institucional del país, implica la existencia de tres niveles de gobierno: nacional, provincial y municipal.

Por otro lado, en el artículo 5º se autoriza a las provincias a dictar sus propias constituciones, en función de las normas generales que establece la Constitución Nacional, y a dictar, entre otras cosas, sus respectivos regímenes municipales.

Al igual que el gobierno nacional, los gobiernos provinciales están constituidos por las tres ramas tradicionales del poder: ejecutivo, legislativo y judicial. El Poder Ejecutivo provincial es ejercido por el Gobernador elegido por votación popular. El Poder Legislativo, está representado por Cámaras Legislativas cuyo número varía para cada provincia según lo que establezca la respectiva constitución provincial; las provincias más "antiguas" cuentan con una Cámara de Diputados y una Cámara de Senadores, en cambio en las de más reciente creación existe sólo una Cámara, denominada Legislatura. Por último, el Poder Judicial en cada provincia es ejercido por la Corte Suprema de Justicia respectiva.

El país está conformado por 22 provincias, un territorio nacional y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

En lo que se refiere a los sistemas presupuestarios provinciales, los respectivos textos constitucionales legislan al respecto. La elaboración del presupuesto está a cargo del Poder Ejecutivo y su aprobación en manos del Poder Legislativo. En varias de las provincias se encuentra instituido constitu-

cionalmente el Tribunal de Cuentas, con funciones de órgano de control legal de la gestión pública. Además, cada provincia está facultada para dictar sus leyes impositivas y de contabilidad. Estas últimas incluyen normas referidas a las distintas etapas del proceso presupuestario.

En cuanto a los sistemas impositivos, si bien varían para cada provincia, existen cuatro impuestos que son comunes a todas ellas y que constituyen su columna vertebral: inmobiliario (dominio de inmuebles), a la transmisión gratuita de bienes (sucesiones), de sellos (actuación judicial y administrativa) y a las actividades lucrativas (ingreso bruto proveniente del ejercicio del comercio, profesión e industria).

Las estructuras administrativas son similares en todas las provincias. Es así que en todas ellas el sector público provincial está conformado por la Administración Central (Gobernación y sus ministerios) y por los organismos descentralizados.

En muchas provincias existen también Empresas Públicas. En general estas empresas son prestadoras de servicios, aunque, ciertas provincias cuentan también con empresas productoras de bienes.

En lo que se refiere a la Administración Central, la estructura y número de Ministerios varía para cada provincia. En general las áreas cubiertas por los ministerios provinciales son: Salud, Educación, Obras Públicas, Agricultura y Ganadería, Trabajo, Comercio, Industria, Minería, Promoción y Asistencia a la Comunidad, Hacienda e Interior o Gobierno.

A su vez, formando parte de cada Ministerio, existen Subsecretarías o Secretarías de Estado, cuyos titulares son el nivel político inmediatamente inferior al del Ministro siendo responsables de una área específica del Ministerio. Los organismos descentralizados son de naturaleza diversa a nivel provincial.

Como se puede apreciar, el ámbito de actuación del gobierno provincial es sumamente amplio. Como un dato adicional en cuanto a la magnitud de dicho sector, su gasto representa aproximadamente un 30% del gasto del sector público nacional.

2. Experiencias anteriores a 1970

La primera y única experiencia, antes de 1970, de implantación del presupuesto por programas a nivel provincial fue la llevada a cabo en la provincia de Misiones a fines de 1965. Se trató de una experiencia limitada ya que consistió, básicamente, en el levantamiento de las obras públicas en ejecución así como las de iniciación previstas para 1966 y en el ordenamiento de dicha información en programas, llamados de "inversión". El producto final obtenido fue similar al ya señalado para el presupuesto del gobierno nacional del ejercicio 1965, ya que se presentó como anexo al presupuesto provincial para 1966, el Plan de Trabajos Públicos clasificados por programas y proyectos. El cambio de las autoridades provinciales, como consecuencia del derrocamiento del gobierno constitucional, implicó el abandono de esta experiencia y, a diferencia del gobierno nacional, hasta ahora no se ha producido una decisión política de iniciar las tareas tendientes a la implantación del presupuesto por programas.

Si bien ésta ha sido la única experiencia a nivel provincial antes de 1970, es necesario señalar que, a partir de 1968, se produjo un sensible mejoramiento del presupuesto tradicional en todas las provincias. Como consecuencia de directivas del gobierno nacional, se introdujeron las clasificaciones por finalidades y funciones económica y se adoptó la clasificación por objeto del gasto, utilizada por dicho gobierno.

Han existido, además, varias experiencias de implantación del presupuesto por programas a nivel municipal que, si bien no respondían a una política orgánica de reforma de los sistemas presupuestarios municipales, representaron, en algunos casos, efectivas mejoras de dichos sistemas.

La más importante de todas ellas, y que merece un breve análisis, ha sido la llevada a cabo en la Municipalidad de General Pueyrredón (cuya capital es Mar de Plata). Esta experiencia se inició en 1964, siendo la reforma presupuestaria parte de un proceso de reforma administrativa integral que las autoridades municipales habían decidido llevar a cabo. La situación presupuestaria en 1964 era la de un presupuesto al que se le podría

denominar de "pre-tradicional". Consistía, básicamente, en una serie de partidas por objeto del gasto de la naturaleza más variada agrupadas en dos instituciones, Concejo Deliberante y Departamento Ejecutivo. Durante 1964 se elaboró un presupuesto por programas paralelo para el ejercicio 1965 en el que incluyeron, además, las clasificaciones del gasto por finalidades y funciones y económica. Los programas se "abrieron" atendiendo el carácter económico de destino de los gastos. Durante 1965 se elaboró un plan contable que atendía a los requerimientos de la nueva técnica, se normalizaron y catalogaron las compras y suministros, y se creó la Dirección de Presupuesto y Planificación Financiera. En función del nuevo plan contable, se efectuó un análisis financiero de la ejecución del presupuesto, a nivel de cada una de las categorías presupuestarias del documento paralelo. Para la elaboración del presupuesto de 1966, se cambió la concepción de apertura programática y se consideró que el elemento matriz que caracterizaba un programa era un bien o servicio "final", y no el destino económico de los gastos. Es necesario señalar que se utilizó, como patrón de referencia, la función para determinar cuando un bien o servicio implicaba un objetivo y cuando un medio. Además se otorgó carácter legal a la clasificación por finalidades y funciones.

Al igual que en el Gobierno Nacional y en la provincia de Misiones, en 1966 se adoptó la decisión política de abandonar el proceso de reforma presupuestaria y se retrocedió a la situación anterior.

3. Experiencias a partir de 1970

3.1. Características definidas por el CFI para la reforma presupuestaria.

El Consejo Federal de Inversiones recibió, a partir de 1969, solicitudes de asesoría en este campo. Como consecuencia de la experiencia recogida en la implantación del presupuesto por programas, tanto en los distintos países latinoamericanos, como las descritas anteriormente para el caso concreto argentino, el CFI consideró conveniente fijar previamente las características que debería tener el proceso de reforma presupuestaria; ellas fueron las siguientes:

a. Implantación del presupuesto por programas en la Administración Central y Organismos descentralizados desde el inicio, dejando para una segunda etapa la implantación de esta técnica en las Empresas Públicas.

b. Descarte de la realización de experiencias a través de la preparación de documentos presupuestarios paralelos a los tradicionales.

c. Aplicación de la totalidad de las categorías presupuestarias y de los elementos de la programación, dejando de lado, por lo tanto, su introducción gradual.

d. Asignación de prioridad a la etapa de elaboración al iniciarse la implantación de la nueva técnica presupuestaria, sin descuidar, desde el principio, las tareas vinculadas al mejoramiento de las restantes etapas del proceso presupuestario.

e. En caso de no estar maduro el respectivo sistema de planificación provincial adoptar, en el corto plazo, exclusivamente el enfoque institucional del presupuesto pero, teniendo como objetivo que a medida que se avance en dicho sistema, se debería adoptar también, el enfoque sectorial.

f. Necesidad de que, previo a iniciarse las tareas de implantación del presupuesto por programas, se realice un análisis de la situación administrativa vigente, a efectos de determinar si estaban dadas las condiciones administrativas mínimas para comenzar dicha reforma presupuestaria. En caso afirmativo, y contando con la decisión política, encarar un plan de capacitación.

Para llevar a cabo el asesoramiento que se debía brindar a las provincias, el CFI firmó un convenio con el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) quien, a través del conocimiento y amplia experiencia de los expertos que afectó a esta tarea, brindó un apoyo decisivo al proceso de reforma presupuestaria. Asimismo se contó con la eficaz colaboración de un experto del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

3.2. Tareas preliminares a la implantación del presupuesto por programas.

3.2.1. Análisis de situación.

Tal como ya se señaló, previo a la iniciación de las tareas conducentes a la reforma presupuestaria se efectuaba un análisis de situación. Este análisis implicaba la realización de un examen de la situación vigente en cada provincia, en materia de organización estructural, recursos humanos y materiales y procedimientos básicos de la Dirección de Presupuesto, Dirección de Planificación, Contaduría General, Tesorería General, Dirección de Personal y Dirección de Compras y Suministros, así como el régimen legal vigente en materia presupuestaria. ¿Qué se pretendía con esto?:

a. Determinar si el organismo responsable de liderar el proceso de reforma presupuestaria (Dirección de Presupuesto), contaba con una organización adecuada y con los recursos humanos en cantidad y calidad necesaria para encarar con éxito dicha reforma.

b. Conocer el nivel de desarrollo del sistema de planificación, a efectos de que, en caso que surgiera la factibilidad de implantación del presupuesto por programas, la reforma presupuestaria se adecuara a cada caso.

c. Establecer la situación existente en aquellos organismos responsables de sistemas administrativos directamente ligados a las distintas etapas del proceso presupuestario, especialmente a las de coordinación de la ejecución y de evaluación. Esto permitiría conocer el grado de implementación de los sistemas contable, del tesoro, de personal y de compras y suministros y, por lo tanto, determinar de qué manera dicha situación podría afectar realizaciones mínimas de dichas etapas y aún de la misma elaboración. Por otro lado, hacía posible fijar las prioridades para encarar el proceso de reforma de dichos sistemas, en vinculación al propio proceso de reforma presupuestaria. Se trataba con esto, de no incurrir en los errores de otras experiencias en que se centró todo el esfuerzo en la etapa de elaboración descuidándose, o aún peor, no realizándose ningún tipo de acciones sobre las restantes etapas del proceso presupuestario.

Las conclusiones que arrojaron estos análisis de situación fueron distintas para cada provincia. En términos generales se puede señalar lo siguiente:

a. En algunas casos, se aconsejó postergar la implantación por deficiencias del sistema contable, insalvables en el corto plazo.

b. En los casos en que se consideró factible su implantación, previamente debían dictarse cursos de tipo formativo a personal debidamente seleccionado, y debían adoptarse ciertas decisiones mínimas por parte del nivel político, que implicaran una explicitación de apoyo al proceso de reforma.

c. Salvo el caso de la provincia de Córdoba, donde existía un plan provincial de desarrollo, en el resto de las provincias no se contaba con ningún tipo de plan.

d. En todos los casos, la dotación de personal de la Dirección de Presupuesto, era insuficiente para encarar la reforma del sistema presupuestario, así como para el tipo de funciones que la nueva técnica presupuestaria requería.

e. Los sistemas de compras y suministros y de personal eran, en todos los casos sumamente deficientes, por lo que era necesario encarar, a la brevedad, su mejoramiento.

3.2.2. Capacitación.

Una vez definida la existencia de condiciones mínimas para la implantación del presupuesto por programas, se encaró la realización del plan de capacitación. Dicho plan constaba de tres etapas. La primera de ellas debía ser llevada a cabo directamente por el CFI, con la colaboración del ILPES, y consistía en la realización de un curso de Planificación y Programación Presupuestaria. La segunda etapa debía ser efectuada por los funcionarios provinciales asistentes al curso antes mencionado, y consistía en conferencias de divulgación y cursos en los respectivos ámbitos provinciales. Por último, la ter-

cera etapa, a ser realizada por el CFI, involucraba el dictado de un curso de Programación y Administración Presupuestaria.

En algunas provincias, pese a que el análisis de situación determinó la factibilidad técnica de implantación del presupuesto por programas y a que funcionarios de ellas participaron en el curso de Planificación en Programación Presupuestaria, las autoridades provinciales decidieron posponer dicha implantación para años venideros.

El curso de Planificación y Programación Presupuestaria tenía como objetivo lograr una profundización en la concepción teórica del presupuesto por programas, dándose un mayor énfasis a la etapa de elaboración sin descuidar un análisis de las restantes etapas del proceso presupuestario. Asimismo formaban parte de este curso las materias: "Sistema de Planificación", "Planificación del Sector Público", "Planes Anuales Operativos" y "Programación de Ingresos". Se perseguía con ello brindar a los participantes, en el caso de las tres primeras materias, los elementos conceptuales básicos que permitan visualizar el papel que al presupuesto del sector público se le asigna como instrumento del sistema de planificación. En cuanto al tema "Programación de Ingresos", en virtud del descuido con que es tratado en la teoría de la programación presupuestaria, ameritó que se lo examinara separadamente. Para este tipo de curso se seleccionaron un número limitado de funcionarios de las áreas de presupuesto, planificación y recaudación.

La segunda etapa tenía como objetivo sensibilizar a los niveles políticos y capacitar a un número considerable de funcionarios provinciales. Como un paso previo a esa labor, los asistentes al curso de Planificación y Programación Presupuestaria prepararon documentos de divulgación masiva, donde se recogían los conceptos teóricos fundamentales de la nueva técnica a implantar. En lo fundamental esta etapa fue llevada a cabo por dichos funcionarios, no sólo en el primer año de implantación del presupuesto por programas, sino que se la continuó realizando en los años posteriores, abarcando cada vez a una mayor cantidad de funcionarios públicos.

El contenido de la capacitación varió de

acuerdo a la jerarquía y funciones de los participantes. Es así que se realizó:

a. Capacitación intensiva a los nuevos funcionarios de la Dirección de Presupuesto.

b. Conferencias a funcionarios de nivel político referidas a los conceptos fundamentales de la nueva técnica.

c. Reuniones de discusión y análisis a nivel de los funcionarios técnicos de cada uno de los Ministerios y/o Secretarías de Estado sobre las características e implicaciones que traería aparejada la adopción del presupuesto por programas en sus respectivos ámbitos de actuación.

d. Capacitación al personal responsable de la función presupuestaria en los distintos Ministerios y/o Secretarías de Estado.

e. Capacitación a los funcionarios de la Contaduría General, orientado a la determinación de los requerimientos que le planteaba al sistema contable, la nueva técnica presupuestaria.

Por último, la tercera etapa del Plan de capacitación, aún no ha sido implementada. El curso de "Programación y Administración Presupuestaria", que conformaba la realización de esta etapa debía ser, también, de tipo formativo y dirigido a los funcionarios de aquellas provincias que ya habían iniciado el proceso de implantación del presupuesto por programas.

Se considera que las características de este curso deben ser las siguientes:

a. Una primera parte general para todos los participantes, referida a la conceptualización de la programación presupuestaria, con un análisis en profundidad de las etapas de programación de la ejecución y de evaluación, así como los requerimientos que la nueva técnica presupuestaria

plantea a los sistemas de contabilidad, de personal, de compras y suministros, de información y de organización y métodos.

b. Una segunda parte, también general para todos los participantes, referida a la utilización de técnicas modernas de gestión, tales como PERT, CPM, etc.

c. En la tercera y última parte, el curso debería abrirse en especialidades, tales como Contabilidad, Administración de Personal, Compras y Suministros, Informática y Organización y Métodos. En cada una de las especialidades, además de la profundización en la respectiva técnica, se enfatizaría en la contribución que, cada una de ellas debe brindar a la administración presupuestaria.

Para este tipo de curso se deberían seleccionar funcionarios de las áreas de presupuesto, (aquéllos involucrados en las etapas de coordinación de la ejecución y de evaluación), contabilidad, personal, compras y suministros, informática y organización y métodos.

En síntesis, como se puede apreciar, se trata de un Plan de capacitación coherente con las distintas etapas de implantación del presupuesto por programas. Tal como ya se señaló, en la primera de ellas, el trabajo se centra, fundamentalmente, en la elaboración y, en la segunda, en las etapas de programación de la ejecución y evaluación. Ahora bien, el hecho de no haberse aún dictado el curso de "Programación y Administración Presupuestaria", es una de las causas, según la opinión del autor, del no pleno desarrollo hasta ahora de dichas etapas del proceso presupuestario, por lo que deberá encararse a la brevedad su realización.

Por último, y dentro de un plan de divulgación e intercambio de experiencias, el CFI ha organizado dos Jornadas de Presupuesto por Programas. En la primera de ellas participaron exclusivamente funcionarios provinciales, y estuvo dedicada al análisis conceptual de la programación presupuestaria y a las experiencias de Córdoba y Tucumén. En las segundas Jornadas participaron, además, funcionarios del Gobierno Nacional y se examinó el papel del presupuesto como instrumento de planificación. En el corriente año, en las terceras Jornadas, el

tema central será el de Administración Presupuestaria con lo que se obviará, en parte, la no realización del curso arriba mencionado.

3.2.3. Incremento de la dotación de personal de las Direcciones de Presupuesto.

Otra de las tareas preliminares a la implantación del presupuesto por programas, fue la de incrementar el personal de las direcciones de presupuesto provinciales.

Como se ha visto, la escasez de recursos humanos en esta área, se presentaba como un problema cuya solución era necesario encarar rápidamente. En algunos casos, ni aun para el tipo de tarea que requería el presupuesto tradicional se disponía del personal suficiente.

Las características particulares de cada provincia y por ende, de su organización administrativa, determinaron que las soluciones adoptadas fueran de naturaleza diversa. En algunos casos se incorporaron profesionales recientemente egresados de la Universidad y/o estudiantes próximos a finalizar sus estudios universitarios. En otros casos, en que no se podía contar en cantidad con este tipo de recurso humano, se afectaron, además, funcionarios de experiencia o profesionales debidamente seleccionados de otras áreas. En la provincia de Tucumán se adoptó una solución interesante, la que se analiza más adelante.

3.3. Síntesis de las experiencias

Tres han sido las provincias que, a partir de 1970, iniciaron las tareas conducentes a la implantación del presupuesto por programas. Es así que para el ejercicio 1971, la Provincia de Córdoba contó con su primer presupuesto por programas, para 1972 la Provincia de Tucumán y para 1973 la Provincia de Río Negro. Las condiciones que se dieron en cada caso, para dicha implantación, fueron diferentes y, por lo tanto, cada una de ellas ha exhibido experiencias distintas.

Debido a que en el Punto 4 se analizarán las características con que se han llevado a cabo las etapas del proceso

presupuestario en dichas provincias, aquí sólo se analizarán las condiciones particulares que se presentaban en cada caso al iniciarse el proceso de reforma y los resultados que hasta ahora se han obtenido.

a. **Provincia de Córdoba:** En el momento que el gobierno provincial solicitó colaboración al Consejo Federal de Inversiones (mediados de 1969), las condiciones para implantar el presupuesto por programas eran casi óptimas. Existía una decisión política firme y, por tanto, un apoyo total en dichos niveles; se encontraba en las fases finales de preparación un plan provincial de desarrollo a mediano plazo; si bien la Oficina Central de Presupuesto contaba con escasos recursos humanos, no había ningún tipo de restricción para incorporar el personal que fuera necesario; el apoyo del organismo provincial de planificación era amplio; había sido dictado un curso de Programación Presupuestaria por el Proyecto 214 (CICAP) de la OEA al que habían concurrido un número considerable de funcionarios provinciales.

Las tareas se iniciaron a principios de 1970 y para el ejercicio 1971 se contó con el primer presupuesto por programas a nivel provincial. En el interín, se produjeron una serie de hechos políticos que trajeron aparejado el cambio de varios gobernadores en la provincia, y de un número aún mayor de Ministros provinciales. Ya no se contaba con el fuerte apoyo político inicial, pero ésto se contrapesaba con un considerable apoyo de los niveles medios de la administración pública provincial, lo que permitió seguir adelante con la experiencia. Como dato curioso es necesario señalar que el gobierno nacional recién autorizó la promulgación de la ley de presupuesto para el ejercicio 1971 en julio de dicho año. Esto trajo aparejado una serie de problemas contables ya que, por disposiciones legales en la provincia, mientras no se apruebe el presupuesto de un año determinado, siguen vigentes para dicho año, las asignaciones presupuestarias del año anterior. Esto implicó que, durante el primer semestre del año se contabilizara la ejecución financiera de los gastos en función de las cuentas del presupuesto tradicional, por lo que, una vez aprobado el nuevo presupuesto, hubo que rehacer la contabilidad de dicho semestre, en función de las nuevas categorías presupuestarias. Todas estas situaciones hicieron que, pese a que en la elaboración de dicho presupuesto se utiliza-

ron todas las categorías presupuestarias, aunque no todos los elementos de la programación, y a que el programa tenía carácter legal, el presupuesto para el ejercicio 1971 se transformó sólo en una útil experiencia metodológica. Para la elaboración del presupuesto para el ejercicio 1972 se logró un avance técnico considerable, tanto en la apertura de las categorías presupuestarias como en la determinación de metas y tareas, aunque en el cálculo de los recursos financieros predominaba un criterio tradicional, ya que no se incluían en términos reales los recursos materiales y servicios de terceros necesarios para la realización de las distintas acciones.

Tal como se señaló anteriormente, al momento de iniciarse las tareas de implantación del presupuesto por programas estaba en elaboración un plan provincial de desarrollo a mediano plazo. Los numerosos cambios producidos durante esa época en el elenco gobernante tuvieron una política común: abandono de los trabajos en materia de planificación. Por lo tanto, pese a que dicho plan fue finalizado a fines de 1970, nunca fue considerado como una guía de acción que oriente la política presupuestaria.

En 1972, por decisión expresa de las autoridades provinciales, se determinó que en la elaboración del presupuesto por programas para el ejercicio 1973 se debía dejar de lado la concepción que se venía utilizando y que la apertura programática debía ser un reflejo de la estructura administrativa vigente. En vista de la situación a que se había llegado en cuanto a la aplicación del presupuesto por programas, el gobierno constitucional que asumió el 25 de mayo de 1973 adoptó la decisión de "volver" al presupuesto tradicional, y encarar en años posteriores una "verdadera" aplicación de esta técnica.

¿Cuáles han sido las causas del fracaso de la aplicación del presupuesto por programas en la provincia de Córdoba? Dejando de lado las razones políticas que impulsaron la toma de dicha decisión, desde el punto de vista estrictamente técnico, es opinión del autor que, una de las causas puede haber sido el hecho de que el presupuesto no logró ser un instrumento que permitiera mejorar el proceso de toma de decisiones de los niveles políticos y técnicos. Si bien se había avanzado considerablemente en la etapa de elaboración, no se había dado igual si-

tuación en la de coordinación de la ejecución y menos aún, en la de evaluación. Como se verá más adelante, al analizar cada una de las etapas del proceso presupuestario, en el caso de Córdoba no se implantó un sistema de programación de la ejecución, las informaciones financieras de ejecución eran parciales y las físicas, además de parciales, no respondían, en su totalidad, en cuanto a unidades de medida, a las señaladas en el documento presupuestario. Ahora bien, es necesario reconocer que el corto tiempo que duró esta experiencia no permite señalar que ésta haya sido la única causa del retroceso producido.

b. Provincia de Tucumán: El análisis de situación realizado a principios de 1971, reveló que se requería una decisión política muy firme para implantar el presupuesto por programas en esta provincia ya que, previa a la iniciación de las tareas respectivas, era necesario adoptar una serie de decisiones sobre mejoramiento de ciertos aspectos administrativos que permitieran garantizar un mínimo de éxito en la reforma presupuestaria. Las autoridades provinciales ratificaron dicha decisión por medio de un Decreto del Gobernador refrendado por el Ministro de Economía, y adoptaron todas las providencias necesarias, antes de iniciar las tareas de implantación del presupuesto por programas. A diferencia de la provincia de Córdoba, en Tucumán se comenzó con la concepción de utilizar desde el primer momento todos los elementos de la programación. Lógicamente, en el primer año, debido a falta de estadísticas de años anteriores, no se pudo obtener información sobre la totalidad de dichos elementos. Esto se reflejó en el documento presupuestario para el ejercicio 1972 ya que muchos de los cuadros referidos a estos conceptos aparecieron en blanco. La elaboración presupuestaria para el ejercicio 1973 representó un sustancial avance técnico, tanto en lo que hace a determinación de metas y tareas, como en lo referente a recursos humanos, materiales y servicios de terceros, lo que implicó, a su vez, una revisión profunda de la apertura programática.

Es importante señalar que, como consecuencia de la implantación para 1972 del presupuesto por programas, el gobierno provincial consideró que era necesario iniciar rápidamente los trabajos tendientes a implementar un sistema de planificación a fin de que el presupuesto se integre en dicho sistema.

Es así que, a solicitud del gobierno provincial, el Consejo Federal de Inversiones organizó en el segundo semestre de 1972 un curso de Planificación del Desarrollo para funcionarios provinciales, para el que se contó con la decisiva colaboración de expertos del ILPES. Una vez finalizado dicho curso, se encaró en la provincia la elaboración de un diagnóstico económico-social integral. Esto permitió lograr un avance considerable en la calidad de la programación presupuestaria para dicho año ya que, si bien no se contaba con un plan de desarrollo cuyas metas y objetivos, tanto globales como sectoriales, actuaran como marcos que orientaran la determinación de metas y objetivos presupuestarios, elementos de dicho diagnóstico fueron utilizados en la etapa de elaboración presupuestaria.

Por otro lado, es en esta provincia donde se han obtenido los mayores avances en lo que respecta a las etapas de coordinación de la ejecución y evaluación, tal como se verá más adelante.

Por último, en lo que se refiere a la organización del sistema presupuestario, se consideró que la Dirección de Presupuesto debía tener intervención permanente en todas las etapas del proceso presupuestario. En función de esta premisa básica, y atendiendo al principio de división del trabajo, se estimó que la estructura de dicha Dirección debía estar conformada por Departamentos, cada uno de los cuales debía actuar en una determinada etapa del proceso presupuestario. Esta estructura debía irse implementando a medida que se avanzara en la reforma presupuestaria. Es así que, durante 1972 todos los recursos humanos de la Dirección de Presupuesto se destinaron para la etapa de elaboración. En esos momentos sólo existía el Departamento de Programación. Durante 1973 se creó el Departamento de Coordinación de la Ejecución que, entre sus primeras tareas, tuvo a su cargo el diseño de dicho sistema y la implementación de sus primeros pasos. Posteriormente serán creados el Departamento de Evaluación y el de Investigaciones y Análisis Fiscales.

En cuanto a los recursos humanos incorporados, se adoptó el criterio, que ha dado excelentes resultados, de seleccionar profesionales de las distintas ramas del saber que atien-

dan al sector relacionado directamente con su profesión. Así, por ejemplo, se incorporó a un Ingeniero Agrónomo asignándole la responsabilidad de atender al sector agrícola, a un Licenciado en Ciencias de la Educación con tuición sobre el sector Educación, etc. Por otro lado, durante 1973 se crearon dos oficinas sectoriales de Presupuesto (Salud y Educación). Se considera sumamente interesante esta experiencia de organización del sistema presupuestario ya que los frutos que se han logrado de la misma, están en relación directa al avance que, en la implementación del presupuesto por programas, se ha producido en esta provincia.

En síntesis, es posible afirmar que, en la medida que se establezcan los distintos instrumentos del sistema de planificación provincial y se mejoren los sistemas administrativos vinculados a la ejecución presupuestaria, en muy pocos años el presupuesto de la provincia de Tucumán será un verdadero instrumento de planificación, gobierno y administración. Los pasos que se están dando son los adecuados para el logro de tales objetivos.

c. Provincia de Río Negro: En esta provincia se realizó el análisis de situación en 1971. Las conclusiones del mismo fueron que, salvo el hecho del escaso personal con que contaba la Dirección de Presupuesto y la necesidad de capacitación de funcionarios provinciales, las condiciones mínimas estaban dadas para iniciar las tareas de reforma del sistema presupuestario. No obstante esta situación, las autoridades provinciales no consideraron conveniente encararlas en esos momentos. Recién al año siguiente se adoptó la decisión por medio de un Decreto del Gobernador refrendado por todo el Gabinete, que dispuso implantar para el ejercicio 1973 el presupuesto por programas. Pese a que en la provincia se contaba con un diagnóstico económico-social reciente, los elementos fundamentales del mismo no fueron incorporados en la elaboración del primer presupuesto por programas provincial. Evidentemente, lo reciente de esta experiencia no permite extraer conclusiones generales sobre la marcha del proceso de reforma presupuestaria. No obstante ello, es posible extraer algunos elementos que permitan detectar la orientación que tiene dicho proceso. En primer lugar, se rediseñó el sistema contable de ejecución presupuestaria y duran-

te 1973 las informaciones financieras de ejecución se refirieron a todas las categorías presupuestarias. En segundo lugar, y relacionado con lo anterior, se promulgó una nueva ley de contabilidad en la que, además de establecer la etapa del gasto devengado, como aquélla que refleja la ejecución financiera del presupuesto, se define a éste como un instrumento del sistema de planificación, cambiándose radicalmente la concepción de "expresión financiera", vigente en la ley anterior. En tercer lugar, se han iniciado los estudios tendientes a introducir un sistema de programación de la ejecución similar al de Tucumán. En cuarto lugar, pese a que los créditos presupuestarios fueron calculados en forma casi tradicional para el ejercicio 1973, debido a que no se calcularon los requerimientos de recursos materiales y servicios de terceros en términos reales, las discusiones del proyecto de presupuesto a nivel del gabinete provincial se realizaron en función de los objetivos y metas que se pretendían alcanzar durante el período presupuestario y, de las acciones y recursos que se requerían para llevarlas a cabo; de esta manera se varió fundamentalmente el método de discusión política del proyecto de presupuesto.

En síntesis, si bien la experiencia en la Provincia de Río Negro es aún limitada, es posible alentar fundadas esperanzas en cuanto a las posibilidades de éxito del proceso de reforma presupuestaria.

4. Características de las distintas etapas del proceso presupuestario en las provincias que adoptaron el presupuesto por programas a partir de 1970.

A efectos de visualizar más claramente las experiencias provinciales a partir de 1970, en este punto se examinan las características fundamentales con que se llevaron a cabo cada una de las etapas del proceso presupuestario, confrontándolas, a la vez, con la concepción y metodología que se debería haber aplicado.

En el caso de la etapa de elaboración la metodología utilizada, especialmente en lo que se refiere a la política presupuestaria previa, es la que debió emplearse en una situación en donde, como ya se mencionó, no existían en las tres provincias ins-

trumentos del sistema de planificación. (En el caso de la provincia de Córdoba, pese a que se elaboró un plan a mediano plazo, éste no fue utilizado como guía para la fijación de la política presupuestaria por razones de tipo político).

Se efectúa un análisis pormenorizado de las tareas realizadas en esta etapa, sin particularizar en las llevadas a cabo en cada provincia pues, en términos generales, han sido similares; sólo se produjeron disparidades en la profundidad con que se encararon algunas de ellas.

La etapa de aprobación no amerita un mayor análisis debido a que la situación política-institucional existente hasta mayo de 1973, trajo aparejado una situación irregular en su realización.

En el caso de la etapa de coordinación de la ejecución, como la provincia de Tucumán es la que más ha avanzado en el tema, sólo se analizan las características fundamentales de las acciones que se han desarrollado en esta provincia.

Por último, en la etapa de evaluación, se examinan los avances alcanzados en el mejoramiento de los sistemas de información ya que éste ha sido el único aspecto de dicha etapa que se ha encarado. En virtud de que la experiencia ha sido distinta en cada provincia, es conveniente analizar cada caso en particular.

4.1. **Elaboración (2)**

La etapa de elaboración presupuestaria, también llamada de formulación, es posible dividirla, a efectos metodológicos, en tres pasos principales, a saber:

- a. Elaboración de la política presupuestaria previa.
- b. Elaboración de los anteproyectos de presupuesto en cada institución.

(2) Para mayores referencias conceptuales sobre esta etapa, véase Consejo Federal de Inversiones, "Manual de Elaboración del Presupuesto por Programas", Capítulo 2, Buenos Aires, abril de 1973.

c. **Elaboración del proyecto de presupuesto.**

Evidentemente, desde un punto de vista práctico, dichos pasos están absolutamente interrelacionados, pero se hace su distinción a efectos de sistematizar la presentación de esta etapa.

4.1.1. **Elaboración de la política presupuestaria previa.**

Debido a que en la época que se implantó el presupuesto por programas los gobiernos provinciales estaban intervenidos por el Poder Ejecutivo Nacional, las políticas presupuestarias provinciales estaban condicionadas por directivas de orden general que impartía dicho Gobierno.

A efectos de elaborar la política presupuestaria previa, se siguió el criterio de constituir comisiones de trabajo integradas, fundamentalmente, por funcionarios de las áreas de planificación, presupuesto e ingresos. En algunos casos participaron funcionarios de otras áreas como, por ejemplo, de personal.

En líneas generales, el plan de trabajo de cada una de dichas comisiones abarcaba los siguientes tópicos:

a. **Apertura programática preliminar.** Desde el punto de vista de una correcta elaboración de la política presupuestaria, la apertura programática preliminar, al implicar, de hecho, una determinación tentativa de objetivos y acciones previstas, debe ser la primera tarea a llevar a cabo en la etapa de formulación, ya que los resultados que se obtengan a través de dicha apertura permitirán disponer de una primera aproximación sobre la dirección cualitativa de la política presupuestaria.

Si bien esta tarea fue realizada a nivel provincial, no fue utilizada para la elaboración de la política presupuestaria previa. Se trató más bien de un ejercicio metodológico que ayudó al proceso de capacitación interno, a la vez que sirvió de marco de referencia para la configuración de la apertura programática definitiva.

Es necesario detenerse en el criterio que se utilizó para la apertura programática. Se adoptó el enfoque institucional para determinar la existencia de objetivos y medios. Se consideró que éste era el único que se podía aplicar en esta etapa, como consecuencia de la ausencia de sistemas de planificación. La aplicación de este enfoque no implica que, en la apertura programática, se siga fielmente la jerarquía administrativa vigente. Es decir, por ejemplo, que un programa se corresponda a una dirección, un subprograma a un departamento y una actividad a una división. Por el contrario, la institución es el marco que permite determinar cuando la producción de un bien o prestación de un servicio caracteriza un objetivo, y cuando la existencia de un medio (3).

Ahora bien, como consecuencia del enfoque institucional fue necesario definir "la institución" desde el punto de vista programático.

Se entendió por "institución" aquella área organizativa del sector público provincial que, a la vez que, en su accionar respondía a políticas y objetivos definidos por una única unidad de comando, dichas políticas y objetivos se materializaban para un área económica o social perfectamente definida.

Es así que, se determinó que eran instituciones desde dicho punto de vista: en la provincia de Córdoba, cada uno de los Ministerios, en la provincia de Río Negro, cada una de las Subsecretarías y en la provincia de Tucumán, cada una de las Secretarías de Estado.

En los tres casos, el Gobernador con sus Secretarías (4) y cada uno de los organismos descentralizados constituían también "institución" a efectos programáticos.

Como se puede apreciar, para cada situación

(3) Para un análisis conceptual de este enfoque, así como de los enfoques sectorial y regional, véase el Manual antes citado.

(4) Generalmente son las denominadas Secretaría General y Secretaría de Prensa y Difusión.

hubo que realizar un análisis en particular debido a que, las características organizativas disímiles que presentaban cada una de las provincias, no permitía adoptar una fórmula única para la determinación de "institución".

Por ejemplo, en el caso de la provincia de Córdoba, el Ministerio de Agricultura y Ganadería constituía una institución desde el punto de vista programático, mientras que en la provincia de Tucumán la responsabilidad en esta misma área estaba a cargo de la Secretaría del Estado de Agricultura y Ganadería, organismo dependiente del Ministerio de Economía.

La importancia de definir claramente que es lo que se entiende, en cada caso concreto, por institución está dada porque, es a partir de ella, donde se determinan las categorías presupuestarias, bajo el enfoque institucional.

Una vez definidas las instituciones, las Direcciones de Presupuesto elaboraron una apertura programática preliminar.

Esta determinación de institución desde el punto de vista programático deberá ser sometida constantemente, a efectos de mejorar la programación, a una verificación de la realidad de funcionamiento del sector público.

b. Análisis de la política fiscal anterior. Esta tarea implicó la realización de un examen, en términos financieros, de las políticas seguidas en materia de ingresos, gastos y resultados. Para ello se reclasificó una serie histórica de gastos e ingresos utilizando las clasificaciones normalmente empleadas. Se trataba con ello de determinar la existencia o no de coherencias entre las políticas presupuestarias previstas y las realmente ejecutadas, a la vez que establecer las rigideces que sus efectos representaban para la adopción de una nueva orientación del gasto e ingreso público. Las conclusiones que se extrajeron fueron parciales, debido a que estos análisis se efectuaban únicamente en términos financieros, ya que se carecía de informaciones en términos reales.

c. Política de Precios. Los gobiernos provinciales no manejaban en esos momentos instrumentos de políticas de precios, sólo compartían con el gobierno nacional la utilización de medidas de control de precios. Por lo tanto, las tareas realizadas en esta materia se centraron en estudios sobre la probable evolución de los precios para el año siguiente. Esta tarea, a simple vista obvia, permitió sincerar notablemente las estimaciones preliminares de gastos, aspecto sumamente importante ya que Argentina sufría un agudo proceso inflacionario. Era normal en años anteriores que, al no considerarse las variaciones de los precios de los distintos insumos previstos a adquirir por el Gobierno, las partidas presupuestarias se agotaban rápidamente, y no precisamente por una adquisición anticipada de dichos insumos.

d. Política de salarios. Como consecuencia de que el Gobierno Nacional fijaba la política salarial que, en términos generales, debían llevar a cabo los gobiernos provinciales, éstos manejaban exclusivamente "aspectos de detalle". Por lo tanto en esta materia, fundamental para estimar los gastos en personal, sólo se podía actuar una vez definida la política nacional respectiva.

c. Elaboración de alternativas de ingresos. Es necesario señalar que los ingresos provinciales están compuestos por dos grandes rubros, los provenientes del Gobierno Nacional a través de los distintos regímenes de coparticipación, y los generados a través del propio sistema impositivo provincial y de la venta de bienes y servicios de organismos provinciales.

En el caso de los recursos provenientes de los distintos regímenes de coparticipación, los gobiernos provinciales no intervenían en la fijación de la política impositiva nacional y, por otro lado, no se contaba en el ámbito provincial con fuentes estadísticas que permitieran medir el impacto a nivel de cada uno de los sectores económicos y sociales, de cada una de las fuentes tributarias nacionales. Esto implicó que, para este tipo de recursos, sólo se efectuaron estimaciones en base a tendencias de años anteriores, siendo ajustadas al contarse con informaciones del gobierno nacional.

En lo que se refiere a los ingresos provinciales, pese a que los mismos son de exclusivo resorte de dicho nivel de Gobierno, mas que elaborarse alternativas de políticas de ingresos, en las que se analizaran los posibles efectos económicos y sociales de ellas a fin de confrontarlas con las respectivas políticas sectoriales de gastos, lo que se hizo fue mejorar técnicamente el cálculo de las proyecciones de ingresos.

Ahora bien, se han hecho investigaciones en algunas provincias a fin de poder cuantificar, a través de un análisis histórico, cuáles habían sido realmente los efectos que, sobre el comportamiento de los sectores económicos y sociales, tenía el sistema impositivo provincial. Aunque no fue posible cuantificar dichos efectos, las investigaciones realizadas llegaron, en todos los casos, a la conclusión de la escasa magnitud de ellos, a diferencia del sistema impositivo nacional, cuyos efectos sobre el comportamiento del sector privado eran considerables.

e. Elaboración de políticas alternativas de gastos. Este trabajo se dividió en dos partes, la primera de ellas era la determinación de los gastos fijos y de imprescindible erogación en el próximo ejercicio calculados a precios corrientes, de acuerdo a la política salarial prevista y a la estimación del incremento de precios para el siguiente año. Además se contemplaba, en esta primera parte, la estimación del incremento de los gastos ocasionados por la atención del crecimiento vegetativo de la demanda. Todo esto conformaba el llamado "presupuesto de continuación".

La segunda parte de este trabajo implicó la comparación de los ingresos previstos con los gastos emergentes del "presupuesto de continuación".

El hecho de que, en las provincias donde se implantó el presupuesto por programas, el sector público sufría un déficit presupuestario crónico y, a la vez estructural, trajo aparejado que la política presupuestaria en lo que se refiere a resultados, fuera la de reducción de los déficits.

Por lo tanto, la rigidez y, a la vez, considerable magnitud del "presupuesto de continuación", unido a la po-

lítica de reducción del déficit, y a la inexistencia de instrumentos del sistema de planificación, trajo aparejado que no se pudieran elaborar políticas presupuestarias que implicaran una reorientación sustantiva de la actividad del Estado provincial.

f. Fijación de "techos financieros". Los límites financieros que conforman el capítulo final de la elaboración de la política presupuestaria previa, llamados también "techos financieros", se propusieron a los niveles políticos a nivel de Ministerios y/o Secretarías de Estado y de cada uno de los organismos descentralizados.

En síntesis, se puede afirmar que la elaboración de la política presupuestaria previa fue realizada bajo una concepción tradicional debido a tres causas fundamentales. En primer lugar, por la ausencia de sistemas de planificación, en segundo lugar por el hecho de que al tratarse del primer año de implantación del presupuesto por programas no se contaba con informaciones en términos reales de años anteriores, y en tercer lugar, por las directivas de tipo tradicional del Gobierno Nacional. Esto afectó las restantes etapas del proceso presupuestario y aún la misma elaboración, ya que impidió una cabal aplicación del principio de programación en cuanto a su contenido (5).

No obstante es necesario resaltar el hecho de que este método de trabajo permitió que, al fijarse previamente los techos financieros, se introdujera más racionalidad a la etapa de elaboración presupuestaria.

4.1.2. Elaboración de los anteproyectos de presupuesto de cada institución.

En líneas generales, las tareas que se debían desarrollar en este paso de la etapa de elaboración eran las siguientes:

1. Nueva apertura programática
2. Diseño de formularios e instructivos metodológicos.

(5) Para un análisis de este principio, véase Manual antes citado.

3. Distribución y discusión de formularios.
4. Elaboración, por parte de los responsables de cada una de las unidades ejecutoras, de los anteproyectos de presupuesto de las respectivas categorías presupuestarias.
5. Asesoría y supervisión a las entidades y unidades ejecutoras de programas, subprogramas, actividades, proyectos y obras.
6. Análisis de coherencia y factibilidad a los niveles de subprogramas, programas e institución, en los aspectos de funcionamiento e inversión, de objetivos y metas, de medios y objetivos, todos ellos en función de la política presupuestaria previa.

Las características con que se llevaron a cabo las tareas arriba mencionadas han sido las siguientes.

La nueva apertura programática surgió como consecuencia, en primer lugar, de una mayor precisión en la aplicación de los conceptos teóricos que caracterizan a las categorías presupuestarias y, en segundo lugar, de los elementos de juicio aportados por los responsables de las unidades ejecutoras.

En lo que se refiere al diseño de formularios e instructivos, en el primer año esta tarea fue de las de mayor extensión, debido a que no eran utilizables la mayoría de los formularios e instructivos que se venían empleando en el presupuesto tradicional, salvo los exigidos por el gobierno nacional.

En cuanto a la distribución de formularios e instructivos se siguió un procedimiento práctico, no muy ortodoxo, pero que ha dado buenos resultados para esta primera etapa. En lugar de efectivarse su entrega masiva, se hizo una distribución selectiva. Se puso a disposición de los responsables de unidades ejecutoras, en primer término, los formularios e instructivos referidos a la descripción de las categorías presupuestarias, así como los cuadros de metas y tareas. Una vez completa-

da dicha información se distribuyó, para ser llenados, los formularios referidos a recursos humanos, recursos materiales, servicios de terceros y créditos presupuestarios. Esto impidió que los funcionarios responsables de la elaboración de los anteproyectos cayeran en la "tentación" de incluir sólo las necesidades financieras, tarea que estaban acostumbrados a realizar con el sistema presupuestario tradicional, y tuvieran que pensar, primero en términos de objetivos previstos a alcanzar y acciones previstas a realizar, y luego en los recursos reales y financieros que se requerían para su materialización, teniendo en cuenta, lógicamente, el marco de referencia que era el techo financiero asignado.

Conjuntamente con la distribución de formularios se adiestró en su manejo a los responsables de su llenado. Por otro lado, el hecho de que los instructivos contenían también elementos conceptuales permitió, en muchos casos, volver a efectuar tareas de adiestramiento.

En cuanto a la elaboración, por parte de los responsables de cada una de las unidades ejecutoras, de los anteproyectos de presupuesto de sus respectivas categorías presupuestarias, en algunos casos se incurrió en la práctica perniciosa de transferir su realización a los funcionarios del Ministerio o Secretaría de Estado que, tradicionalmente, intervenían en la elaboración del presupuesto. Esto trajo aparejado que la calidad de la programación fuera mucho menor, en estos casos, que cuando participaban directamente los responsables de las unidades ejecutoras. Felizmente, esta situación se presentó sólo en el primer año de implantación de la técnica de programación presupuestaria.

4.1.3. Elaboración del proyecto de presupuesto.

Este paso de la etapa de elaboración del presupuesto implica, en términos generales, la realización de las siguientes tareas:

1. Análisis de los anteproyectos de presupuesto por parte del órgano central del sistema.

2. Discusión con los funcionarios de las distintas instituciones.
3. Elevación del proyecto de presupuesto al Poder Ejecutivo.
4. Preparación de los documentos presupuestarios.

La primera tarea a realizar por parte del órgano central de presupuesto es estudiar los distintos anteproyectos y analizar el grado de relación que tienen con la política presupuestaria previa. En virtud de la característica que asumió la elaboración de dicha política, la comparación se realizó, fundamentalmente, en términos financieros. Como elementos de análisis se utilizaron las clasificaciones sectorial, económica, institucional y por objeto del gasto. Además, y por razones legales, se debió elaborar también la clasificación por finalidades y funciones. Como consecuencia de que la información producida por las distintas unidades ejecutoras estaba codificada en función de las clasificaciones presupuestarias que se venían utilizando, fue sumamente sencillo la preparación en forma agregada de dichas clasificaciones, así como las que combinan dos criterios distintos, es decir las llamadas "cruzadas".

En el caso de la provincia de Córdoba este trabajo fue realizado a través de un sistema de computación, lo que permitió aligerar notablemente la carga de trabajo del órgano central de presupuesto. En cambio, en las provincias de Río Negro y Tucumán fue efectuado en forma manual.

Este examen de coherencia, entre la política presupuestaria previa y los anteproyectos de presupuesto preparados por las instituciones, implica la necesidad de efectuar un proceso de análisis conjunto de éstas con el órgano central del presupuesto, lo que trae aparejado, en muchos casos, la necesidad de modificar los anteproyectos presentados. Tal como lo señala Gonzalo Martner (6), "La preparación del proyecto de

(6) Martner, Gonzalo "Planificación y Presupuesto por Programas", Capítulo 9, página 360, Editorial Siglo XXI.

ley del presupuesto se caracteriza por una corriente permanente de informaciones desde las bases de la administración pública hacia la cúspide de la jerarquía administrativa y por una corriente de decisiones en sentido inverso".

Lamentablemente, este proceso no se llevó a cabo como lo aconseja la técnica presupuestaria ya que, en muchos casos, se efectuaron reducciones de los créditos solicitados sin consultar previamente a los responsables de las categorías presupuestarias. Esta situación se presentó en mayor medida en el primer año de implantación del presupuesto por programas.

Una vez finalizadas las tareas relativas a la formulación técnica del presupuesto, el proyecto se debe elevar al Poder Ejecutivo a fin de que éste adopte las decisiones "finales".

En este aspecto, es interesante señalar que, al contar los niveles políticos con los elementos de juicio que le brindaba la nueva técnica presupuestaria, se mejoró en algunos casos, el proceso de adopción de decisiones, tal como se señaló al analizar la experiencia de Río Negro.

Adoptada la decisión "final" por parte del Poder Ejecutivo, es necesario revisar el documento analítico y preparar los documentos sintéticos y resumen (7).

Salvo el caso de la provincia de Córdoba, en que sólo se preparó el analítico, en las provincias de Río Negro y Tucumán, se prepararon el analítico y el sintético aunque, en todos los casos, el nivel de aprobación legal fue el mismo, aspecto éste que se analizará en el siguiente punto.

4.2. Aprobación del Presupuesto.

En la Argentina, en los años en que se implantaron los presupuestos por programas en las tres provincias

(7) Para un mayor análisis de las características de estos tres documentos, véase Manual antes citado, Cap. 3.

mencionadas, no existía un gobierno constitucional. El Poder Ejecutivo Nacional tenía las facultades propias del Poder Legislativo. En lo que se refiere a la situación vigente en el ámbito provincial, los Gobernadores eran nombrados por el Presidente de la República habiéndose, además, suprimido los poderes legislativos provinciales, Ciertas facultades legislativas a nivel provincial eran ejercidas por los respectivos gobernadores, aunque la mayoría de ellas estaban reservadas al Poder Ejecutivo Nacional. Entre estas últimas se encontraba la de aprobación de los presupuestos provinciales.

Por lo tanto, una vez finalizada la elaboración del proyecto de presupuesto, las autoridades provinciales lo elevaban al Poder Ejecutivo Nacional a través del Ministerio del Interior. El Ministerio de Hacienda de la Nación era el encargado de realizar el análisis técnico respectivo y, en caso de merecer su aprobación, sugerirla a la Presidencia de la Nación, quien utilizaba como norma legal la emisión de un decreto.

El análisis técnico que realizaba el Ministerio de Hacienda de la Nación era, fundamentalmente, de carácter tradicional; es decir, verificaba el grado de cumplimiento de sus directivas, a la vez que realizaba un examen minucioso de los créditos presupuestarios previstos comparándolos con los referidos al presupuesto del año en curso. Este análisis era también utilizado para las tres provincias que habían implantado la técnica de programación presupuestaria. Por lo tanto, pese a que éstas habían avanzado en la utilización de la técnica presupuestaria, el examen de sus proyectos no se diferenciaba del que se realizaba para aquellas provincias que contaban con presupuesto tradicional.

El nivel de aprobación legal era el de programa y partidas principales del clasificador por objeto del gasto a excepción de la partida principal personal. En este último caso el nivel legal era las partidas subparciales de dicha principal.

4.3. Coordinación de la ejecución (8)

En términos generales, la ejecución del presupuesto implica la realización de aquellas acciones y procedi-

(8) Para un mayor análisis de las características conceptuales de esta eta-

mientos que, durante un ejercicio presupuestario, deben llevar a cabo todos y cada uno de los funcionarios públicos y que involucran la utilización de recursos humanos, materiales y otros insumos necesarios para la materialización de los objetivos previstos así como la percepción de los medios monetarios que permitirán la adquisición de dichos recursos reales.

La coordinación de la ejecución implica, a su vez, la compatibilización temporal de dichas acciones y procedimientos y, por lo tanto, de los recursos reales y financieros. Es decir que involucra la realización de un proceso de programación, dirección y coordinación de todas las acciones que tiendan al logro de los objetivos, a la vez que de adopción de las medidas necesarias para que éstos se cumplan al nivel previsto y se logre la máxima racionalidad posible en el empleo de los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para realizar las acciones y alcanzar los fines establecidos.

Esta etapa del proceso presupuestario involucra, por lo tanto, la realización de:

1. Programación de la ejecución, que implica una previsión dinámica, para los distintos períodos del ejercicio presupuestario, de realizaciones en términos de objetivos y acciones y de requerimientos de recursos reales y financieros así como de los procedimientos necesarios para llevar a cabo dichas realizaciones y contar en tiempo oportuno con tales requerimientos. Por lo tanto, esta es una tarea que, si bien debe ser efectuada durante todo el ejercicio presupuestario, es previa a la ejecución misma.

2. Coordinación concomitante con la propia ejecución del presupuesto de todas aquellas acciones y procedimientos previstos de manera tal "que lo programado se cumpla con un mínimo de alteraciones y con un grado aceptable de efi-

pa véase el "Manual de Ejecución del Presupuesto por Programas" del Estado de Minas en Brasil, y los documentos de Antonio Amado "Programación de la Ejecución" y Mario Fattor "Aspectos Generales de la Coordinación Presupuestaria" presentados a las Segundas Jornadas de Presupuesto por Programas - Tucumán, abril de 1973.

ciencia, siempre y cuando problemas coyunturales no justifiquen introducir modificaciones a lo inicialmente programado" (9).

Como se puede apreciar, la ejecución del presupuesto y, por lo tanto, la coordinación de la ejecución requiere el concurso de una serie de técnicas, tales como las de administración de personal, compras y suministros, organización administrativa, etc.

Los avances logrados en materia de coordinación de la ejecución, por las provincias que han implantado el presupuesto por programas, han sido escasos. Quien más ha avanzado ha sido la provincia de Tucumán, donde se ha diseñado un sistema de programación de ejecución de metas, tareas y recursos financieros en el que se establece además, un régimen de cuotas trimestrales para comprometer gastos.

Otro aspecto que es necesario resaltar, en el caso de la provincia de Tucumán, es el hecho de haberse atribuido por vía legal (Decreto), un mínimo de derechos y obligaciones a los jefes de las unidades ejecutoras en la etapa de ejecución. Esto, de hecho, consolida la existencia de la nueva figura administrativa —unidad ejecutora de categoría presupuestaria— y permitirá que, a medida que se avance en la técnica de programación presupuestaria, se vaya delimitando claramente el área de responsabilidad que ella tiene en la realización de las acciones a su cargo, y por lo tanto, el tipo de atribuciones que le deben ser otorgadas.

La deficiencia existente de los sistemas de compras y suministros y de administración de personal, ha impedido en esta provincia implementar en su totalidad la programación de la ejecución. Por lo tanto, deberá encararse en el corto plazo, y como tarea prioritaria, el mejoramiento de dichos sistemas. Asimismo deberán iniciarse las tareas tendientes a la implementación, en algunas áreas, de técnicas tales como PERT, CPM, Programación Lineal, etc.

(9) Amado, Antonio - Obra citada.

4.4. Evaluación.

Esta es la cuarta etapa del proceso presupuestario y "se refiere a la organización, criterios y labores encaminadas a juzgar el nivel de cumplimiento de los objetivos fijados al aprobarse al presupuesto y sus modificaciones ocurridas durante la ejecución; la eficiencia con que se realizan las acciones necesarias para tales fines y el grado de racionalidad en la utilización de los recursos correspondientes" (10). Este examen debe ser practicado de manera integrada, de tal suerte que no sólo sea factible establecer indicadores para cada uno de los aspectos mencionados, sino también para sus interrelaciones.

La evaluación debe ser un elemento fundamental para la toma de decisiones, tanto por parte de los niveles responsables de la realización de objetivos y acciones, como por parte de los niveles políticos, tendientes a corregir desviaciones perjudiciales e innecesarias a lo programado, durante la ejecución del presupuesto; por lo tanto, esta tarea debe ser realizada en forma permanente, a lo largo de toda la ejecución del presupuesto y casi simultánea a dicha ejecución. Por otro lado, la evaluación suministra elementos de juicio para la etapa de elaboración ya que brinda a ésta, elementos sobre las condiciones y características en que se desarrolló la ejecución de años anteriores que, en algunos casos, condicionarán dicha etapa y, en otros casos, permitirán que se adopten las providencias necesarias para eliminar las situaciones anormales anteriores.

Por último, a través de la evaluación se debe lograr el control de tipo legal que, como es sabido, implica la verificación de la honestidad en el manejo de los fondos públicos, así como la observación de las normas legales vigentes.

Este tipo de control era prácticamente el único que se realizaba tradicionalmente. La nueva teoría presupuestaria no lo deja de lado de ninguna manera, sino que considera que, junto con los análisis de eficiencia y efectividad, todos conjugados adecuadamente, conforman los elementos que hacen a

(10) "Manual de Elaboración del Presupuesto por Programas" Estado de Minas Gerais, Brasil.

la evaluación presupuestaria. Con esto se preconiza que la contabilidad pública no debe ser sólo un instrumento que sirva para evitar la distracción inmoral o ilegal de los fondos públicos, sino que debe brindar también informaciones útiles, y en el tiempo oportuno, para la toma de decisiones.

Ahora bien, la evaluación puede ser realizada a distintos niveles. Debe ser efectuada en forma continua al máximo nivel de desagregación y, a medida que es analizada en niveles superiores de la administración debe sufrir un proceso selectivo de agregación. Por otro lado, al finalizar el ejercicio presupuestario debe realizarse, en base a las evaluaciones parciales efectuadas durante la ejecución, una evaluación global y, a la vez pormenorizada, del grado de cumplimiento del plan anual de gobierno aprobado por el Poder Legislativo.

Un primer aspecto que debe ser implementado, a fin de poder llevar a cabo esta etapa del proceso presupuestario, es el referido a los sistemas de informaciones físicas y financieras, que permitan reflejar la marcha de la ejecución presupuestaria.

En las provincias argentinas se consideró prioritario en los primeros años de implantación del presupuesto por programas, contar con dichos sistemas de información. Se fijaron dos etapas. En la primera de ellas, que debía ser llevada a cabo en el primer año, se rediseñó el sistema contable en función de los requerimientos que le planteaba la nueva técnica presupuestaria. Ello era así en virtud de que el carácter legal del presupuesto por programas, hacía imprescindible dicha redefinición.

El sistema legal contable argentino, tanto a nivel nacional como provincial, establecía la etapa del compromiso como la que en términos financieros reflejaba la ejecución del presupuesto. Dicho concepto de compromiso era tomado de la escuela italiana e implicaba que se consideraba como tal "El acto mediante el cual el funcionario competente dispone que un crédito del presupuesto de gastos, sea asignado total o parcialmente al pago de una cantidad de dinero por cosas, obras o trabajos a proveer o provistos a la administración para el cumpli-

miento de las funciones contempladas en dicho crédito" (11). Como se puede apreciar, esta concepción de utilización definitiva del crédito responde a un criterio exclusivamente jurídico, y a las necesidades de control legal en un presupuesto tradicional. Por lo tanto, era necesario modificar las normas legales a fin de introducir la etapa contable del gasto devengado o, como también se la denomina, la de obligaciones. No es objeto de este trabajo analizar los motivos que inducen a adoptar este criterio. Existe abundante bibliografía sobre el tema, que fundamenta con minuciosidad.

La situación política argentina vigente en esos momentos, unido al hecho de que el Gobierno Nacional no autorizaba ninguna modificación legal que alterara dicho concepto de compromiso, impidió la modificación de las leyes provinciales de contabilidad a efectos de introducir la etapa del gasto devengado.

Esto ocasionó, en el caso de la Provincia de Córdoba, que la contabilidad presupuestaria, si bien era reflejada a nivel de programa y objeto del gasto, las cifras respondían sólo en forma parcial a la recepción de bienes y servicios, por lo que sólo eran útiles para el control de tipo legal. La situación se presentó distinta en el caso de las provincias de Tucumán y Río Negro. Debido a que sus respectivas leyes de contabilidad definir confusamente el concepto de compromiso, por vía reglamentaria se lo interpretó mediante la introducción de todos los elementos que hacen la definición del gasto devengado. Este artificio legal permitió que las informaciones financieras de ejecución en estas dos provincias, producidas a nivel de todas las categorías presupuestarias y para todos los niveles de objeto de gasto, brindaran mejores elementos de juicio para medir el avance de ejecución financiera de las distintas categorías presupuestarias, así como su posterior comparación con los avances en términos reales. Además, este momento del gasto será útil para una posterior implantación de costos en las áreas que resulten convenientes su utilización. En el caso de la Provincia de Río Negro, la nueva Ley de Contabilidad, sancionada por la Legislatura provincial, introduce definitivamente la etapa del gasto devengado.

(11) Ingresso, Gustavo, "Diritto Finanziario", Ed. Jovene, Nápoli 1954, Pág. 707, Cap. III.

La segunda etapa contemplaba el establecimiento de informaciones de ejecución en términos reales, es decir, metas, tareas, recursos humanos y materiales y servicios de terceros.

En el caso de la provincia de Córdoba existía, previo a la implantación del presupuesto por programas, un sistema denominado de control de gestión, cuya responsabilidad estaba a cargo de la Secretaría de Desarrollo. A través de este sistema se producían una serie de informaciones de diversa naturaleza, no siendo las unidades de medida en que se expresaban coincidentes con las que se utilizan en la técnica de programación presupuestaria. Al implantarse esta técnica, y mientras estuvo vigente, se trató de que, si bien esta tarea siguiera bajo la responsabilidad de dicha Secretaría, las unidades de medida en cuanto a metas y tareas que se emplearan debían ser las que surgían del documento presupuestario. Esta labor de coordinación tuvo principio de ejecución pero, el corto plazo en que estuvo vigente el presupuesto por programas impidió obtener mayores avances.

En la Provincia de Tucumán, por Decreto de mayo de 1973 se introdujeron ciertas normas, en un Decreto en el que se implantaba el Plan Anual de Ejecución Presupuestaria, en cuanto a la obligación de los jefes de las unidades ejecutoras de mantener registros de avance en términos físicos. Dichas informaciones, en una primera etapa, se refieren a metas y tareas, previéndose en una segunda etapa, la producción de informaciones en términos reales de la utilización de los distintos tipos de recursos.

Por último, en la provincia de Río Negro, se diseñó un sistema parecido al de Tucumán que, debido a lo reciente de la implantación del presupuesto por programas, no ha tenido comienzo de realización.

SINTESIS DE CONCLUSIONES RESPECTO A LA EXPERIENCIA ARGENTINA

Si bien a lo largo de este documento se han ido presentando conclusiones separadas sobre las distintas experiencias de implantación del presupuesto por programas en Argentina, es necesario realizar una interpretación integrada del proceso de reforma presupuestaria, en su conjunto.

La experiencia argentina en esta materia se inicia en 1963 a través de los primeros estudios que lleva a cabo el gobierno nacional. En esos momentos se contaba con un amplio apoyo del nivel político y, conjuntamente con los avances que se obtienen a partir de ese año a nivel nacional, se consiguen logros en la provincia de Misiones y en la Municipalidad de General Pueyrredón, a través de una política coherente. Dicha política era, en síntesis, la aplicación gradual del presupuesto por programas; en una primera etapa a través de un documento paralelo al presupuesto tradicional. Ese primer periodo se transformó mas en un ejercicio metodológico que en una real reforma presupuestaria ya que, como consecuencia de que el gobierno surgido del golpe de estado del 28 de junio de 1966 abandonó abruptamente los trabajos que se venían realizando, prácticamente no se han podido percibir los efectos de dicha política. Probablemente, si no se hubiera adoptado como estrategia la implantación del presupuesto por programas en forma paralela al tradicional y se hubiera decidido que, pese a todas las dificultades que se presentaran, la nueva técnica presupuestaria reemplazara a la tradicional, es posible que el nuevo gobierno hubiera continuado el proceso de reforma presupuestaria.

Durante el período 1966-1969, con el argumento bastante cuestionable de que la implantación del presupuesto por programas requería como a priori perfeccionar el presupuesto tradicional, se introducen mejoras a éste. Recién en 1970 se inician nuevamente las tareas conducentes a la implantación de la programación presupuestaria, tanto a nivel del gobierno nacional como de las provincias. Es decir que, en síntesis, la experiencia real de aplicación del presupuesto por programas en Argentina es sumamente breve ya que sólo tiene 5 años.

Actualmente se están llevando a cabo dos estrategias de reforma presupuestarias, las que responden a concepciones y metodologías distintas; la que está desarrollando el gobierno nacional y la que están llevando a cabo las provincias con el asesoramiento del CFI. ¿Cuál de las dos es la más adecuada? Es difícil decirlo ya que ambas son de reciente implementación. Es necesario señalar la conveniencia de que, en aras de la unidad conceptual que debe caracterizar a la técnica presupuestaria, se unifiquen la concepción y metodología atendiendo a las parti-

cularidades de cada nivel de gobierno, de tal manera que los avances que se logren tanto a nivel nacional como provincial respondan a un marco teórico similar.

En aras de sistematizar las principales conclusiones que el autor considera emergen de la experiencia argentina, se pueden señalar las siguientes:

a. El apoyo político es un aspecto fundamental con que se debe contar al iniciar un proceso de reforma presupuestaria. Quizás por corto plazo, a falta de éste, se pueden lograr avances en la aplicación de la nueva técnica presupuestaria si se cuenta con el apoyo de los funcionarios públicos de nivel medio. Para conseguir dicho sustento es necesario llevar a cabo un plan de capacitación y de divulgación masiva de las características de la nueva técnica, y que debe ser realizado de manera permanente.

b. No es conveniente volver a encarar la realización de experiencia de tipo paralelo o piloto que, salvo el ejercicio metodológico que representaron, no condujeron a impulsar un proceso de reforma presupuestaria.

c. En cuanto a la estrategia de implantación, se considera que, si bien en una primera etapa debe darse mayor énfasis a la elaboración, no debe descuidarse las restantes etapas del proceso presupuestario. Entre otras cosas, debido a que el avance que se logre en dichas etapas permitirá mantener o, aun incrementar el apoyo de los niveles políticos y medios, ya que dichos niveles podrán contar con un instrumento adecuado para la toma de decisiones a lo largo de todo el proceso presupuestario.

d. Si bien en una primera etapa el presupuesto por programas, ante la ausencia de instrumentos del sistema de planificación, tiene un alto contenido tradicional, es necesario, desde el comienzo, utilizar todos los elementos de la programación. Si no ocurre así, se continuará utilizando el método tradicional para el cálculo de los recursos presupuestarios y, por lo tanto, la adopción de objetivos y la determinación de las tareas —los dos elementos básicos de la programación— no estarán sustentados en una real aplicación de este método. Como consecuen-

cia, cuando se implemente el sistema de planificación, el presupuesto no se podrá transformar en un instrumento de dicho sistema.

En lo que se refiere concretamente a la experiencia provincial, las principales conclusiones que se pueden extraer son las siguientes:

a. Se han logrado avances sustanciales en la Provincia de Tucumán, en cuanto hace a la aplicación concreta de las concepciones teóricas y de los planteamientos metodológicos de la nueva técnica presupuestaria. Se lograrán mayores avances en su utilización a medida que se implementen los distintos instrumentos del sistema de planificación y todos los requerimientos que exige la realización de las etapas de coordinación de la ejecución y evaluación. Lógicamente, para que el presupuesto se transforme en un instrumento del sistema de planificación, será necesario que se adopte, en la medida que avance la implementación de los instrumentos de dicho sistema, los enfoques sectorial y regional.

b. Si bien, son sólo dos las provincias que cuentan actualmente con presupuesto por programas, no debe adoptarse como criterio implantar en poco tiempo dicha técnica a un número mayor de provincias, si ello puede ir en desmedro de la correcta aplicación de las categorías de análisis de la técnica presupuestaria y si, por otro lado, no se cuenta con un amplio y explícito apoyo político. Lo acaecido en las provincias de Córdoba y Tucumán son sumamente elocuentes al respecto.

En cuanto a las perspectivas del proceso de reforma presupuestaria en Argentina, se considera que las mismas son óptimas. El tiempo transcurrido desde que se iniciaron las primeras tareas ha permitido lograr una amplia divulgación y conocimiento de esta técnica, se están implementando algunos instrumentos de sistema de planificación tanto a nivel nacional como provincial y existen experiencias concretas de la aplicación del presupuesto por programas que servirán de base para el desarrollo del proceso de reforma. Por lo tanto, sólo se requiere que la decisión política de encarar este proceso de reforma sea adoptada y materializada a la brevedad y que se coordinen las tareas y metodologías que se están llevando a cabo a nivel nacional y provincial.

La Toma de Decisiones en el Sector Público y el Análisis Costo - Beneficio

Por Luis Rodríguez Mena *

* Asesor de la Dirección General de Finanzas del Ministerio de Hacienda de Venezuela; Jefe de Cátedra de Administración Pública de la Universidad de Venezuela; Profesor de los cursos de Post-grado del CICAP/INAP; Profesor de Finanzas Públicas de los Cursos de Comandos y Estado Mayor de las Fuerzas Armadas de Cooperación (Ministerio de Defensa); ex-Director de la Escuela Nacional de Administración Pública de Venezuela; ex-Director de la Comisión de Administración Pública de Venezuela.

LA TOMA DE DECISIONES EN EL SECTOR PUBLICO Y EL ANALISIS COSTO - BENEFICIO

Por Luis Rodríguez Mena

I. INTRODUCCION

El tema tratado se refiere al Análisis Costo-Beneficio, visto a través del proceso general de toma de decisiones en el sector público, destacando su importancia, ventajas y limitaciones como herramienta analítica para los administradores públicos. No se tratan aspectos referentes a procedimientos de cálculo, por cuanto la finalidad del trabajo consiste fundamentalmente en exponer los principios básicos de esta técnica de análisis, con el objeto de que ello sirva de orientación para aquellos funcionarios latinoamericanos interesados en conocer dicha técnica y estudiar sus posibilidades de aplicación.

La exposición está dividida en cuatro partes. En la primera, se enfocan las decisiones públicas desde el ángulo de sus implicaciones políticas y administrativas, con especial énfasis en los aspectos fácticos y valorativos de tales decisiones. En la segunda, se abordan los principales elementos teóricos que desde el punto de vista económico sustentan las decisiones públicas. En tercer lugar, se expone el contenido básico del análisis de sistemas como fundamento del Análisis Costo-beneficio. Y por úl-

timo, se entra de lleno en la descripción de la técnica en sí, destacando los rasgos básicos que la identifican, así como sus ventajas y limitaciones.

II. LA TOMA DE DECISIONES EN EL SECTOR PUBLICO: HECHOS Y VALORES

1. El ámbito de las decisiones públicas

Desde el mismo momento en que la esfera de las decisiones individuales del hombre se amplió para abarcar la satisfacción de necesidades de ámbito colectivo, el efecto y la complejidad de sus escogencias sufrieron a su vez una notable variación. Ya la jerarquización de necesidades y la asignación de recursos y esfuerzos para atender a las mismas, adquirieron contornos que iban más allá del radio de acción de un solo individuo, para insertarse así en todo el contexto social. La administración de recursos presentó así nuevas dimensiones, derivadas de la mayor escala y las más profundas repercusiones de las elecciones de ese conjunto social. Sobrevino de esta manera un nuevo cuadro de necesidades de mayor alcance y complejidad que imponían la aplicación de refinados criterios que permitiesen atender con un grado razonable de eficiencia la distribución del esfuerzo y recursos a disposición de la comunidad.

Pero a pesar de todo ello, el dilema básico que debía enfrentar el hombre cuando trataba de aplicar recursos con determinados objetivos era, en esencia, el mismo: ¿sobre qué base deben distribuirse los recursos y esfuerzos entre las distintas alternativas de empleo? En el fondo ello no es más que la clásica interrogante que debe formularse todo aquél que va a tomar una decisión y dispone de recursos en cantidades insuficientes como para satisfacer todas las exigencias planteadas en determinado momento. Aún cuando se disponga de medios en cantidades "ilimitadas" para su aplicación en la consecución de determinados objetivos, la realidad siempre se expresa en términos de un desbalance creciente entre lo deseado y lo que es posible lograr con los recursos disponibles. No debe olvidarse que la sola existencia de recursos, por sí misma, es fuente de mayores y nuevas necesidades; que en la medida en que una necesidad es satisfecha en un momento dado, se prepara el terreno para nue-

vas demandas del mismo bien o recurso utilizado para satisfacerla, así como para la aparición de nuevas y más variadas necesidades.

La toma de decisiones, tanto públicas como privadas, se convierte así en un proceso circular de relación causa-efecto-causa en el cual los componentes y resultados de todas las decisiones se eslabonan formando un complejo sistema de variables con una muy marcada tendencia hacia la complejidad mayor, en un dinámico proceso en el que la acción de elegir se va tornando difícil y por ello sujeta a un elevado número de variables y situación de incertidumbre que exigen la aplicación muy cuidadosa de avanzados criterios y técnicas analíticas.

El sector público se enfrenta hoy día a un incremento notable en el número y variedad de los servicios que de él se demandan, así como a la exigencia de mejores decisiones que faciliten la ejecución de programas y maximicen el empleo efectivo de los recursos puestos a su disposición. Es indudable que uno de los mayores retos planteados al Estado moderno lo constituye la imperiosa necesidad de transformar la maquinaria administrativa en una herramienta útil de desarrollo, lo cual supone la conducción de un proceso administrativo capaz de dar una utilización óptima a los recursos disponibles.

Ya existe un acuerdo generalizado en el sentido de considerar la incapacidad administrativa o gerencial del sector público como uno de los más serios obstáculos o impedimentos en el desarrollo de los países, especialmente si se toma en cuenta el que por lo general todo programa de desarrollo supone una amplia participación del Estado bajo distintas modalidades, ya sea en su papel de tradicional guardián del orden público, o a través de una ingerencia directa en el campo industrial, agrícola, minero, etc., actuando en calidad de empresario o mediante la aplicación de medidas regulatorias o de fomento de la actividad económica.

Lo cierto es que con el tiempo la administración pública ha venido asumiendo mayores responsabilidades, sin que ello por lo común conlleve un desarrollo paralelo de su capacidad gerencial para la toma de decisiones en situaciones de alta comple-

alidad. Se ha tendido a ver el proceso administrativo del sector público como un mecanismo cuya eficiencia funciona a base de simples agregaciones que van sumando eficacia al sistema en la medida en que éste lo va requiriendo. Bajo este supuesto, a través de modificaciones cuantitativas en los componentes básicos del aparato administrativo (funcionarios, equipos, espacio, etc.) se ha pretendido muchas veces aumentar el nivel de eficiencia, sin tomar en cuenta los cambios cualitativos que dentro del sistema es necesario introducir una vez llegado el punto después del cual solo una transformación profunda del "orden de cosas" de todo el proceso puede generar aumentos en la productividad.

Es así como se van insumiendo recursos a una maquinaria cuya obsolescencia llega a veces a niveles de insuficiencia total, y en la cual sólo una nueva "cultura administrativa" puede hacer frente en forma efectiva a la magnitud y dificultad de los problemas gerenciales planteados.

Este proceso "incremental" o de simple agregación ha dado lugar en muchos países a una administración pública pesada e ineficiente, en la cual el más promisor de los programas de gobierno tiene una elevada propensión al fracaso. Las soluciones, como ya se dijo, por lo general toman la forma de sucesivas agregaciones de recursos para combatir la ineficiencia, lo cual a su vez se torna en contra del mismo objetivo de mejoramiento por cuanto crea una complejidad artificial producto de un incremento innecesario en la magnitud de los insumos. Es así como, al no entender la necesidad de un cambio en los perfiles de la burocracia pública, en los modelos de toma de decisiones, en los patrones del liderazgo y motivación del funcionario y, en fin, en las distintas tecnologías utilizadas, el proceso administrativo agudiza su fase de deterioro, en condiciones tales que el proceso de recuperación resulta lento y difícil.

2. Administración y política

Los problemas sobre cómo tomar mejores decisiones en la administración pública han llevado a plantear diferentes enfoques acerca de la relación entre los distintos niveles jerárquicos dentro de la maquinaria estatal, especialmente aquéllos a

cuyo cargo están las decisiones de cierta importancia dentro de la administración. Uno de los criterios más sujetos a controversia lo es sin duda el de la "dicotomía política-administración", el cual asume que en la administración pública existen dos grandes niveles de acción perfectamente diferenciados y sujetos a tratamiento y modelos de acción diferentes: por una parte, el nivel "político" o de "gobierno", integrado por altos funcionarios en cuyas manos está la toma de decisiones de alto nivel referentes a objetivos, fines y metas del gobierno; y por otra parte, el "nivel técnico" o "administración pública" propiamente dicho, según algunos autores, en el cual se encuentran los funcionarios técnicos no vinculados a la administración pública en razón de nexos políticos sino en función de su trabajo "neutro" o de carácter puramente administrativo o analítico.

De acuerdo a esta concepción, ambos niveles poseen características propias que los distinguen, por lo cual cumplen funciones diferentes dentro de un mismo proceso global representado por la toma de decisiones en el sector público. Esta demarcación de áreas de decisión ha estado sujeta a no pocas controversias, pues si bien desde el punto de vista descriptivo tales denominaciones constituyen un instrumento útil para la comprensión de todo el proceso administrativo, no es menos cierto que el intento de identificar claramente dos áreas de tal naturaleza tropieza con dificultades conceptuales que penetran en la propia raíz de la dinámica gerencial en la administración pública (1).

De acuerdo a la "dicotomía", el llamado "nivel político" o "nivel de las decisiones mayores" tendría a su cargo la determinación de objetivos y metas y la formulación de políticas y directrices de acción referidas a la conducción de programas de acción pública. Vendría con posterioridad a esta etapa inicial normativa, una fase de "ejecución" o de simple cumplimiento de lo pautado con anterioridad, quedando ello a cargo del "nivel operativo o técnico". Este nivel técnico se limitaría —de acuerdo

(1) Para una amplia discusión de la dicotomía política-administración, véase Frederick C. Mosher y Salvatore Cimmino, **Ciencia de la Administración** [Trad. José A. Escalante y Francisco Anson; Madrid: Ediciones Rialp S. A. 1961], pp. 32 y ss. También, Marshall E. Dimock y Gladys O. Dimock, **Administración Pública** (1a. edición en español; México: UTEHA, 1967), Cap. 8.

al modelo en cuestión— a fungir de simple brazo ejecutor sin casi ninguna participación en la toma de decisiones del nivel político.

Los llamados niveles técnicos operarían entonces mediante un proceso de ejecución casi mecánico, con participación casi nula en la toma de decisiones de importancia.

Se establecerían de esta manera dos esferas perfectamente diferenciadas dentro del proceso administrativo general, existiendo así un nivel técnico completamente pasivo y divorciado del proceso que se llevaría a cabo en el llamado nivel político. Asumiría así el profesional de la administración pública un papel "neutro" que le permitiría considerarse "aséptico" con relación al juego de fuerzas políticas circundantes, al mismo tiempo que quedaría "relevado" de toda responsabilidad por los resultados obtenidos como producto de la aplicación de las directrices fundamentales.

Es indudable que la dicotomía política-administración adolece de serias imperfecciones, aun cuando es necesario reconocer la validez de algunos de sus supuestos, sobre todo los referidos a las distintas etapas de análisis por las cuales atraviesa determinada materia pública antes de ser objeto de decisión final en los más altos niveles.

La principal debilidad de dicho modelo radica en la separación artificial del fenómeno político y el fenómeno administrativo, partes indivisibles de un mismo proceso. Si bien a los fines de explicar la mecánica de la toma de decisiones, puede hablarse de un tipo de labor "más técnica que política", en el sentido del apoyo analítico que el técnico profesional aporta como ingrediente informativo para la toma de una decisión por parte de un ejecutivo de nivel político, ello no puede llevar a considerarlas como dos esferas perfectamente separadas, con deslinde preciso y tajante de su campo de acción.

La realidad del proceso sitúa con bastante frecuencia al técnico profesional en el terreno político, en la medida en que su labor analítica prepara o identifica los elementos básicos de una decisión determinada. Por otra parte, también frecuentemente,

el análisis técnico requiere de un profundo conocimientos de las variables socio-políticas, a objeto de fundamentar las alternativas de acción sobre una viabilidad cierta y en función de todas las variables en juego en determinada situación. La "asepsia política" del técnico ha cedido paso a su "inmersión política", en un proceso administrativo en el cual la eficiencia no es sólo cuestión exclusiva del manejo de variables puramente económicas o administrativas, sino que se relaciona por igual con una realidad socio-política condicionadora en última instancia de la aplicabilidad del esquema racionalista del técnico. Es así como la función técnica y la función política se integran como variables dentro de un sistema total en el cual inter-actúan condicionándose mutuamente.

En el caso del nivel político de decisión, es indudable también que con el transcurrir del tiempo, en la medida en que la complejidad del sector público se ha ido agudizando, la decisión política ha venido requiriendo de más y mejores aportes técnicos en los cuales fundamentarse. El elevado grado de complejidad de los sistemas administrativos de hoy en día va obligando al nivel político, quiéralo o no, a depender cada vez más del técnico para poder auscultar a cabalidad la realidad y circunstancias implícitas en las decisiones que debe tomar. Ya las variables socio-políticas en la administración pública sólo pueden ser manejadas con eficiencia cuando se toma en cuenta su trasfondo técnico, lo cual exige el análisis detenido de todas las implicaciones que dentro del proceso administrativo interno de las organizaciones públicas tienen las decisiones políticas. De igual manera, no es posible concebir la viabilidad de determinado proyecto técnico sin considerar debidamente su adecuación al sistema de valores permanentes y circunstanciales del medio político. Ya el valor tecnológico o la eficiencia económico-administrativa de un determinado proyecto de decisión de los niveles "de carrera" dentro de la administración, tiene necesariamente que extenderse a la consideración de las variables socio-políticas, determinantes en última instancia de la viabilidad de las iniciativas técnicas. Es necesario comprender muy claramente que la "factibilidad técnica" no supone de por sí una "viabilidad política", pieza fundamental del proceso de toma de decisiones, en el cual el modelo de racionalidad del político por lo general difiere de los esquemas racionales del técnico profesional.

3. Hechos y valores en las decisiones

Todas estas realidades del sistema administrativo gubernamental nos llevan al planteamiento de las características básicas que reviste la toma de una decisión en el sector público.

Toda decisión tiene por lo general dos componentes o ingredientes fundamentales en los cuales se basa: elementos de **hecho** y elementos de **valor** (2). Los elementos de hecho representan los aspectos reales o "verdaderos" de una decisión, esto es, aquellas evidencias de hechos irrefutables que no admiten discusión por cuanto se fundamentan en una realidad consciente y percibida. Por el contrario, los llamados "valores" pertenecen a la escala de juicios personales y están representados por todas aquellas opiniones o criterios vinculados con la escala de valoración personal de cada individuo, no perteneciendo por tanto al terreno de los "hechos ciertos". De los valores se puede discrepar, mas no de las realidades plenamente identificadas como tales.

En este sentido, es de mucha conveniencia para quienes toman decisiones de importancia en el sector público, el poder determinar en cada caso los elementos de hecho y los de valor implícitos en un problema o situación específica, a objeto de dar el debido tratamiento a ambos tipos de variables. No siempre es fácil hacer tal distinción, especialmente en los casos de situaciones complejas en las cuales entran en juego un sin número de variables de alcances a corto, mediano y largo plazo y en condiciones tales que obligan a utilizar un refinado instrumental analítico capaz de sacar a la luz todos los hechos, circunstancias y aspectos relativos a un caso específico.

La escala de valores establece la trayectoria que deberán seguir los hechos pasados y se expresa a través de decisiones de naturaleza política. En tanto que los hechos, por constituir realidades, no son susceptibles de escogencia mediante juicios de valoración. De allí la importancia de identificar a cabalidad la naturaleza de los hechos vinculados con situaciones sobre

(2) Véase Herbert Simon, **El Comportamiento Administrativo** (Madrid: Aguilar, 1962), pp. 6 y ss.

las cuales se tomarán decisiones, lo que con frecuencia resulta complejo si se considera los múltiples atributos o características que pueden ser identificados en un determinado hecho. Uno de los problemas más difíciles de enfrentar por parte del científico social lo constituye precisamente el cómo lograr una "totalidad analítica" en el fenómeno objeto de estudio. La detección de características o atributos de una situación dada puede resultar un proceso infinito en el cual se haga interminable la identificación de variables y aspectos propios de ella, obligando a seleccionar entonces el punto en el cual se considere "razonable" el volumen acumulado de datos, y pueda procederse entonces a su tratamiento científico y técnico a fin de derivar de ellos las verdades implícitas en la realidad percibida. Se dice entonces que se obtiene la "información significativa" acerca de ese fenómeno.

Como podrá observarse, aún en el caso de los "hechos", la percepción de los mismos ofrece un amplio campo a la discrecionalidad y el buen juicio, siempre tan variables de una persona a otra. Sin embargo, tal circunstancia no debe llevar a pensar en que siempre el "buen juicio" debe prevalecer en toda decisión, si tomamos por buen juicio el ejercicio libre, inorgánico y asistemático de la intuición. Si bien la "información significativa" puede variar en términos cualitativos y cuantitativos de una persona a otra, un aporte analítico válido requiere de cierto nivel de sistematicidad, coherencia y amplitud sin el cual las inducciones no tendrán la seriedad analítica necesaria.

El análisis técnico y científico, en su evaluación creadora, va paulatinamente abriéndose campo a través de nuevas y más complejas áreas de las decisiones públicas, "invadiendo" así terrenos reservados antes con exclusividad a la intuición y discrecionalidad políticas. Si bien todavía queda mucho campo para el ejercicio de la discrecionalidad política —y sería ilógico pensar que la misma pudiera llegar a desaparecer—, el análisis técnico es un requisito cada vez más exigido y más exigente en todo proceso de toma de decisiones.

III. LA TEORIA ECONOMICA DE LA OBTENCION Y DE LA ASIGNACION DE RECURSOS EN EL SECTOR PUBLICO

Cuando el sector público obtiene recursos y cuando dispone

de ellos para financiar la ejecución de los programas públicos, no hace sino tomar decisiones en base a determinados criterios que en el fondo no son otra cosa que el resultado del esquema de racionalidad elegido, en el cual el aspecto económico juega un papel de vital importancia.

Si se consideran como escasos los recursos susceptibles de ser absorbidos o adquiridos por el sector público, así como los que realmente llega a obtener, indudablemente que se está ante una situación típicamente económica, como lo es la "administración de recursos escasos". De allí la necesidad de desarrollar conceptos básicos sobre los cuales tomar decisiones acerca de la obtención y disposición de recursos públicos, lo cual básicamente consiste en la búsqueda de una teoría económica para las finanzas públicas.

El principio básico más generalizado cuando se trata de dar justificación a la percepción de un cierto tipo de ingreso por parte del sector público, o a la realización de determinado gasto, se expresa en función del "máximo beneficio social", que viene a ser el objetivo básico de la función estatal.

Pero no resulta fácil determinar, para cada una de las acciones gubernamentales, qué constituye o cómo se logra ese máximo beneficio social, por cuanto los elementos o factores implícitos en cada situación, por ser tan numerosos y variados, dificultan enormemente el enjuiciar las bondades de una decisión pública. Si a ello se agrega el amplio campo que abarcan los juicios de valor, así como la variación de los mismos de una persona a otra, se tendrá noción de lo difícil que resulta la evaluación de un curso de acción en función del máximo beneficio social.

No obstante, existen ciertas reglas o normas de carácter general cuya aplicación sirve de guía de pensamiento en la búsqueda de ese máximo beneficio. Si bien dichas normas no resuelven totalmente el problema de cómo determinar con exactitud cuándo ello se logra, al menos representan un instrumento útil que debe siempre tenerse presente a la hora de tomar decisiones públicas. (3)

(3) Véase Robert Haveman, **El Sector Público** (Trad. Alicia Calubug; Buenos Aires: Amorrortu Editores, 1970), p. 76.

La primera pregunta que debe responderse cuando se trabaja en el ámbito de las finanzas públicas es la siguiente: ¿Qué clase de contribuciones o impuestos debe establecer el Estado y qué cantidad debe obtener por concepto de cada uno de ellos?

Cuando el Estado detrae recursos de la colectividad, se dice que transitoriamente da origen a una "desutilidad social" en el sentido de sustraer dinero de manos privadas, cuya utilización en una u otra forma se encuentra ligada al proceso productivo general. Posteriormente, a través del mecanismo del gasto público, se genera una "nueva utilidad social" desde el momento en que tales recursos sustraídos son empleados a través de los distintos programas públicos. En esta forma se reorienta el empleo de recursos de la economía sobre la base de las prioridades públicas sustitutivas de los esquemas privados de gastos.

Aplicando la Teoría de la Utilidad Marginal puede llegarse a establecer un principio mediante el cual se "optimice" la imposición de tributos a la colectividad. Como se sabe, el concepto marginal permite conocer el estado de satisfacción de una necesidad o el grado de utilidad o desutilidad marginal de determinada acción o decisión, con lo cual el primer principio podría enunciarse de la siguiente manera:

"El Estado debe distribuir el dinero a recaudar entre los distintos tipos de impuestos de tal modo que la desutilidad social de la última unidad monetaria recaudada con cada tipo de impuesto sea igual a la desutilidad social de la última unidad monetaria recaudada mediante los otros tipos de impuestos".

De esta manera se igualan las **utilidades** ("desutilidades", en este caso) **sociales marginales** de los distintos tipos de impuesto, con lo cual se produce el "equilibrio" del sistema. La utilización de determinado tipo de impuesto como fuente de recursos, se haría entonces preferencial con respecto a otro, en la proporción en que su "desutilidad social marginal" sea inferior a la de los demás. En la medida en que una fuente de ingresos sea utilizada, su desutilidad social marginal tenderá a crecer y llegar inclusive a un nivel en el cual la obtención de un mayor volumen de recursos produciría una desutilidad de

tal magnitud, que haría desaconsejable su empleo. A su vez, aquellos rubros impositivos con menor o más bajo grado de desutilidad marginal constituirían una buena fuente de recursos a utilizar.

Situándonos ya en el lado de los gastos públicos, surgirán dos preguntas conceptuales básicas: una, referente a cuánto debe gastar el sector público, y otra, relativa a en qué programas debe gastar y cuánto en cada uno de ellos.

Con respecto a la primera pregunta, a través de la misma noción de utilidad marginal pueden llegarse a establecer los requisitos básicos a ser llenados por las decisiones públicas concernientes a gastos. En este sentido, las bondades de un determinado rubro deben ser evaluadas tomando también en consideración los ingresos públicos, por cuanto, como ya se dijo, la utilidad de un gasto no puede valorarse atendiendo únicamente a su destino, sino también tomando en cuenta la "desutilidad" causada por el recursos (o ingreso) con el cual va a financiarse.

Podría entonces enunciarse el concepto de la siguiente manera: "El sector público debe continuar recaudando impuestos y efectuando gastos hasta el punto en que la utilidad social producida por la última unidad monetaria gastada (utilidad marginal social), sea igual a la desutilidad social causada por la extracción de esa unidad ("desutilidad social marginal") del sector privado, a través de los impuestos". Es indudable que cuando la utilidad social marginal de un gasto supera a la desutilidad social que originaría una sustracción de los fondos necesarios de manos del sector privado, dicho gasto se justifica plenamente por cuanto los recursos serían en tal caso más productivos en poder del sector público que del sector privado. El "equilibrio" del sistema se produciría cuando una magnitud dada de recursos produce en manos privadas una utilidad igual a la que produciría en poder del sector público, en cuyo caso no procedería la movilización de recursos de un sujeto a otro.

Por último, para responder a la pregunta de en qué programas debe gastar el sector público y cuánto en cada uno de ellos, de nuevo se aplicaría el concepto marginal, lográndose la opti-

mización mediante la igualación de las utilidades marginales del dinero (gasto público) a emplearse en cada uno de los distintos destinos del gasto (programas). El principio se enunciaría así: "El sector público debe asignar gastos entre los distintos programas, de modo tal que la utilidad social de la última unidad monetaria ("utilidad social marginal") gastada en cada uno de tales programas, sea igual a la utilidad social de la última unidad monetaria gastada en cada uno de los otros programas". De aquí se desprende el mismo concepto expuesto con respecto a los ingresos o impuestos, sólo que en este caso se igualan utilidades sociales marginales de **tipos de gastos** y no de tipos de ingresos. Lógicamente, en el caso de existir un determinado programa en el cual la utilidad marginal sea mayor que la de otros programas, procederá entonces invertir en dicho programa, lo cual irá paulatinamente haciendo descender su utilidad marginal (como consecuencia de la tendencia a satisfacer la necesidad correspondiente, debido al mayor empleo de recursos en esa finalidad), hasta el punto en el cual se iguale a la de los otros programas, llegándose así al punto de equilibrio.

IV. EL ANALISIS DE SISTEMAS EN LA TOMA DE DECISIONES

1. Los conceptos básicos

La noción de "sistema", así como la de "análisis de sistemas", han estado sujetas a un extendido uso en casi todas las disciplinas científicas, y hoy día constituyen herramientas casi obligadas de análisis en el estudio de los fenómenos escrutados por el hombre.

En ciertos casos al análisis de sistemas ha llegado a atribuírsele características de panacea; en otras ocasiones ha sido objeto de fuertes reacciones por parte de los altos niveles de decisión de organizaciones privadas e instituciones del sector público en algunos países, por cuanto se le ha considerado como un "arma peligrosa utilizada por la tecnocracia para asumir enteramente la toma de decisiones en todos los niveles".

En otros casos, al análisis de sistemas se le ha visto como una herramienta altamente sofisticada, de poca aplicación prác-

tica, cuya utilidad sólo se da en muy reducidas ocasiones y que sólo es aplicable en países de avanzado desarrollo.

Es indudable que tales opiniones constituyen posiciones extremas poco representativas del contenido, posibilidades y limitaciones del análisis de sistemas.

En primer lugar por "sistema" puede entenderse: el conjunto de elementos interrelacionados entre sí que forman una unidad (4). Este concepto, de naturaleza bastante general, en cierto modo representa a la mayor parte de las cosas que existen en el universo, comenzando por el hombre mismo.

Bajo ese punto de vista, el rasgo más resaltante de un sistema lo constituye el hecho de ser un conjunto de partes vinculadas entre sí por medio de una red de interacción a través de la cual el comportamiento de una variable o componente está en relación de causa-efecto con el comportamiento de las otras variables. De esta forma el sistema adquiere su carácter de unidad dinámica. Todo sistema está integrado, básicamente, por cuatro elementos, a saber: el objetivo o meta de todo el sistema; el entorno o ámbito exterior del sistema, con el cual forma un "macro-sistema"; los recursos, o elementos que le dan existencia u operatividad (en el caso de las organizaciones, serían de tres tipos: humanos, materiales y tecnológicos); las interrelaciones, o vinculaciones existentes entre todos los factores inherentes al sistema total (objetivos, recursos y entorno) (5).

Bajo este punto de vista, por "análisis de sistemas" puede entenderse: la aplicación de la noción de sistema en la comprensión de un fenómeno o situación dada, o en la solución de un problema determinado. Mediante la utilización del concepto de sistema como herramienta de análisis, se llega a conocer un fenómeno o una situación dada en toda la amplitud de su contexto y a través del complejo intercambio de conductas que las distintas variables que lo integran experimentan en el espacio y en el tiempo.

(4) Véase Luis Rodríguez Mena, **Introducción al Estudio del Presupuesto por Programas** (Caracas, abril de 1972) p. 51.

(5) *Op. cit.*, p. 61 y ss.

Cuando se trata de la toma de decisiones, la gran utilidad del análisis de sistema radica en que a través de él se incorporan en forma sistemática, orgánica y eficiente un gran número de variables inherentes al problema en cuestión, y se establecen además, en forma clara y explícita, las vinculaciones existentes entre ellas. De esta manera se da debida consideración a todos los factores participantes en la materia u objeto de la decisión.

Es así como llega a construirse el llamado "modelo" de la situación, el cual representa la abstracción conceptual de la situación real objeto de análisis. El modelo permite la manipulación y tratamiento del sistema a objeto de observar y medir el comportamiento de las variables ante distintos tipos de situaciones alternativas, lo cual permitirá prever los efectos que las distintas decisiones o acciones puedan originar en la situación real del presente.

Es conveniente aclarar que, contrariamente a lo que con frecuencia se suele suponer, la construcción de un modelo no necesariamente adquiere la forma de ecuaciones o representaciones matemáticas, aunque, bueno es reconocerlo, en situaciones de alta complejidad la utilización del instrumental matemático se hace imprescindible para poder conocer el comportamiento resultante de las distintas variables, y con ello, del sistema total.

2. Los elementos del análisis de sistemas

El análisis de sistemas supone la existencia de cinco elementos básicos que integran la esencia del análisis, los cuales deben ser identificados explícitamente y con toda claridad:

a) Los Objetivos

Toda decisión se adopta con la finalidad de alcanzar uno o varios objetivos. De allí que el análisis correspondiente a tal decisión tenga a su vez como objetivo básico aquél de la decisión a la cual se refiere. Los objetivos deben quedar explícitamente expuestos, identificados con toda claridad y mantenidos siempre en mente durante todo el proceso del análisis. Sólo mediante objetivos claros y precisos es como puede evaluarse la capa-

cidad de las alternativas, políticas, costos y otras acciones, para alcanzar dichos objetivos. Los objetivos son la prueba última y definitiva por la cual debe pasar toda alternativa antes de ser evaluada.

b) Las Alternativas

Las alternativas constituyen las diferentes soluciones susceptibles de ser aplicadas a una situación o problema determinado y se construyen en base a las distintas combinaciones de recursos y estrategias de posible concurrencia en el logro de los objetivos fijados. Un buen criterio analítico recomienda la identificación o determinación del mayor número de alternativas posibles, a objeto de contar con una rica variedad de probables soluciones que permitan ampliar lo más posible las probabilidades de alcanzar más eficientemente los objetivos preestablecidos.

c) Los Costos

Los costos de una alternativa indudablemente representan un factor de vital importancia a la hora de evaluar su efectividad para alcanzar un objetivo dado, aun cuando el costo no es la única ni a veces es la variable principal o de mayor importancia. En cuanto al costo, es conveniente destacar el concepto de "oportunidad" en el mismo, haciendo hincapié en el valor representado por la circunstancia de que la realización de un gasto en determinado destino implica el privar a otro destino o alternativa de ese mismo gasto. Asociadas al empleo de recursos en una determinada actividad, pueden existir factores conyunturales cuya presencia sea de excepcional ocurrencia, razón por la cual su no aprovechamiento constituye en sí un elemento importante del costo total.

d) El Modelo

Como ya se mencionó, el modelo es la representación conceptual de una realidad o sistema. A través del modelo se representan explícitamente las interrelaciones existentes entre las variables integrantes de la situación y se determinan los costos de cada alternativa así como el grado en que cada una de ellas permite alcanzar los objetivos.

e) El Criterio de Selección de Alternativas

El criterio de selección permite jerarquizar las alternativas mediante la valoración del costo de cada alternativa, en relación a su efectividad para alcanzar los objetivos.

Estos cinco elementos básicos integrantes de la concepción de sistemas en el proceso de análisis, dan lugar a una secuencia compuesta de las siguientes etapas: (6)

- Formulación del problema
- Fijación de Objetivos
- Determinación de Alternativas
- Acopio de Información
- Construcción del modelo
- Comparación entre costos y efectividad
- Pruebas de "sensibilidad" de las variables

En efecto, en primer término debe formularse con toda claridad el problema o situación que desea resolverse, describiendo su naturaleza en forma explícita.

Posteriormente, se establecen los objetivos a lograr con la toma de una decisión o la realización de ciertas acciones. Tales objetivos afectan directamente al problema bajo consideración y señalan el rumbo a tomar en la solución de aquél.

Luego se pasa a la etapa de compilación de toda la información necesaria acerca de objetivos y alternativas, y en lo referente a la capacidad de cada una de ellas para cumplir con los objetivos fijados.

Esta información obtenida permitirá construir el modelo representativo de las relaciones de causa - efecto entre alternativas y objetivos, especialmente cuando se refiere a su costo y capacidad de consecución de los objetivos.

(6) Véase E. S. Quade, *Systems Analysis Techniques for Planning-Programming-Budgeting*, en Fremont J. Lyden and Ernest G. Miller (ed.), *Planning-Programming-Budgeting* (2d. edition; Chicago, Markham Publishing Company, 1972), p. 251.

Mediante la comparación entre el costo de cada alternativa y su grado de consecución de los objetivos se llega a la quinta etapa, la parte culminante del análisis, en la cual cada posibilidad de solución es vista, no solo a través de su mayor o menor contribución a las metas perseguidas, sino también a través de sus respectivos costos.

En último lugar se realiza el "análisis de sensibilidad" para conocer la forma cómo cada alternativa fluctúa en relación a variaciones en los costos, y la manera cómo se alteran los costos ante modificaciones en las alternativas.

Si como resultado de las etapas anteriores, quién debe tomar una decisión no está satisfecho con los resultados del análisis, esto es, no se considera en condiciones de decidir respecto a lo planteado, en razón de la insuficiente evidencia de que va a obtener los mejores resultados, procederá entonces a desarrollar un proceso inverso o regresivo de revisión de la secuencia del análisis, tratando de encontrar en cada paso un posible error, o la posibilidad de introducción de mayor información o de modificaciones en los supuestos.

De llegar en uno de los puntos o etapas a introducir modificaciones sustanciales, se reiniciará el proceso normal a partir de ese punto; si por el contrario, se considera necesario continuar evaluando etapas, podrá incluso llegarse a reformular objetivos y hasta a redefinir el problema en cuestión. Todo este proceso, de naturaleza iterativa, responde a la necesidad de reelaborar y reevaluar, cuantas veces sea necesario, toda la estructura de deducción del análisis, hasta llegar a conclusiones basadas en los mejores criterios analíticos.

Conviene dejar muy claro que el análisis basado en el concepto de sistema tiene por finalidad básica organizar el pensamiento y el proceso de deducción, sin sustituir la intuición o el llamado "buen juicio", sino más bien disciplinarlo o sistematizarlo dentro de un proceso racional de derivación de conclusiones. Si bien es cierto que el análisis de sistemas para ser productivo requiere de buenas dosis de intuición, no es menos cierto que la intuición libre y desordenada está muy lejos de rendir beneficios sin antes haber pasado por el filtro del análisis sistemático.

V. PRINCIPIOS BASICOS DEL ANALISIS COSTO-BENEFICIO

1. El planteamiento de las decisiones gubernamentales

Ya se ha mencionado el hecho de que el gobierno moderno se enfrenta a la difícil tarea de atender a un gran cúmulo de necesidades públicas cuya satisfacción demanda un volumen de recursos casi siempre disponibles en magnitudes inferiores a las requeridas por tales necesidades.

De allí la permanente interrogante que debe resolver el ejecutivo público, en el sentido de elegir la forma y cuantía de empleo de recursos a los fines de la prestación de servicios públicos, y responder con ello a las crecientes demandas de la comunidad.

Expresado en términos económico-administrativos, dicha interrogante puede plantearse en términos de:

- a) Qué objetivos fijar a la actividad desarrollada por el sector público.
- b) Cuáles programas desarrollar para alcanzar dichos objetivos.
- c) Cuánto desarrollar cada programa y cuál sería su costo

Los anteriores elementos constituyen la guía primaria para la toma de decisiones públicas, la cual se concretará tomando como base las siguientes circunstancias:

- a) Necesidades públicas en creciente aumento.
- b) Recursos públicos en cantidades casi siempre crecientes, pero en proporción inferior al incremento en las necesidades.
- c) Necesidad de crear programas y actividades tendientes a satisfacer tales necesidades en una magnitud dada, y
- d) Ejecución de tales programas de manera tal de obtener la máxima satisfacción con el empleo óptimo de los recursos humanos, materiales y tecnológicos.

Todo lo anterior, una vez definido para una sociedad determinada pasaría a constituir el marco conceptual básico dentro del cual se tomarían las decisiones públicas. En términos generales, una vez fijados los objetivos para cada sociedad, el problema puede sintetizarse de la siguiente manera: ¿Cuánto nos cuesta obtener una magnitud "X" del beneficio "Y"?, o, ¿Cuál es el mayor beneficio "Y" que podemos obtener de una magnitud "X" de costo "Z"? Estas relaciones podrían expresarse mejor en términos conceptuales, de la siguiente manera:

- a) **Maximizar** el beneficio con una **magnitud dada de recursos** (gasto), o,
- b) **Minimizar** el empleo de recursos (costo), para una **magnitud dada de beneficio**.

En el primer caso se trata de sacar el mayor provecho posible (obtención del máximo beneficio) a una cantidad fija de recursos (costo). Estaríamos ante esta situación cuando, por ejemplo, se desea realizar el mayor número posible de inspecciones sanitarias a través de una cantidad fija de inspectores, lo cual sitúa el problema en términos de un **input** constante y un **output** "abierto", que sería la magnitud o beneficio a maximizar.

En el segundo caso, la situación es inversa, pues se trata ahora de llevar a un mínimo la cantidad de recursos a insumirse, en función de una determinada magnitud de beneficio que se desea obtener, como sería la situación planteada cuando se quiere, por ejemplo, dotar de servicio de agua (beneficio) a una determinada población, utilizando el mínimo posible de recursos (costo) variables.

Algunos señalan una tercera situación, la caracterizada por un **input** "abierto" y un **output** también "abierto", como sería el caso de costos y beneficios variables (7), en el que se maximizaría el beneficio y se minimizaría el empleo de recursos. Como podrá notarse, esta tercera situación plantea complejos pro-

(7) Véase Harley H. Hinrichs, "Government Decision - Making and the Theory of Benefit-cost Analysis: A Primer", en Harley H. Hinrichs and Graeme M. Taylor, **Program Budgeting and Benefit-cost Analysis** (California: Goodyear Publishing Co., Inc., 1969), p. 9.

blemas conceptuales por cuanto la maximización del beneficio es casi ilimitada cuando no se fija un límite al empleo de recursos, y por su parte la minimización de recursos es cero cuando no se fija un límite al beneficio. Asimismo, se plantearía el problema —tratando de resolver el dilema— de la dimensión óptima del sector público, con la cual se tendría necesariamente que caer en la segunda posición o alternativa.

2. El Costo-Efectividad

El análisis de costo-efectividad constituye algo así como la "antesala" del análisis costo-beneficio.

Como su nombre lo indica, este tipo de análisis trata de medir los distintos grados de "efectividad" que pueden lograrse mediante el empleo de magnitudes variables de recursos (costos). No se incluye la palabra "beneficio" por cuanto la cuantificación de variables no llega hasta la valoración numérica de los beneficios de cada una de las decisiones alternativas presentadas en el modelo de decisión construido. De esta forma se cuantificarían, por ejemplo, los insumos necesarios (en términos reales y monetarios) para impartir educación escolar, así como el número de alumnos a ser atendidos en el proceso, pero no se le fijaría orden de magnitud a los beneficios (sociales, culturales económicos, etc.) derivados de tal decisión, aun cuando **implícitamente**, por lo general se reconocen como tales, pero **no se explicitan en forma cuantitativa**. Ello se hace cuando se aplica el Análisis Costo-beneficio, acerca del cual se tratará en el epígrafe siguiente.

Siguiendo la metodología básica del Análisis de Sistemas (8), una vez identificado el problema o situación y fijados los objetivos que desean alcanzarse, se plantearían entonces las soluciones alternativas y se calcularían sus respectivos costos, a los fines de la construcción del modelo correspondiente. En forma bastante sintética y simplificada, el procedimiento sería de la siguiente manera:

Tomemos por caso el patrullaje de carreteras y caminos de

(8) Véase Capítulo IV, p. 75 y ss.

una determinada área geográfica, con la finalidad de prevenir accidentes de tránsito. La relación existente entre el número de patrullas en operación y el número de accidentes puede ser llevada a términos de un modelo en el cual se muestre, para cada una de las alternativas posibles referentes a varias cantidades de patrullas disponibles, el número de accidentes que podrían evitarse. Nótese que de esta manera el modelo a construir resultará bastante simplificado, dado el hecho de haberse establecido una relación de causa-efecto solamente entre dos variables. Pero aun así, con bastante frecuencia resulta un tanto difícil determinar cuantitativamente cómo se comporta la variable "accidentes" ante las modificaciones cuantitativas en la variable "patrullas en operación".

De igual manera pueden construirse modelos simplificados en los cuales se relacionen por ejemplo, toneladas de fertilizantes como toneladas de cosechas; número de médicos o facilidades hospitalarias, con número de vidas salvadas, etc. Lo fundamental en todo esto es el tipo de variables que se elijan, así como su número, y la relación de dependencia entre las mismas; de ello, básicamente, dependerá la validez del modelo.

Continuando con el caso de las patrullas de tránsito, si la variable "patrullas en operación" se expresa en términos monetarios o de costo, esto es, indicando, no las unidades reales sino su costo, tendremos entonces el modelo operando en función de la **efectividad** obtenida por cada alternativa de recursos, expresada en términos de costo. Ello significa el que ya se cuenta con un conjunto de indicadores representativos de lo "posible de lograr" con el empleo de ciertas magnitudes monetarias, situando de esta manera a quien debe tomar la decisión, ante un cuadro analítico contentivo de las diversas alternativas planteadas, sus distintos niveles de efectividad y sus respectivos costos.

Pero el análisis costo-efectividad quedaría incompleto si no se introdujera en el mismo el **concepto marginal**. Tal como se explicó en párrafos anteriores, este concepto se refiere a la medición del comportamiento diferencial resultante en una variable, como consecuencia del comportamiento igualmente diferencial en otra variable, es decir, cómo se modifica una variable ante

la modificación en la otra variable. Tomando el mismo ejemplo de las patrullas de tránsito, a quien va a tomar decisiones le interesa saber cuál sería el **incremento** en la efectividad (reducción **adicional** en el número de accidentes de tránsito) que se lograría con un determinado incremento en los costos. Como podrá observarse, en este caso se habla de "incrementos" o "adiciones" y no de cantidades totales.

Este análisis marginal es de gran utilidad pues mediante él es posible conocer, a partir de un punto o situación determinada, cuál sería el aumento en la efectividad que podría lograrse invirtiendo cierta magnitud adicional de recursos. De igual manera, viéndola a la inversa: cuánto nos costaría, adicionalmente, elevar en determinada magnitud el nivel de efectividad. Tomando el ejemplo en cuestión, las preguntas que podrían responderse serían: a) cuántos accidentes **adicionales** se evitarían si gastamos cien mil unidades monetarias **adicionales** (bolívars, pesos, dólares, etc.); y b) cuánto nos costaría el evitar 200 **nuevos** accidentes.

El análisis marginal tiene importancia fundamental debido al hecho de que en la medida en que se va satisfaciendo determinada necesidad (pública o privada), lo cual equivale a decir que se va produciendo más y más "beneficio", en igual forma la utilidad, efectividad, o beneficio, tiende a variar, con tendencia a la disminución. Este fenómeno es el llamado "utilidad marginal decreciente", o "rendimientos decrecientes", cuando se refiere a producción. Lo cierto es que de acuerdo a este concepto, los agregados sucesivos de igual magnitud de costo tienden a producir un nivel diferente de efectividad, lo cual equivale a decir que cien mil unidades monetarias invertidas en la prevención de accidentes de tránsito no lograrían evitar un número igual de accidentes en todas las oportunidades en que sean invertidas, por cuanto, en líneas generales, resultará más fácil evitar accidentes partiendo de una situación de poca vigilancia vial, que partiendo de una situación de amplia vigilancia y control. Estas relaciones marginales formarían también parte, como es lógico, del universo analítico del modelo.

Dentro de este orden de ideas, podría darse perfectamente el caso en que el nivel de protección vial sea tan amplio, que

para evitar un reducido número **adicional** de accidentes será necesario gastar una magnitud bastante elevada de recursos, en comparación, digamos, con el monto de las posibles pérdidas derivadas de esos probables accidentes que se evitarían (se excluye, para facilitar por los momentos el análisis, las posibles pérdidas humanas). Ello podría inducir a quien debe tomar la decisión, a aplicar dichos recursos a otros fines en los cuales la relación marginal pueda ser más favorable. Como se verá más adelante, ya una decisión de este tipo dependerá de los juicios de valor de los ejecutivos públicos.

3. El Costo-Beneficio

Tal como se vio anteriormente, el análisis costo-efectividad nos muestra la relación entre insumos y productos, es decir, entre recursos empleados y resultados obtenidos, para lo cual los insumos se convierten en costos utilizando en su lugar unidades monetarias. De esta forma se llega a conocer el nivel de ejecución que es posible lograr a través de la aplicación de determinadas cantidades de dinero.

El análisis costo-beneficio trata de ir más allá. Tomando en consideración el hecho de que en el análisis costo-efectividad una de las variables se expresa en unidades monetarias (costo), mientras que la otra se expresa en unidades reales (accidentes, toneladas de cosechas, etc.), se trata ahora de expresar en términos monetarios **ambas** variables, con lo cual se tendrá un denominador común para los dos componentes básicos del modelo simplificado. Al trabajar con unidades monetarias a través de todo el modelo, desde el punto de vista técnico los cálculos se simplifican, reduciéndose la decisión a una simple operación aritmética: dividir el beneficio entre el costo.

El darle un valor monetario a los probables beneficios productos de una decisión, para poder compararlos así en igualdad de condiciones con los beneficios de otras decisiones, representa el constante empeño del técnico en someter a análisis sistemático el mayor número de elementos posibles de una decisión.

Expresado en su forma más abstracta, el análisis costo-beneficio —consistente en comparar los beneficios de una ac-

ción con lo que cuesta llevarla a cabo—, ha sido siempre una labor realizada por el hombre, en una u otra forma. No sin razón, varios de los miembros de un Comité del Congreso Norteamericano, cuando fueron informados acerca de los elementos básicos que comprenden esta técnica de análisis, manifestaron que esa forma de tomar decisiones había comenzado con Adán y Eva en el Paraíso ("to eat or not to eat the apple"). (9).

Sin duda alguna la evaluación de los costos y los beneficios siempre la realiza el ser humano, de una u otra manera. Lo que con frecuencia el hombre no realiza es un análisis **sistemático, explícito y total** de las situaciones planteadas. Es en estos aspectos en los cuales se desarrolla todo el potencial técnico del costo-efectividad y del costo-beneficio.

Cuando se aplica el costo-efectividad —con lo cual el resultado o producto se deja expresado en términos reales y no monetarios—, la escogencia resultante (decisión) se expresaría, por ejemplo, en términos de seleccionar la alternativa que al menor costo permita evitar el mayor número de accidentes de tránsito, o evitar determinado número de muertes por enfermedades, o lograr el mayor rendimiento por hectárea cultivada. Pero tal tipo de decisión no nos dice si debemos invertir en uno u otro destino y cuánto. En otras palabras, a través del análisis costo-efectividad no podemos saber si los insumos producen más beneficio en evitar accidentes que en cultivar hectáreas o en educar profesionales. Y ello en virtud de que los productos finales de tales actividades, al estar expresados en unidades heterogéneas (accidentes, hectáreas, graduados, etc.) y no en una unidad común (bolívar, por ejemplo), dificultan la comparación directa entre las alternativas de empleo de recursos.

Ya podrá imaginarse lo elevadamente difícil que debe resultar el darle un valor monetario a beneficios tales como "muertes evitadas", "alumnos graduados", "accidentes evitados", etc. Es aquí precisamente donde se encuentra la esencia del análisis costo-beneficio y es también en estos aspectos en los que se

(9) Citado por Harold A. Hovey, en **The Planning - Programming - Budgeting-Approach Government Decision - Making** (New York: Frederick A. Praeger, 1970), p. xi.

presentan los más complejos problemas filosóficos, conceptuales y metodológicos y donde más duramente atacada ha sido esta técnica.

Al tratar de darle un valor numérico de orden monetario a los probables beneficios de una decisión pública, casi siempre se entra, en todo o en parte, en el terreno político-filosófico. Cuando, por ejemplo, se va a valorar la prevención de accidentes de tránsito, los cálculos relativos al monto probable de los daños materiales, así como la magnitud de los costos sociales que se evitarían por concepto de asistencia médica a posibles lesionados y de los días de labor interrumpidos, serían de cálculo relativamente sencillo; pero cuando se llega al caso de considerar dentro de las probabilidades el evitar la pérdida de una vida humana, así como su valoración en términos monetarios, ya el problema se complica considerablemente. En igual situación nos encontraríamos cuando, al tratar de evaluar los beneficios de la construcción de una obra para recreación pública —un parque, por ejemplo—, nos enfrentáramos a la necesidad de asignar un valor monetario el grado de satisfacción obtenida por el público en sus visitas al parque. Así podrían mencionarse muchos otros casos en los cuales la medición del beneficio resulta bastante compleja.

Indudablemente que al considerar casos como los anteriores nos situamos ante un problema típico de elementos de "valor" en la toma de decisiones (10), por lo cual la evaluación cuantitativa —si es que puede llevarse a efecto en términos razonables— difiere notablemente de una persona a otra, introduciendo de esta manera una seria interrogante acerca de la naturaleza **objetiva** del análisis costo-beneficio.

Como se mencionó en el Capítulo II, en el proceso de toma de decisiones corresponde al político o ejecutivo de alto nivel, la fijación de los objetivos de las decisiones y la escogencia final del curso de acción a seguir, lo cual debe realizar lógicamente en base a su escala de valoración personal, **pero tomando además en consideración** los criterios analíticos puestos a su disposición por los técnicos. El análisis-costo-beneficio no pretende

(10) Véase Capítulo II, p. 70 y ss.

violentar este principio fundamental de la toma de decisiones públicas, sino más bien **incorporar, dentro del análisis sistemático de variables, los juicios de valor** de quienes deben tomar en última instancia las decisiones. Sólo en esta forma podrán darse valores monetarios "razonables" a aspectos tales como los mencionados anteriormente.

Procediendo de esta manera, los criterios de valoración son introducidos, debidamente cuantificados, dentro del modelo analítico, habiendo sido formulados previamente por quienes están facultados para ello dentro de la secuencia del proceso de toma de decisiones. Con ello el método y el procedimiento de análisis respetan las "reglas de juego" del sistema, pero obligan a una explícita formulación y análisis de los criterios subyacentes en las decisiones.

Veamos ahora, en forma bastante sintética, algunos de los principales criterios para valorar monetariamente los beneficios de una decisión pública. (11).

En el caso de evaluar los beneficios de decisiones referentes a la prevención de accidentes de tránsito, se cuantificarían factores tales como:

- a) Valor monetario del ahorro por concepto de gastos de asistencia médica que se hubieren causado de haber ocurrido el accidente.
- b) Pérdida en la producción de bienes y servicios en razón de la desocupación temporal (o permanente) originada por la separación del individuo de su trabajo como consecuencia del accidente.
- c) Monto de las pérdidas materiales que puedan ocurrir.
- d) La incomodidad y dolor físico del paciente (de muy difícil —o imposible— cuantificación monetaria), etc.

Los factores variarían en su monto y naturaleza si, por ejemplo, en las estimaciones sobre accidentes se prevén colisiones

(11) Véase Harold A. Hovey, *op. cit.*, p. 58 y ss.

de vehículos con pérdida de vidas humanas y casos de invalidez parcial o total, en cuyo caso se incrementarán los factores "imponderables", tales como: dolor familiar, pérdida cultural para la comunidad en razón de la posible muerte de personajes prominentes, etc.

En los casos en que los beneficios se manifiestan a través de determinado producto o servicio producido por el mercado a determinado precio, los cálculos se facilitarían, como sería el caso del servicio de reproducción e imprenta, utilización de espacio de oficinas, etc.

En cuanto a la construcción de obras viales, los cálculos de los posibles beneficios resultan bastante complicados, pues se cuantificarían en términos monetarios factores tales como:

- a) Mejor fluidez en el tránsito automotor.
- b) Mayor tranquilidad del ciudadano durante el tiempo de manejo.
- c) Mayor puntualidad en el cumplimiento de los compromisos de los conductores.
- d) Mayor facilidad en el traslado de mercancías, con su influencia en los costos de transporte.

Y así podrían seguirse enumerando las posibles ventajas o beneficios de una decisión, muchos de ellos de muy difícil cuantificación monetaria.

En el caso de graduados universitarios, se acostumbra calcular como beneficio el potencial de ingresos que el individuo devengaría por el resto de su vida, una vez egresado. Dentro de este mismo criterio, cuando se calcula el número probable de muertes por accidentes de tránsito, éstas se clasifican por edades y luego se computa como beneficio, de acuerdo a la edad, el potencial de ingresos que dejaría de producirle a la sociedad determinado individuo, como resultado de su muerte. Como podrá imaginarse, esta cuantificación en dinero del significado de una muerte humana ha dado origen a no pocos ataques contra esta técnica de análisis.

En el caso de obras hidráulicas, podrían cuantificarse aspectos tales como: posible aumento en la producción agrícola, ventajas en la navegación, posibilidades de explotar recursos de pesca, etc.

El criterio más generalizado para valorar monetariamente un beneficio es el que se basa en la **predisposición de los individuos a pagar por algo**, criterio éste muy utilizado en los Estados Unidos. Cuando un bien o servicio público no tiene precio de mercado surgen entonces los problemas más difíciles de cuantificación. Se acostumbra en ciertos casos hacer un sondeo de opinión a fin de conocer el probable precio límite que los individuos estarían dispuestos a pagar por determinado servicio en el caso de que para su obtención tuviesen que erogar alguna cantidad de dinero.

Uno de los aspectos sujetos a mayor controversia cuando se trata de determinar el probable beneficio de una decisión pública, se refiere a la cuantificación en términos monetarios de beneficio tales como "vidas salvadas", "enfermos curados", "alumnos graduados", etc., por cuanto, además de los aspectos de relativamente fácil cuantificación, como lo sería el probable volumen de ingresos que produciría un egresado universitario, existen, como se vió, aspectos de otra índole cuya expresión numérica se dificulta enormemente y se cuestiona además el que deba realizarse.

Desde el punto de vista teórico, cuando de un conjunto de varias alternativas se elige una de ellas, se supone que la alternativa seleccionada se considera mejor a las demás y por ello más idónea para la consecución de los objetivos propuestos. Así mismo, cuando un ejecutivo público se enfrenta a las distintas posibilidades de empleo de un determinado volumen de recursos públicos, como lo serían por ejemplo la de realizar un gasto en educar niños, o en adquirir buques mercantes, o en evitar muertes por accidentes o por enfermedades, la selección final de una de esas alternativas (asumiendo el caso que no decida gastar el dinero disponible repartiéndolo entre todas las alternativas, supone una mayor valoración de una de ellas (la elegida) en relación con las demás, lo cual significa el considerar una de las alternativas como la productora de un mayor beneficio. Lógica-

mente, cuando una de las alternativas en juego es la de "evitar muertes por accidentes", u otra de naturaleza similar, casi siempre resulta bastante incómodo o desagradable para quien va tomar la decisión, razonar **abierta, explícita y cuantitativamente** su decisión. Ello resulta perfectamente comprensible. Lo que sí debe quedar muy claro es que cuando toma una decisión de esta naturaleza, el ejecutivo en cuestión, **quíeralo o no, implícita o explícitamente**, realiza una elección y con ello valora más o menos una alternativa en función de las otras, lo cual significa que no puede "escapar" al necesario proceso de valoración de las distintas alternativas en el empleo de recursos y, con ello, a la imputación de beneficios a las mismas.

Lo importante sería entonces el determinar el **procedimiento** a través del cual el ejecutivo calcula beneficio para cada alternativa: si lo hace a través de un proceso implícito mental, de conocimiento puramente individual, o si, por el contrario, lo exterioriza y lo somete al análisis sistemático a objeto de que se conozca el proceso analítico a través del cual llega a sus conclusiones, pudiéndose verificar entonces si su análisis mental no adolece de contradicciones o inconsistencias de orden lógico.

4. **Los factores a tomar en cuenta en el análisis costo-beneficio**

El modelo que se construye para analizar el comportamiento de las distintas variables integrantes de una situación o problema determinado, deberá tomar en cuenta una serie de factores adicionales a objeto de presentar una imagen verdaderamente representativa de todos los elementos que en una forma u otra afectan, directa o indirectamente, el comportamiento de dicho modelo. Tales factores son los siguientes:

a) **Los efectos externos**

Se mencionó en párrafos anteriores que uno de los problemas básicos a ser resueltos por quienes van a analizar un fenómeno, lo constituye el decidir qué volumen y tipo de información debe recabarse acerca de dicho fenómeno. Se habló entonces de la necesidad de seleccionar la "información significativa" en base a la cual entender y hacer predicciones acerca del fenómeno en cuestión.

Cuando se construye un modelo para la toma de decisiones, debe procederse igualmente en el sentido de determinar aquellas variables cuya alteración es producto directo del comportamiento de otra variable. Ello significa que la alteración resultante en un elemento puede relacionarse total y directamente con la modificación de otro elemento. En este caso, se dice que ambos elementos forman parte integrante del modelo básico, por cuanto determinado beneficio se produce como resultado de un costo a él atribuible. Pero puede darse el caso de beneficios de orden indirecto, para los cuales no existe un costo directamente asignado; y a su vez pueden presentarse costos adicionales e indirectos vinculados a la obtención directa de determinado beneficio. Podría citarse como ejemplo del primer caso, la construcción de una represa para la generación de electricidad. La electricidad producida por la represa (beneficio) tendría como costo los gastos correspondientes a su construcción y mantenimiento; pero como beneficio secundario o indirecto ("factores externos") tendríamos, por ejemplo, el embellecimiento del paisaje como resultado de la construcción del embalse, lo cual permitiría dotar a la localidad de parques y otros sitios de recreación. Estos efectos o factores externos, como es el caso de este beneficio indirecto, no tendrían un costo directo, sino que se desprenden de una decisión de costo en función de fines primarios.

El segundo caso sería, por ejemplo, cuando, como resultado de la construcción de obras (costos) para un oleoducto (beneficio), se origina como "costo social" o costo indirecto o secundario, la destrucción del ambiente natural en los sitios donde ha de ser tirada la línea de tal oleoducto.

b) Los factores limitantes

Las limitaciones impuestas a la toma de una decisión y a la plena puesta en práctica de todos sus efectos, deben ser tomados muy en cuenta a la hora de diseñar y evaluar la validez y posibilidades de un modelo analítico. En efecto, la mejor intencionada decisión puede no plasmarse en realidades si no se tiene pleno conocimiento y control de aquellos factores que en mayor o menor grado restringen la viabilidad de una decisión. Tales factores son los siguientes:

i) La capacidad gerencial o administrativa del sistema. Es uno de los elementos limitantes que más comúnmente se ignoran a la hora de tomar decisiones. Tal como se mencionó en párrafos anteriores, hoy día se considera que uno de los obstáculos principales en el desarrollo de los países lo constituye su incapacidad para administrar eficientemente grandes magnitudes de variados recursos. Es muy común ver como a una institución se le van fijando metas crecientes, ante la imposibilidad de la misma para poder cumplir los más modestos objetivos. Se tiende a ver la capacidad administrativa de una organización como un problema de simple agregación de recursos o de "darle más dinero".

ii) Factores físicos. Problemas tales como la oferta fija de equipos e instalaciones, o de tierra para cultivo, representan limitaciones de importancia cuando se toman decisiones sobre costos y beneficios.

iii) Aspectos Legales. Otro de los elementos obstaculizantes en el desarrollo institucional público, lo constituyen las reglamentaciones y leyes arcaicas que impiden la adopción de modernos y eficientes criterios de ejecución administrativa. Asimismo, también es una grave limitante del desarrollo la producción masiva de instrumentos legales destinados a "regularizar" el funcionamiento de la actividad gubernamental, bajo el falso supuesto de que la eficiencia o productividad son una función de las normas reglamentarias. Es muy común ver el caso de países en los cuales, cuando se legisla en materia de ese complejo proceso socio-técnico que es la Administración Pública, lamentablemente se deja en manos de funcionarios sin la debida formación económico-administrativa, la decisión sobre el contenido definitivo de los textos legales, repitiéndose luego la histórica secuencia de leyes promulgadas sin aplicación en la práctica.

iv) También pueden señalarse limitantes de orden público, financieras, culturales, etc.

c) El riesgo y la incertidumbre

En casi todos o en la totalidad de los proyectos de decisión pública existen factores que representan un riesgo o constituyen

una incertidumbre de difícil apreciación. Se utiliza en estos casos la teoría de probabilidad para predecir los futuros acontecimientos. A través del análisis de la "incertidumbre" se permite conocer algunos elementos vinculados con los hechos que podrían ocurrir o no en el futuro y cuya predicción se haya sujeta a interrogantes de consideración.

d) El tiempo y la tasa de interés

Quando se va a tomar una decisión es indudable la importancia que tiene el factor tiempo en cuanto a la oportunidad y efectos resultantes de seleccionar un determinado curso de acción. Es evidente que en algunos casos más que en otros, el tiempo representa una variable de obligatoria inclusión en los modelos de análisis.

De acuerdo a la teoría financiera, el dinero posee determinado valor a una fecha determinada, lo cual sitúa las decisiones sobre la inversión de recursos ante la necesidad de ponderar la forma como dicho elemento influye sobre las variables en consideración. Basado en estos aspectos se habla entonces de "valor actual" y "valor futuro" del dinero, de que "consumir ahora es mejor que consumir después", etc.

Surge entonces la pregunta acerca de cuál sería la tasa a aplicar en el caso de calcular el valor de los ingresos a obtenerse en el futuro, o el caso del valor futuro de ingresos obtenidos en el presente. Hay quienes hablan de la "tasa normal del mercado", otros, de una "tasa social", o de una "tasa mixta", etc. Algunos de los factores que señala Hinrichs como de importancia cuando se va a fijar la tasa de interés, son los siguientes: (12)

- a) La cantidad de beneficios presentes y futuros.
- b) La tasa de crecimiento de esos beneficios.
- c) Las perspectivas de vida de los individuos y de la sociedad que recibe los beneficios.
- d) ¿Existe realmente alguna diferencia significativa entre la

(12) Véase Harley H. Hinrichs, *op. cit.*, p. 16 y ss.

magnitud de beneficios y costos calculados en base a determinada tasa de interés en determinado momento? Algunos consideran que cuando la tasa está entre los márgenes de 4 al 8% los resultados no ofrecen alteraciones sensibles.

- e) Debe tenerse especial cuidado en no olvidar el que una fuente importante de error es, no solamente la posibilidad de utilizar una muy alta o muy baja tasa de interés, sino también en dejar fuera de toda consideración algunas variables de importancia en el problema.

5. **Ventajas y limitaciones del análisis costo-beneficio**

Las ventajas atribuidas al análisis costo-beneficio son, en buena medida, las derivadas de la aplicación del Análisis de Sistemas, dada la aplicación extensiva de esta técnica en el cálculo de los costos y beneficios de las decisiones. La aplicación del análisis sistemático permite el tratamiento ordenado y riguroso de la información y la aplicación de secuencias lógicas en el proceso inductivo o deductivo. Permite además la consideración explícita de todos los elementos contenidos o influyentes en determinado problema, con lo cual no se trata de eliminar toda la subjetividad inherente a la toma de una decisión, sino de separar adecuadamente los aspectos objetivos de los subjetivos, evitando confusiones y otorgándole a cada uno un tratamiento adecuado a su propia naturaleza.

Por otra parte, el análisis costo-beneficio se centra en el "output" o beneficio de las decisiones, diferenciando muy claramente entre lo que son medios y lo que son fines en una situación dada, poniendo siempre énfasis en la consecución de los objetivos predeterminados.

Se toma también muy en cuenta, a través de la noción de "modelo", el sinnúmero de variables que entran en juego en determinado problema y se tratan de identificar de la manera más precisa posible, las interrelaciones existentes entre ellas así como su grado de variabilidad e intensidad de su influencia. Se toma igualmente en consideración el factor tiempo, al igual que los factores limitantes de la eficiencia de una determinada decisión.

En cuanto a las limitaciones, es conveniente señalar algunos aspectos que permitan situar en sus justos términos al análisis costo-beneficio, a fin de evitar la posibilidad de llegar a considerarlo, o bien una panacea para resolver todos los problemas administrativo-económicos existentes, o bien una herramienta excesivamente sofisticada o "teórica" sin ninguna aplicación práctica.

a) En primer lugar, es bueno destacar que el análisis costo-beneficio parte de unos objetivos preestablecidos, por lo cual el proceso de estimación de los probables beneficios de cada alternativa se realiza en función de tales fines y no en base a los juicios personales de quien lleva a cabo la labor de análisis. Los objetivos vendrían fijados por el ejecutivo o el nivel jerárquico a cargo de tomar la decisión en cuestión. En tal sentido, las bondades del proceso analítico deberán verse en razón de tales objetivos y no de otros criterios o finalidades.

b) Es necesario tener muy en cuenta el hecho de que una vez tomada una decisión se inicia un proceso administrativo o gerencial a cuyo cargo está la aplicación práctica o culminación de la decisión. Los resultados analíticos obtenidos en el papel no aseguran por sí mismos la feliz conclusión o culminación de las decisiones. Con mucha frecuencia se tiende a ver la capacidad gerencial de un sistema como algo "secundario" o "meramente administrativo", que no requiere mayor atención o es materia de "técnica menor". América Latina ha presenciado con mucha frecuencia la elaboración de hermosos proyectos de desarrollo plasmados en el papel a través de refinado instrumental de análisis económico, que no encuentran aplicación práctica por carecerse de la capacidad institucional necesaria para llevarlos a la realidad. Tan importante es concebir una buena idea o proyecto de decisión, como percatarse de que el manejo de instituciones públicas no es un simple problema de "manos a la obra", y que la conducción eficiente de las organizaciones complejas de hoy día no es ya posible sin la sólida formación gerencial de los ejecutivos públicos.

c) Conviene también señalar la necesidad de enfocar correctamente el problema a analizar, a objeto de tener muy claramente establecido su perfil. De nada sirve un buen análisis si no se ha identificado adecuadamente la situación a resolver.

d) Al análisis costo-beneficio no elimina los juicios de valor en la toma de decisiones sino que los introduce dentro del análisis. Por tanto, aun cuando el resultado del análisis se exprese en un coeficiente indicativo de la relación entre beneficios y costos, ello no indica que la toma de decisiones se transforma en un simple proceso mecánico de cálculo numérico del cual quedarían excluidos los juicios de carácter político. Por el contrario, se dice a veces que este tipo de análisis ayuda al político a "afinar" su intuición.

e) Aun cuando el análisis costo-beneficio utiliza criterios científicos en sus análisis, ello no lo identifica plenamente con la "investigación científica" en su sentido usual (13). Esta, como se sabe, tiene por finalidad el descubrimiento de verdades científicas, extraídas del estudio de los fenómenos; mientras que el análisis costo-beneficio sólo pretende evaluar alternativas para adoptar la mejor decisión en función de los costos y beneficios de ellas, en cuyo caso tal decisión no sería una "verdad" en términos científicos, sino el curso recomendable de acción de acuerdo a ciertos fines que se persiguen.

f) Como ya se mencionó, el número de variables incluidas en un modelo, por muy amplio que éste pueda ser, siempre será una aproximación a la realidad. No debe tomarse por tanto dicho modelo como una representación exacta de la situación real. Su validez estará entonces en el grado de aproximación al fenómeno real por él representado.

g) Al igual que en el caso anterior, la medición de los beneficios es casi siempre una magnitud aproximada, dado lo difícil de calcular con precisión la totalidad del beneficio aportado por una decisión. Existen casos en los cuales intentar una cuantificación del beneficio puede resultar una simple pérdida de tiempo (al trabajo de calcular los beneficios también es necesario aplicarle el análisis costo-beneficio), como lo sería, por ejemplo, el calcular numéricamente los beneficios que reporta la defensa de la soberanía nacional, o el mantenimiento del orden público. En situaciones tales como la valoración cuantitativa del beneficio que reporta evitar una muerte humana por enfer-

[13] Véase E. S. Quade, *op. cit.*, p. 257.

medad o accidente, se pueden aportar elementos cuantitativos destinados a brindar información sobre algunos de los aspectos sociales y económicos que acompañan una pérdida humana, como lo serían, por ejemplo, la privación sufrida por la sociedad del aporte productivo de un individuo durante cierto número de años; los gastos inherentes al sostenimiento familiar, etc., sin pretender asignar a tales magnitudes la representación total de lo que significa la pérdida de la vida de un ser humano. Queda a juicio de quien va a tomar las decisiones, valorar el peso relativo de tales factores.

h) Cuando se emplean modelos complejos cuya manipulación exige la utilización avanzada de las matemáticas, no debe perderse de vista que las deducciones numéricas se realizan a partir de supuestos representativos de una abstracción de la realidad, por lo cual la precisión matemática opera "por encima" de dichos supuestos. Esto ha hecho hablar a algunos técnicos de "precisión superficial", para distinguir claramente el campo en el cual "se asumen realidades", del campo de las deducciones precisas o exactas.

i) Y por último, la aplicación extensiva de modelos complejos para la toma de decisiones exige de un gran cúmulo de información fidedigna y oportuna, sin la cual las conclusiones tendrán muy poco valor. De nada vale diseñar un refinado modelo analítico si no cuenta con datos confiables y suficientes que permitan utilizar todo su potencial.

Reforma del Sistema Presupuestario

(Ideas para una Estrategia)

Por José Vicente Rodríguez Aznar

Reproducción parcial del apéndice al libro del autor "Elementos de Economía Presupuestaria" publicado por el Ministerio de Hacienda de Venezuela (Año 1973).

REFORMA DEL SISTEMA PRESUPUESTARIO IDEAS PARA UNA ESTRATEGIA

Por José Vicente Rodríguez Aznar

1. NOTA INTRODUCTORIA DEL AUTOR

El comité de Redacción de la Revista de la Asociación Interamericana de Presupuesto Público, me honra al haber seleccionado para el presente número la publicación de unas notas que escribí hace algún tiempo sobre la Reforma del Sistema Presupuestario en Venezuela, insertas como apéndice del libro que me publicó el año pasado el Ministerio de Hacienda intitulado "Elementos de Economía Presupuestaria".

Este libro pretende alcanzar los siguientes propósitos: Por una parte da relevancia al presupuesto público en sus aspectos económicos como un instrumento decisivo de política de desarrollo, ya que generalmente al presupuesto se le ha estudiado en sus aspectos jurídicos y administrativos y no tanto a la repercusión que sobre la economía nacional tiene su formulación y ejecución. En segundo lugar, recopilar —y a veces actualizar— numerosos documentos de alta calidad técnica de muy reducida

circulación y difícil obtención para la mayoría de las personas interesadas en la materia, tales como documentos elaborados por expertos de organismos internacionales o asistentes a seminarios, congresos y demás eventos similares cuya difusión raras veces va más allá del área interna y restringida de tales organismos o eventos. En tercer término, atender las sugerencias que se hicieron en repetidas oportunidades de dejar por escrito el acopio de experiencia acumulada durante el ejercicio de funciones presupuestarias desde diversas responsabilidades del campo de la asesoría nacional e internacional, la investigación, la docencia y las posiciones ejecutivas de dirección administrativa lo cual permite, en forma natural más que por esfuerzo propio, tener una concepción integral de la compleja problemática presupuestaria.

En el referido apéndice de ese libro, se incluyó un capítulo denominado "La reforma del Sistema Presupuestario en Venezuela. Ideas para una estrategia". En su primera parte, describo y pretendo evaluar el proceso de reforma presupuestaria ocurrido en Venezuela desde 1961 hasta 1973. En su segunda parte, me permito señalar algunas orientaciones sobre el futuro de dicha reforma y las acciones que deberían emprenderse para acelerarla y hacerla más compatible con una reforma estructural de los diversos sistemas de la Administración Pública. En este sentido la primera sugerencia se refiere a la necesidad de definir y decidir una estrategia para la reforma y la progresividad en su implantación, pues personalmente considero que tanto en mi país como en los demás países latinoamericanos ha habido una falla en el proceso de reforma, cual ha sido la de considerar que ésta se cumple al publicar en algún momento la ley de presupuesto bajo la clasificación programática, sin haber definido los alcances de la reforma ni la manera como avanzar progresivamente en los años futuros.

He concordado con el Comité de Redacción de la Revista ASIP que era innecesario publicar en este número el texto del Apéndice en su versión completa, por cuanto la descripción y evaluación de lo ocurrido hasta la fecha en Venezuela poco aporte nuevo significaría a los estudiosos de la materia, por tenerse una experiencia similar en casi todos los países. Por

ello, la transcripción que a continuación se inserta corresponde a las sugerencias para continuar en el futuro el proceso de reforma del sistema presupuestario venezolano, redactadas con la única finalidad de aportar modestamente algunas ideas que puedan considerarse de interés para la racionalidad de la Administración presupuestaria en su sentido más amplio.

Consideramos que es imprescindible definir una estrategia, en la cual deben participar activamente los organismos competentes del Ejecutivo Nacional y el Congreso, ya que sin esta labor conjunta no se garantiza la prosecución del proceso. Mi propósito con las anotaciones que siguen es presentar algún aporte personal a dicha tarea, refiriéndome únicamente a los aspectos de técnica presupuestaria y de organización. Deliberadamente excluyo en estas sugerencias lo atinente a reformas jurídicas y de control presupuestario, pues considero que ello debe supeditarse a dicha técnica. Definida la concepción que se le quiera dar al presupuesto del Estado, la normativa jurídica, el control y los procedimientos administrativos deberán ajustarse a ella.

I. LA UNIDAD DEL PRESUPUESTO O LA LEY DE PRESUPUESTO DEL SECTOR PUBLICO

Desde el punto de vista de la economía presupuestaria, al sector público lo consideramos como un solo ente económico con unos objetivos definidos de carácter nacional, los cuales deben responder a las más caras aspiraciones del desarrollo, para lo cual es indispensable una programación "de conjunto" de todo el sector y un planteamiento financiero que represente criterios y decisiones homogéneas.

Para que el presupuesto cumpla con el propósito de ser un instrumento de decisiones de política económica y de coordinación de las actividades del sector público, no puede ser formulado "por partes" sin establecerse adecuadamente las relaciones intersectoriales o interinstitucionales que garanticen el cumplimiento eficaz de tales decisiones. Como ilustración observamos que el presupuesto del sector público venezolano está disperso

entre la Ley de Presupuesto, 86 presupuestos de igual número de organismos descentralizados y 23 entidades regionales, sin incluir a las municipalidades.

Esta situación no sólo dificulta las relaciones entre el presupuesto y el plan, sino que prácticamente hace imposible que el Ejecutivo Nacional y el Congreso tengan clara conciencia del destino y efectividad de los recursos que administran y autorizan, respectivamente.

El Ejecutivo Nacional y el Congreso de la República centran toda su atención en la formulación y sanción de la Ley de Presupuesto, no obstante que ella significa una fracción menor de todos los recursos movilizados por el sector público. En la mayoría de los casos los presupuestos de los Institutos Autónomos no son analizados por el Congreso, ni aún aquellos que tienen aportes del Presupuesto Nacional. Inclusive a nivel del Ejecutivo, no se analizan suficientemente para su aprobación, la cual se hace a veces para cumplir una formalidad, pero sin una evaluación profunda que permita detectar posibles inconsecuencias con propósitos superiores que escapen a las autoridades del respectivo organismo. Tampoco en los presupuestos de las entidades regionales se coordinan las actividades estatales con las nacionales, si bien debe reconocerse en este sentido algunos avances logrados en los últimos años, especialmente en lo concerniente a obras públicas, educación y salud.

El cuadro siguiente muestra los recursos administrados por los diferentes niveles del sector público venezolano, según información suministrada por la Dirección Nacional del Presupuesto correspondiente al presupuesto del año 1972.

Millones de bolívares			
Niveles de Gobierno	Ley de Presupuesto	Presupuestos propios	Total recursos
1. Gobierno General			
Gobierno Central	8.266		8.266
Organismos descentra- lizados	3.158	8.718	11.876
2. Gobierno Estatal	1.730	18	1.748
3. Gobierno Municipal	258	520	778
Total	13.412	9.256	22.668

En el cuadro se observa que si bien el Ejecutivo Nacional y el Congreso de la República centran toda su atención en la preparación y discusión del Proyecto de Ley de Presupuesto, en buena parte sus decisiones apenas se refieren exclusivamente al Gobierno Central, que significa sólo el 36 por ciento de los recursos administrados por todo el sector público.

Algunas de las inconsecuencias de nuestro régimen presupuestario, se expresan en la Ley de Presupuesto, a través de los siguientes casos, entre muchos otros que pudieran mencionarse:

- a) En la Ley de Presupuesto, aparece un gasto denominado "Situado Constitucional", que es el aporte del Gobierno Central a las entidades regionales. Este aporte representa el financiamiento de los presupuestos de los Estados, mas en la Ley de Presupuesto no se especifican la utilización y destino de ese aporte, pues ello únicamente aparece a través de cada uno de los 23 presupuestos correspondientes a igual número de entidades.

- b) En la Ley de Presupuesto se incluyen los aportes a los Institutos Autónomos, mas no se indican los gastos que efectúan esos organismos. Para algunos organismos autónomos, dichos aportes representan la totalidad de sus recursos, pero para otros esas asignaciones apenas son una fracción de sus recursos totales.
- c) Hay empresas del Estado que reciben aportes por Ley de Presupuesto y otras no. Tanto en uno como en otro caso, para cumplir con el principio de unidad presupuestaria debería incluirse en la Ley de Presupuesto los resultados estimados de la gestión empresarial de cada una de ellas, o sea los valores netos del ejercicio económico respectivo.
- d) Hay organismos que aún perteneciendo a la Administración Central, por el hecho de no recibir aporte de la Ley de Presupuesto, están excluidos del presupuesto.

Por ejemplo, la Comisión para el Financiamiento de la Pequeña y Mediana Industria (CONAFIN) en los años 1972 y 1973.

El sector público venezolano está integrado por el Gobierno General (Gobierno Central e Institutos Descentralizados) Gobierno Estatal y Gobierno Municipal. Cada uno de ellos tiene o puede tener un régimen jurídico y administrativo propio, con semejanza con los demás, o ser totalmente diferente. La legislación sobre la materia impide la visión global y centralizada del sector, pudiendo presentarse en la práctica serias discrepancias de criterios en diferentes niveles de Gobierno o tomarse decisiones que anulen los esfuerzos particulares, en vez de sumarlos. Ello es así, porque en la legislación presupuestaria siempre han primado criterios institucionales, jurídicos y administrativos, por ser ellos los que más se avienen con la legalidad y honestidad como principios supremos de la administración presupuestaria estimándose la función económica del presupuesto moderno.

Esta formulación y sanción "parceladas" del presupuesto público propicia casos como el de que se construyan hospitales y no se prevea su funcionamiento; que por un lado, se restrinja la concesión de créditos a determinado producto industrial, por-

que quiera desestimularse su producción y, por otro, algún organismo público financie estudios o proyectos para nuevas inversiones en él; que se estimule una política industrial por una parte y por la otra se reduzcan los programas de capacitación de recursos humanos; y así se puede enumerar muchos ejemplos cuya existencia se ve facilitada al no tener un presupuesto del sector público, que muestre una visión global del área gubernamental, con la correspondiente clasificación sectorial y coordine las actividades públicas.

Los planteamientos anteriores nos conducen a desempolvar el enterrado principio de la unidad del presupuesto, uno de los más antiguos y de los más olvidados principios presupuestarios que nos enseñan los tratadistas de las finanzas públicas. Pero al darle actualidad, lo hacemos adaptándolo a las realidades existentes y a las exigencias de una administración pública extensa y compleja.

En forma resumida, podemos anotar que el principio de la unidad del presupuesto pretende agrupar todos los gastos y recursos del Estado en un documento único. La mayoría de los tratadistas de la ciencia financiera le dan a este principio un carácter "formal"; particularmente creemos que él va mucho más allá en su concepción, siendo esencial en la economía presupuestaria, ya que su aplicación facilita la toma de decisiones del presupuesto, coordinadas con los objetivos de los planes, al mostrar en un solo documento todas las actividades a realizar en el sector público.

Además, consideramos que este principio no se refiere únicamente a la presentación del presupuesto en un solo documento. Se refiere fundamentalmente a la programación y ejecución del presupuesto con una visión integral del sector público, en contraposición a la ejecución de presupuestos aislados, individualizados y particulares para cada fracción o segmento del área gubernamental, sea gobierno central, organismos autónomos o entidades regionales.

Cuando se expresa la necesidad de aplicar el principio de la unidad del presupuesto, inmediatamente se piensa en lo voluminoso que resultaría un documento que agrupara los presu-

puestos de todos los organismos públicos; indudablemente, todo depende de la concepción que se tenga del presupuesto en sí y del propio documento presupuestario.

Generalmente se considera al presupuesto como un instrumento de administración y en verdad que lo es. Más, a nuestro juicio, consideramos que en Venezuela se ha deformado la concepción administrativa del presupuesto al creer que en él deben incorporarse todos los elementos de obligatorio cumplimiento por parte de los organismos públicos y que lo que no aparezca en el presupuesto no tiene necesariamente que hacerse. Personalmente considero que el presupuesto-ley debería ser aprobado en conceptos referentes a la programación, es decir circunscribir la sanción legislativa a los responsables de cada uno de ellos y estableciendo las metas, autorizaciones de gastos por sectores, subsectores, programas y actividades, con indicación de las unidades administrativas que deben alcanzarse en cada actividad y programa. En esta forma, el documento presupuestario del sector público sería claro, concreto y preciso, permitiría su identificación con el Plan de la Nación, facilitaría la programación presupuestaria del sector público y daría al Congreso mejores elementos de juicio para la discusión y sanción legislativa.

Por supuesto, una Ley de Presupuesto para el Sector Público requiere una exposición de motivos amplia y detallada, que no sólo sirva a los legisladores para la mejor comprensión y análisis del Proyecto de Ley, sino que posteriormente —con las modificaciones hechas por el Congreso— fuera vinculante con la Ley; es decir, que las unidades ejecutoras estuvieran obligadas a actuar en función del mandato legal y de la exposición de motivos que justificó la sanción legislativa. Para hacer un símil, podríamos decir que una vez aprobada la Ley de Presupuesto del Sector Público, la exposición de motivos se convertiría en “el espíritu e intención del legislador”, presente y vinculante en la ejecución del Presupuesto.

Además, una vez sancionada la Ley, deberían existir “distribuciones administrativas” del presupuesto en cada organismo, de obligatorio cumplimiento por las unidades ejecutoras y de estricta vigilancia a través del control ejercido por la Contra-

loría General de la República y/o por el propio Ejecutivo Nacional. Tales distribuciones administrativas deberían estar constituidas por una desagregación de las autorizaciones de la Ley de Presupuesto del Sector Público, con los necesarios niveles de detalle por unidades administrativas, objeto del gasto, etc.

La aplicación del principio de la unidad del presupuesto, conlleva también el de la unidad del Tesoro. Pero no sólo con el criterio actual que hace que en Venezuela alardeemos de ser uno de los pocos países latinoamericanos que lo practicamos, por no tener fondos especializados para gastos predeterminados, sino concebido en su más amplia extensión, cual es disponer de un Sistema Nacional de Tesorería que permite dotar al Estado de un verdadero instrumento de planificación financiera. Sobre este aspecto nos referimos con más detalle en páginas siguientes.

Por otra parte hay que establecer la diferencia entre el "presupuesto consolidado del sector público" y la "Ley de Presupuesto del Sector Público", tal como la estamos proponiendo. En efecto, el presupuesto consolidado se puede obtener con el régimen actual a través de una agregación de todos los presupuestos de los organismos públicos, eliminando las transferencias intergubernamentales y haciendo otros ajustes técnicos, independientemente de que la formulación de cada uno de ellos se haya hecho con criterios institucionales. Ello nos permitiría conocer el volumen total del gasto público y su financiamiento, pero no se obtendrían los propósitos que pretendemos alcanzar con el Presupuesto del Sector Público, como son la vinculación del presupuesto con los planes, tomar las decisiones en forma más racional y coherente, y coordinar las actividades públicas, cosas que se logran con la consolidación del presupuesto, una vez éstos han sido ya formulados y sancionados con criterios institucionales.

Naturalmente, no se nos escapan las transformaciones que se requieren en el régimen jurídico vigente. Probablemente haya que efectuar inclusive reformas constitucionales, pues las Leyes de Presupuesto que hoy aprueban las Asambleas Legislativas del Sector Público, sancionada por el Congreso Nacional, lo cual del Sector Público, sancionadas por el Congreso Nacional, lo cual

debería supeditarse a los dictados de la Ley de Presupuesto política e institucionalmente —además de los argumentos técnicos— también parece razonable, por cuanto la responsabilidad del Ejecutivo Nacional abarca todo el país, y no sólo la esfera Ministerial, porque el Congreso de la República está integrado proporcionalmente por representantes de todos los Estados de nuestra división político-territorial.

Respecto a las Municipalidades, habría que pensar detenidamente su incorporación a la Ley de Presupuesto del Sector Público, pues salvo el Distrito Federal, administran una porción ínfima de los recursos públicos y quizás sería conveniente, en principio, su exclusión, restringiendo sus actividades a aspectos estrictamente comunales.

Estamos seguros que la Ley de Presupuesto del Sector Público, como ya dijimos, sería altamente provechosa para la eficaz programación del sector público, a través del presupuesto, y para la coordinación de sus actividades. No obstante es una meta a largo plazo cuya consecución en el tiempo dependerá de la rapidez con que se tomen las medidas necesarias para ello.

Conclusión

1. Se propone la unidad del presupuesto del sector público, bajo las siguientes consideraciones:
 - a) El documento presupuestario debe estar constituido únicamente por el listado de sectores, programas, subprogramas y actividades, con sus correspondientes asignaciones y metas. Además deberá incluir las unidades administrativas responsables y la participación de cada una de ellas en la consecución de las metas, así como una breve descripción del sector, con un resumen del diagnóstico y sus objetivos a nivel de programa.
 - b) Anexo a la Ley de Presupuesto del Sector Público, deberá incluirse un tomo para cada sector en el que se especifique con mayor detalle la distribución institucional de los recursos asignados, la des-

cripción de las actividades y cualquier otra información de interés.

2. Las empresas del Estado deberán estar incorporadas a la Ley de Presupuesto, en los valores netos estimados al cierre del ejercicio; en caso de que reciban aporte del Fisco Nacional deberá especificarse su monto. Los detalles de la forma como se obtienen dichos resultados netos —ventas, producción, costos, etc.— aparecerán en los documentos anexos.
3. Deberá modificarse el régimen anual de autorizaciones presupuestarias, en la forma como se indica más adelante al tratar este asunto.
4. Deberá modificarse el criterio sobre equilibrio del presupuesto en cuanto a igualdad de ingresos y egresos.
5. Habrá que crear un marco jurídico adecuado del régimen presupuestario. Mientras tanto, los pasos que pudieran darse hasta lograr la finalidad propuesta serían:
 - a) Sancionar la ley de inversión del situado, prevista en la Constitución, para condicionar los presupuestos de las entidades regionales a los propósitos nacionales de la planificación, por la vía presupuestaria.
 - b) Elaborar anualmente el presupuesto consolidado del sector público, perfeccionando la tarea que desde hace dos años se cumple en la Dirección Nacional del Presupuesto. Este documento deberá ser considerado especialmente por Cordiplán y la Comisión de Administración Pública, pues él debe llegar a ser la guía para una futura estrecha coordinación entre la estructura presupuestaria y la del Plan de la Nación y para la reforma administrativa.
 - c) Modificar progresivamente la forma de programar los presupuestos, introduciendo anualmente criterios sectoriales en sustitución a los institucionales.

II. PRESUPUESTOS SECTORIALES

La necesidad de la programación de los presupuestos sectoriales quedó ampliamente demostrada en el texto "Elementos de Economía Presupuestaria". En el presente trabajo, anotábamos anteriormente que una de las principales causas que dificultan la coordinación del presupuesto con el Plan de la Nación corresponde a la formulación institucional del presupuesto fiscal y de los demás presupuestos gubernamentales, frente a los criterios globales y sectoriales que se utilizan en la planificación. De hecho, cuando planteamos la conveniencia de una Ley de Presupuesto del Sector Público, nos referimos a la sectorialización del presupuesto público. A continuación nos referimos a ello con más precisión.

La Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional vigente que regula la administración presupuestaria en Venezuela, establece que el presupuesto de gastos se dividirá por Departamentos, se distribuirá en Capítulos, convenientemente clasificados, los cuales a su vez se subdividirán en Partidas, con la correspondiente especificación de los gastos acordados a cada Partida. Cada Departamento comprenderá todos los créditos de que puede hacer uso el respectivo Ministerio, de acuerdo a los servicios que sean de su competencia (Artículo 179, Parágrafo Segundo).

La anterior disposición es prácticamente la única que existe en nuestro régimen jurídico en cuanto a ordenamiento y clasificación de los gastos en el Presupuesto. Sin embargo, no existe alguna norma en la Ley Orgánica, ni en leyes especiales ni en reglamentos, que defina los conceptos "Departamentos", "Capítulos" y "Partidas". Quizás el término "Departamento" pueda ser correspondiente al "Ministerio", como parece deducirse de las últimas líneas del párrafo anterior de esta página, si bien la identificación del "Departamento" con el "Ministerio" es bastante discutible.

Los Capítulos son subdivisiones de los Departamentos y las Partidas subdivisiones de los Capítulos. Esto es todo lo que señala la Ley Orgánica sobre ambos términos.

Tradicionalmente, el Presupuesto de Gastos se ha presentado clasificado por Ministerios. Sin haber hecho una investigación de la evolución histórica de la presentación del Presu-

puesto Fiscal, podríamos afirmar que al menos en los últimos veinte años no han aparecido los Departamentos en los Presupuestos.

Los gastos de cada Ministerio se han clasificado en Capítulos, tal como ordena la Ley Orgánica respectiva. Los Capítulos, en su gran mayoría, se han hecho corresponder con las unidades administrativas de alto nivel en la forma como están organizados los respectivos Ministerios; es decir, cada Capítulo corresponde a cada Dirección General y a cada Dirección de cada Ministerio. Además, también se han abierto Capítulos en cada Ministerio para determinados conceptos de gastos, que por su naturaleza especial, se prefirió identificarlos por separado. Así, se abre un Capítulo en el Ministerio correspondiente para cada uno de los aportes a institutos autónomos; para gastos de previsión y protección social; para gastos originados por la contratación colectiva; para pagos de deuda administrativa; etc. O sea que no ha existido una uniformidad de criterios en lo que debe constituir un Capítulo en el Presupuesto de Gastos.

Las Partidas del Presupuesto, según la Ley Orgánica, son subdivisiones de los Capítulos que deben tener la correspondiente especificación de los gastos acordados a cada una de ellas. Hasta el año 1961 no existían criterios definidos sobre el concepto de Partida. A partir del año 1962, las Partidas corresponden a objetos de gastos de acuerdo a las recomendaciones de Naciones Unidas sobre esta materia. Se establece un Clasificador de Partidas Presupuestarias en los siguientes términos:

Código	Denominación
11	Sueldos para cargos fijos
12	Otros gastos de personal
20	Materiales
30	Servicios no personales
40	Reparación de maquinaria y equipo
50	Adquisición de maquinaria y equipo
60	Adquisición de inmuebles y semovientes
70	Obras
80	Transferencias
90	Desembolsos financieros
00	Asignaciones globales

Cada uno de estos conceptos presenta un detalle a nivel de subpartidas genéricas y subpartidas específicas. Esta clasificación de gastos en el Presupuesto, con algunas modificaciones, se ha mantenido vigente desde el año 1962. Recién en 1971 se modifica este criterio y se define a la partida como programa o actividad, en la forma que expusimos en la parte correspondiente al proceso de implantación del presupuesto por programas en Venezuela.

En cuanto a los Institutos Autónomos, en la Ley de Presupuesto únicamente aparecen cifras globales de aportes para cada uno de ellos. Estos aportes presupuestarios en algunos casos representan la totalidad de los recursos que dispondrá el respectivo organismo autónomo durante todo el año; en otros casos, los aportes que aparecen en la Ley de Presupuesto para algunos Institutos Autónomos, apenas constituyen una fracción de los recursos totales disponibles por ellos, ya que cuentan a su vez con ingresos propios provenientes de sus operaciones comerciales, industriales, etc. Sin embargo, en ninguno de los dos casos aparece en la Ley de Presupuesto el detalle de los gastos de los Institutos Autónomos, ni tampoco las modificaciones previstas.

Las entidades regionales reciben un aporte de la Ley de Presupuesto equivalente al 15 por ciento de los ingresos ordinarios previstos en ella. La cantidad correspondiente aparece en la Ley de Presupuesto en forma global en un Capítulo creado para ello en el Ministerio de Relaciones Interiores. Tampoco en este caso la Ley de Presupuesto da la más mínima indicación de lo que se hará en el ejercicio fiscal con una cantidad tan considerable como es aproximadamente el 15 por ciento del Presupuesto.

Frecuentemente se confunde la clasificación sectorial del presupuesto con la programación del presupuesto sectorial.

La clasificación sectorial de los gastos es un instrumento importante orientado hacia el análisis del desarrollo y de la programación presupuestaria, aunque como se dijo anteriormente, se puede obtener una clasificación sectorial del gasto sin que existan presupuestos sectoriales. En consecuencia, la progra-

mación de presupuestos sectoriales es una técnica de mucho mayor alcance que la simple clasificación sectorial, si bien ésta es indispensable para llegar a aquella.

En efecto, para programar sectorialmente el presupuesto debe utilizarse la clasificación sectorial del gasto, pero así como esta última se puede obtener reagrupando los gastos de un presupuesto formulado bajo cualquier modalidad, la programación de presupuestos sectoriales es una técnica de mucho mayor alcance, a través de la cual se asignan recursos para el cumplimiento de metas concretas establecidas a cada uno de los programas que conforman un sector, en vinculación con los planes de desarrollo y en función de los objetivos fijados para el respectivo sector.

La programación sectorial del presupuesto se refiere fundamentalmente a la concreción de las acciones a realizar en determinado sector, estableciendo la armonía y coordinación necesarias para obtener los resultados más favorables; dichas acciones se programan en función de sus metas y relaciones complementarias, independientemente de cuales sean los organismos públicos encargados de su ejecución; es decir, se establecen las metas y recursos necesarios para ello a nivel de los distintos programas en que se clasifica un sector y, posteriormente, se asignan las respectivas responsabilidades a los organismos públicos correspondientes. En esta forma, la formulación presupuestaria insiste más en la programación del desarrollo quedando relegada a un segundo plano la clasificación institucional.

A través de la programación de los presupuestos sectoriales se fijan metas y se asignan recursos bajo el mismo esquema sectorial existente en el plan; se establecen acciones coherentes para los respectivos programas que conforman un sector y, en definitiva, se logra la adecuación necesaria entre la planificación y la programación presupuestaria.

No obstante, el planteamiento teórico de la formulación y ejecución de presupuestos sectoriales tiene algunas limitaciones administrativas que, en principio, impediría la ejecución administrativa del presupuesto, debido a que el esquema sectorial

no coincide con la estructura organizativa. Algunos comentarios sobre estas limitaciones y posibles soluciones alternativas se presentan a continuación.

Anteriormente dijimos que los esquemas de programas actualmente utilizados en los presupuestos surgen de la adaptación, con bastante fidelidad, a la estructura institucional vigente, la cual, por los muchos defectos que posee, origina una estructura programática viciada e inconsistente con las normas técnicas de la programación presupuestaria. En efecto, al supeditar la apertura de programas presupuestarios a la inadecuada organización administrativa existente, se distorsiona el concepto técnico de "programa", impidiendo la utilización adecuada del presupuesto como instrumento eficiente para la ejecución de los planes. Actualmente, la clasificación del presupuesto en programas apenas significa la presentación de una lista de los programas de cada institución, desvirtuando lo que en realidad constituye la expresión de un programa presupuestario.

Por ejemplo, de acuerdo a la técnica de la programación presupuestaria en lo que a apertura de programas se refiere, dentro del sector agrícola debería existir un "Programa de Reforma Agraria", cuyas principales actividades serían las de "dotación de tierras", "asentamientos campesinos", "construcción de obras de riego", "asistencia técnica al campesinado", "concesión de créditos", etc., y así debería aparecer en el presupuesto. Sin embargo, en la práctica resulta que existen tres, cinco o más instituciones con responsabilidad en dicho programa: el MAC, el IAN, el BAP, el MOP, el Instituto de Investigaciones Agronómicas, Corporación de Mercadeo Agrícola, etc.

En consecuencia, según el procedimiento actualmente seguido para la apertura de programas, al condicionar éstos a la organización institucional, en el presupuesto no aparece el programa de reforma agraria como un todo integrado con sus respectivas actividades, sino que, por ejemplo, en el MAC se incluye un programa de extensión agrícola; en el BAP aparece un programa de concesión de créditos; en el IAN hay el programa de dotación de tierras; y así en cada una de las instituciones aparecen como programas lo que en realidad constituyen actividades de un programa del sector agrícola. Ello origina que para

encontrar en el documento presupuestario las metas y recursos del programa Reforma Agraria sea necesario, primero, conocer de antemano las diversas instituciones que participan en el mismo y, en segundo lugar, analizar sus respectivos presupuestos, lo cual dificulta la programación, ejecución coordinada, control y evaluación del programa, cosa que no sucedería con la formulación de presupuestos sectoriales.

Por otra parte, es unánimemente aceptada la necesidad de transformar las estructuras institucionales y los procedimientos administrativos actualmente en vigencia para que respondan a las exigencias de la planificación y permitan una administración ágil y eficiente que esté en concordancia con los requerimientos de un Estado moderno.

En casi todos los países latinoamericanos, y Venezuela no es la excepción, se inició hace algunos años el proceso de reforma administrativa, lográndose considerables adelantos en cuanto a la creación del sistema institucional de planificación (a nivel central, sectorial y regional), a la capacitación técnica de los empleados públicos, etc. Sin embargo, la reforma administrativa se ha desarrollado de manera un tanto tímida, insistiéndose en los aspectos parciales y de resultados inmediatos más que en la concepción global de la transformación institucional que requiere el sistema de planificación. En este sentido, la reforma administrativa debe responder a un esquema global que adapte las estructuras institucionales y los mecanismos operativos a las exigencias de la planificación.

En términos elementales podría decirse que la planificación señala **lo que debe hacerse** para alcanzar el grado de desarrollo previsto y que la organización y los procedimientos administrativos representan **cómo debe hacerse** lo que la planificación dice, o sea, cuáles son los medios institucionales que se utilizarán.

El proceso de reforma administrativa en Venezuela ha dedicado casi toda su atención a la clasificación de personal y establecimiento de escalas de sueldos, así como también a mejorar algunos aspectos administrativos internos de algunas instituciones públicas, aspectos que si bien son importantes, no siempre han respondido a un esquema global de planificación

administrativa previamente concebido. Ello ha traído como consecuencia que las técnicas de planificación, dinámica y de rápida adaptación, no dispongan oportunamente de los mecanismos administrativos que permitan su aplicación y ejecución eficiente.

Ante esta situación, la planificación económica y social se encuentra ante la disyuntiva de supeditarse a la estructura administrativa e institucional —arcaica e inadecuada— o avanzar independientemente de aquélla y presionar, a través de sus propias técnicas, para lograr una rápida transformación de los mecanismos a utilizarse en la administración pública.

Los planteamientos anteriores tienen también plena validez en la materia que estamos desarrollando referente a la programación de los presupuestos sectoriales. La técnica de la programación presupuestaria como instrumento operativo de la planificación a mediano plazo, tiene un basamento teórico concebido en estrecha armonización con los planes de desarrollo. La vinculación entre los planes y el presupuesto está claramente establecida a distintos niveles. No obstante, la traducción del plan de los mecanismos administrativos y de la organización adecuada para ello.

La implantación del presupuesto-programa en casi todos los países latinoamericanos ha seguido una metodología similar en cuanto a la total identificación de la estructura de los programas presupuestarios con la organización administrativa existente. Con ello se siguió un criterio práctico con la finalidad de implantar la técnica del presupuesto por programas, aún abandonando temporalmente ciertos principios teóricos en la apertura de programas. Pero, en contraposición a ello, se pensó que este sistema de por sí obligaría a la transformación administrativa, tan necesaria para el desarrollo eficiente de las actividades públicas. No obstante, parece ser que los resultados en este sentido no han sido tan acelerados como se pensó en un principio, pues los esquemas de programas presupuestarios no han logrado transformar lo suficiente la organización administrativa.

Por el contrario, más bien parece que los esquemas de programas presupuestarios, en vez de promover la reforma institu-

cional, se han "institucionalizado" ellos como una copia fiel de la estructura administrativa, pudiendo afirmarse además que esta situación puede conducir a la "tradicionalización" del presupuesto-programas, ya que los recursos no tanto se asignan actualmente en función de metas de los **programas** sino en función de tareas a desarrollar por una serie de unidades administrativas que reciben artificiosamente la incorrecta denominación de "programas".

Por más que se ha adelantado considerablemente en los métodos de formulación y control del presupuesto y los efectos de la nueva técnica se dejan sentir favorablemente en la administración presupuestaria de nuestros países, las reformas administrativas no han logrado andar al paso rápido que exigen los mecanismos de planificación, quedando rezagadas ante éstos.

Sin embargo, el problema no es tanto de identificación total entre los esquemas de programas presupuestarios y la estructura organizativa sino más bien de contar con una organización administrativa adecuada y capaz de coordinar y ejecutar armoniosamente los distintos programas. Sería exagerado pretender que a corto plazo se instituyera una organización que respondiera perfectamente a la estructura programática sectorial de los presupuestos. Necesariamente, a nivel institucional deben existir unidades de comando responsables por la ejecución de los programas; pero la complejidad de muchos programas no aconseja que los mismos sean ejecutados por un solo organismo, ya que ello podría originar innumerables complicaciones técnicas, administrativas, legales, etc. que impedirían la ejecución ágil, flexible y oportuna que requieren los programas de desarrollo. La complejidad de estos programas, así como el rígido sistema jurídico al que está sometida la administración pública, ha hecho necesaria la creación de organismos autónomos, aunque en muchos casos en forma bastante desordenada.

Cuando se trate de implantar los presupuestos sectoriales, a pesar de su necesidad y las ventajas antes señaladas, es imprescindible considerar las limitaciones administrativas existentes antes indicadas, pero no con el fin de supeditar la apertura de programas a los esquemas organizativos vigentes, sino con

el propósito de indicar a los organismos y autoridades competentes la orientación que debe tener una reforma administrativa para el desarrollo.

En definitiva, la organización institucional, política y administrativa vigente plantea la necesidad de la reforma con el fin de evitar el desperdicio de esfuerzos y recursos, ubicar adecuadamente los centros de decisión y control y eliminar la irracionalidad existente. En Venezuela hace varios años que se inició el proceso de reforma administrativa, aunque —como ya se dijo— en muchos casos esa reforma se ha orientado a objetivos particularistas, descuidando los objetivos globales; se ha dedicado tiempo y recursos a la reorganización interna de una institución en particular antes de enmarcar dicha institución en el contexto general de una planificación administrativa, en la que esté claramente definida la organización, funciones, interrelaciones institucionales, etc., adecuado todo ello a las exigencias de un Estado moderno orientado hacia la promoción directa e indirecta del desarrollo, más que a las funciones clásicas fiscalistas.

En este sentido, debemos reconocer el valioso aporte de la Comisión de Administración Pública con la publicación en 1972 de su "Informe sobre la Administración Pública Nacional" donde por primera vez se presenta la reforma administrativa en su concepción global y particular.

En los párrafos anteriores expusimos la importancia y conveniencia de que el presupuesto venezolano sea formulado, ejecutado y evaluado en forma sectorial, así como las limitaciones que surgen para ello de nuestra actual organización administrativa.

Debemos reconocer que una transformación tan radical en la concepción presupuestaria en Venezuela, no puede efectuarse en forma repentina y precipitada. Utilizando una frase de Gonzalo Martner, diríamos que dicha transformación debe cumplirse "a través de un proceso de aproximaciones sucesivas" hasta conseguir el fin propuesto.

Por ello, creemos conveniente señalar en estas recomenda-

ciones cual es el fin que se persigue y los pasos a dar para alcanzarlo.

La finalidad que se persigue es que el presupuesto venezolano se formule, se apruebe, se ejecute, se controle y se evalúe por programas, dándole a cada programa la verdadera concepción que le corresponde dentro de cada sector de la planificación. Esto significa una total reagrupación de actividades y redistribución de recursos, notoriamente diferentes al esquema actual.

A continuación presentamos algunos ejemplos:

En el Plan de la Nación existe un sector "Vivienda" en el cual se indican los objetivos, las metas y los recursos requeridos para cumplir el propósito perseguido. Se indentifica la responsabilidad y participación del sector público en este campo. Lo lógico sería que en el Presupuesto apareciera también un sector "Vivienda" con sus correspondientes programas, en los que se fijaran las metas y los recursos necesarios. Que el Ejecutivo Nacional y el Congreso de la República, al formular y sancionar, respectivamente, la Ley de Presupuesto, tuviera la visión de conjunto necesaria para tomar las decisiones de manera más racional y tener mejores elementos de juicio.

Sin embargo, la Ley de Presupuesto se prepara y aprueba por organismos. Se elabora el presupuesto del Ministerio de Obras Públicas, en el cual existe un aporte al Banco Obrero para construcción de viviendas. Se elabora el presupuesto del Ministerio de Sanidad, en el cual existen gastos para construcción de viviendas rurales. Se elabora el presupuesto del Ministerio de Relaciones Interiores en el cual existe un aporte a Fundacomún que probablemente una parte del mismo se dedica también a viviendas. Con el sistema actual, se toman decisiones particulares sobre los gastos de cada organismo, sin tomar en consideración en muchos casos, el conjunto sectorial ni la complementariedad de los diferentes programas que integran el sector.

Por otra parte, en el Presupuesto Fiscal apenas se incluye una fracción (más o menos importante según los casos) del

esfuerzo total desarrollado por el Gobierno en determinado sector. Siguiendo el mismo ejemplo del sector "vivienda", en el presupuesto aparece un aporte al Banco Obrero que tan solo significa el 45 por ciento de los recursos totales que moviliza este organismo. El Centro Simón Bolívar, que en la actualidad está haciendo fuertes inversiones en vivienda, no aparece en la Ley de Presupuesto.

De establecerse los presupuestos sectoriales, nuestra Ley de Presupuesto incluiría un sector "vivienda", con sus correspondientes programas, que a título de ejemplo podrían ser los siguientes:

Sector Vivienda:

Programas	Unidades ejecutoras
1. Dirección y Coordinación Sectorial	Organismo Central de Coordinación (Ministerio o Instituto de la Vivienda)
2. Construcción de Viviendas	Empresa Nacional de Construcciones Públicas (o el MOP)
3. Administración de Viviendas	Empresa Nacional de Administración Inmobiliaria
4. Regulación y control de la propiedad inmobiliaria	Dirección o departamento correspondiente del Ministerio o Instituto de la Vivienda
5. Financiamiento para la adquisición o construcción de viviendas	Organismo crediticio del Estado

En cada programa se incluiría la **totalidad** de los recursos presupuestarios que administre; cada programa estaría clasificado en sus correspondientes actividades. De acuerdo a la naturaleza de cada programa, se decidiría si la unidad administrativa responsable debe estar ubicada en un instituto autónomo o en un ministerio. Inclusive debería estudiarse la con-

veniencia de que todos los programas estuvieran o no bajo la responsabilidad de un solo organismo, si bien en principio parece más recomendable la especialización de funciones.

Ejemplos similares tenemos en casi todos los sectores del área gubernamental. La "promoción industrial" que lógicamente debería ser un programa del sector "desarrollo industrial" actualmente es ejercida por la CVF, Banco Industrial, Comisión Nacional de Financiamiento a la Pequeña y Mediana Industria, Ministerio de Hacienda y de Fomento (exoneraciones impositivas), Corporaciones regionales de desarrollo, etc. etc. ¿No sería más lógico, más técnico y más eficaz la centralización de actividades similares bajo un mismo programa desarrollado específicamente por una sola unidad administrativa? ¿Independientemente del número de departamentos y de agencias regionales que ella debiera tener?

La "atención hospitalaria" en el país también puede servir de ejemplo a lo que queremos demostrar. Actualmente el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, los Estados y las Municipalidades administran hospitales, cuando debería programarse **totalmente** el programa hospitalario del sector público, y no por parcelas institucionales.

Los sectores educación, agrícola, transporte, comunicaciones y quizás todos los demás que puedan mencionarse reúnen las características antes descritas y en todos ellos es posible aplicar las ideas expuestas sobre presupuestos sectoriales y programas presupuestarios correspondientes a cada sector.

Proceso de implantación

Con las limitaciones que surgen de la actual organización administrativa, cabría preguntarse en qué forma se puede establecer la programación sectorial de los presupuestos, sin que esta programación se convierta en un esquema ideal sin ninguna aplicación práctica.

Creemos que ha quedado suficientemente demostrado que la técnica de programación de presupuestos sectoriales no po-

dría aplicarse en toda su extensión, si no se cuenta con una organización administrativa que permita la formulación y ejecución de esos presupuestos. Por eso, consideramos que el primer paso debería ser la creación de un comité de trabajo integrado por funcionarios de Cordiplán, de la Comisión de Administración Pública y de la Dirección Nacional del Presupuesto cuya tarea sería la de elaborar un esquema sectorial, con los correspondientes programas y actividades de cada sector. La orientación fundamental de este esquema la daría las exigencias de la planificación y del presupuesto. La reforma administrativa en este sentido, o sea la reagrupación, creación o eliminación de organismos, vendría dada por el esquema sectorial que resultare de dicho trabajo. En esta forma se lograría un esquema institucional totalmente adaptado a las necesidades de la planificación y del presupuesto. En este sentido la Dirección Nacional del Presupuesto elaboró en 1971 un documento que puede servir de guía para ella, junto con el Informe mencionado de la Comisión de Administración Pública.

El Congreso Nacional debería tener también una activa participación en este trabajo, pues indudablemente una reorganización como la que surgiría de él, debería contar previamente con su aprobación.

Considerando que la realización de este trabajo y la correspondiente reorganización institucional requiere de cierto tiempo, pudiera pensarse que mientras tanto se fuera experimentando con los presupuestos sectoriales en la formulación de los próximos presupuestos. Ello consistiría en elaborar un esquema presupuestario sectorial que permitiera tomar las decisiones sobre el gasto público bajo esta concepción técnica y que al Congreso se le presentara un documento anexo al proyecto de ley de presupuesto, donde se le informe sectorialmente de los recursos solicitados y las metas, aunque la Ley de Presupuesto se aprobara en la forma actual hasta tanto se modifique la ley orgánica respectiva y se efectúe la reforma administrativa, reforma que muy bien puede iniciarse sector por sector, por "aproximaciones sucesivas".

No obstante, siempre debe tenerse presente que el procedimiento sugerido debe ser transitorio y no debe anquilosarse,

pues el mismo debe utilizarse en verdad como instrumento de transformación de los esquemas organizativos existentes, transformación que será lenta o acelerada según la lentitud o rapidez con que se tomen las decisiones y la capacidad de las técnicas de planificación en promover dichas reformas.

Indudablemente las unidades administrativas con responsabilidad en la programación presupuestaria —a nivel central, sectorial e institucional— deben tener bien clara la orientación de este sistema mixto sectorial-institucional tendiente siempre a darle al presupuesto la función que le corresponde como principal instrumento de ejecución de los planes de desarrollo en cuanto al sector público se refiere.

Asimismo, los organismos responsables de la reforma administrativa deberán tener estrecha vinculación con las unidades planificadoras y de presupuesto para que los trabajos que se realicen al respecto tengan una orientación común en función de una organización adecuada para el desarrollo de las actividades estatales.

En relación a ello debe considerarse de transcendental importancia la orientación que se le dé a la reforma administrativa. En los dos últimos años se ha hecho un esfuerzo significativo para establecer un marco general de la reforma, donde no sólo se introducen reorganizaciones particularistas a diferentes instituciones, sino también se expresa el contexto global de una administración para el desarrollo. Numerosos y calificados documentos se han publicado últimamente al respecto. Sin embargo, parece ser que tanto la reforma integral tal como hasta ahora se ha planteado, como las reformas particulares de cada institución, no están siguiendo las orientaciones programáticas y sectoriales a las que nos estamos refiriendo en estas notas y que han sido preocupación permanente de los organismos y funcionarios con responsabilidad en la administración presupuestaria.

III. MODIFICACIONES DEL PRINCIPIO DE LA ANUALIDAD PARA LAS AUTORIZACIONES DE GASTOS EN LA LEY DE PRESUPUESTO

Uno de los aspectos más controvertidos del régimen presupuestario es el que se refiere a su periodicidad. En Venezuela

la periodicidad de nuestro presupuesto es anual. Hasta el año 1961 inclusive, el ejercicio fiscal era julio-junio; a partir de 1962 se hace coincidente con el año calendario.

La Ley Orgánica vigente establece en su artículo 180: "El año económico comienza el primero (1º) de enero de cada año y termina el 31 de diciembre del mismo año". El artículo 196 indica: "El período de ejecución de los pagos legalmente autorizados por el Presupuesto de Gastos de un año Económico comprende además del año mismo al cual se aplica el Presupuesto, los seis meses siguientes a dicho año, pudiéndose en consecuencia durante ese lapso, liquidar, ordenar y pagar los gastos causados durante el año fiscal conforme al régimen del Presupuesto, en virtud de que constituyen obligaciones ya contraídas por el Estado hasta el 31 de diciembre inclusive, del año respectivo. Terminado este período fenece el Presupuesto; no podrán librarse nuevas órdenes con cargo a los créditos restantes y quedan anuladas las ya expedidas y no pagadas, debiendo los acreedores en ambos casos, para conservar sus derechos, pedir nuevo reconocimiento y liquidación de sus créditos con vista del expediente en que fundan sus derechos. Una vez reconocidos y liquidados estos créditos, el Ejecutivo Nacional presentará al Congreso una relación de ellos acompañada de una exposición motivada que para cada crédito exprese el año en que fue causado el gasto, la naturaleza de éste, su legitimidad y la fecha en que se introdujo el reclamo al Ministerio respectivo, a fin de que se incluya en el Presupuesto la partida que deba cubrir tales créditos. Los créditos que para los Departamentos del Ejecutivo acuerde el Congreso por este respecto, se comprenderán bajo la denominación de "Acreencias no prescritas correspondientes a Presupuestos fenecidos".

Este lapso anual, junto con el semestre complementario, constituye uno de los principales inconvenientes para programar racionalmente los presupuestos fiscales. Estos inconvenientes se observan de manera fundamental en tres aspectos: la formulación del presupuesto; la discusión y sanción legislativa; los sistemas contables y administrativos de ejecución presupuestaria.

En cuanto a la formulación del presupuesto, el calendario establecido en el actual ordenamiento jurídico obliga a que

el proyecto de presupuesto debe ser entregado al Congreso en los primeros días de octubre; el mes de septiembre debe dedicarse a las tareas de imprenta, redacción de exposición de motivos, elaboración de cuadros estadísticos, etc.; los meses de julio y agosto se destina a la elaboración de los proyectos en cada organismo; y los meses de abril, mayo y junio se utilizan en la elaboración de normas, estimaciones preliminares de ingresos, determinación de cuotas de gastos para los diferentes organismos, etc.

Ello significa que, por ejemplo, el presupuesto para el año 1971 se empieza a formular en abril de 1970. Para esa fecha apenas se conocen preliminarmente los resultados de la ejecución presupuestaria de los dos primeros meses del año. Los resultados del presupuesto de 1969 tampoco se tienen definitivamente, ya que el período de pagos de ese presupuesto fenece en junio de 1970. O sea que se formula el presupuesto de 1971 sin tener todavía los resultados definitivos del año 1969.

Por lo tanto, si al conocerse los resultados definitivos de 1969 o, lo que es más probable, si en el transcurso de 1970 se presenta alguna situación imprevista de importancia en la ejecución de algunos programas relevantes, es poco menos que imposible introducir los correctivos necesarios en el presupuesto de 1971 sin afectar —probablemente en forma sensible— dicho presupuesto, ya que debe encontrarse elaborado en el tercer trimestre del año 1970.

En cuanto a la discusión y sanción legislativa del Proyecto de Ley de Presupuesto, el Congreso inicia su segundo período de sesiones ordinarias el día dos de octubre y termina el 30 de noviembre. En apenas dos meses debe analizar los presupuestos completos de trece ministerios y de más de ochenta organismos autónomos, así como efectuar el análisis del presupuesto de ingresos. La experiencia venezolana demuestra que tan solo esta tarea es suficiente para absorber totalmente dicho período de sesiones. Pero lo más probable es que en ese lapso se presenten otras materias legislativas de importancia que deben quedar resueltas en ese mismo período, y que si por coincidencia se refieren a temas financieros o económicos, el peso de la tarea parlamentaria recae sobre las mismas comisio-

nes de trabajo que deben analizar conjuntamente varias materias. Ello impide que el Congreso le pueda prestar la debida atención a cada uno de los temas bajo su consideración.

En cuanto a los sistemas contables y administrativos de ejecución del presupuesto, se observa varios inconvenientes con la anualidad presupuestaria. En primer lugar es tradicional que el Congreso —por falta de tiempo— prorrogue sus sesiones ordinarias hasta fines de diciembre; la Ley de Presupuesto es aprobada aproximadamente en la tercera semana de diciembre; ello obliga a que la publicación de la Ley deba hacerse en forma bastante precipitada, con las consecuencias que ello puede originar. Además, las unidades administrativas de los Ministerios y la Contraloría General de la República disponen de muy escaso tiempo para la apertura de las cuentas presupuestarias, que permitan iniciar la ejecución del presupuesto desde el mismo primero de enero.

Por otra parte, debido al semestre complementario, se hace obligatorio que durante los primeros seis meses de cada año, tanto los Ministerios y la Tesorería Nacional como la Contraloría General de la República, lleven dos sistemas de contabilidad presupuestaria. Uno, que se conoce como "créditos restantes", que corresponde al presupuesto del año anterior. Otro, que corresponde a la contabilidad del presupuesto del año en curso.

Pero, además de los inconvenientes antes señalados originados por la anualidad presupuestaria, hay otro aspecto sobre ésta que es de mayor importancia y es el que en verdad reclama una transformación sustancial. Es el que se refiere al régimen de autorización legislativa de los gastos.

Nuestro actual sistema de autorizaciones presupuestarias no concuerda ni con técnicas legislativas modernas ni con procedimientos presupuestarios eficientes. El Congreso anualmente autoriza la totalidad de los gastos del Presupuesto, aunque gran parte de ellos se repitan año tras año. O también sucede que, por ejemplo, en el presupuesto de un año determinado autoriza un gasto que necesariamente compromete presupuestos futuros y sin embargo la autorización únicamente se circunscribe al

año en referencia y, posteriormente, en cada año sucesivo debe volver a analizar el mencionado gasto.

Para una mayor claridad, veamos algunos ejemplos del sistema actual de autorizaciones de gastos, para de inmediato hacer las recomendaciones que consideramos convenientes para su modificación.

El 32% del Presupuesto para el año 1971 corresponde a gastos de personal. La mayor parte de este concepto de gastos se refiere a las remuneraciones del personal fijo, el cual se relaciona cargo por cargo todos los años. Esta relación incluye aproximadamente 70.000 cargos. Probablemente más del 90% de esos cargos no tienen modificación con respecto al año anterior, mas, sin embargo, el Proyecto de Presupuesto y posteriormente la Ley se publica con la totalidad de los cargos. Esta tarea, por el contrario, es la que más tiempo absorbe al personal con responsabilidad en la formulación presupuestaria.

Los gastos corrientes del Presupuesto de un año con respecto a los del presupuesto del año anterior, probablemente permanezcan sin modificación en más de un 90%. Esto es aplicable a gastos de personal, bienes y servicios no personales, pensiones y jubilaciones, subsidios sociales, becas, aportes a institutos autónomos de servicios, transferencias internacionales, pagos de deuda administrativa, etc. Sin embargo en cada año, tanto en el Proyecto como en la Ley de Presupuesto se repiten la totalidad de estos gastos, a pesar de su comprobada recurrencia.

Si analizamos el caso de las obras públicas, se observa que una obra autorizada por el Congreso apenas si tiene la autorización correspondiente a un año, cuando por el contrario debiera autorizarse el costo total de la obra y no únicamente la erogación anual, si bien periódicamente debe revisarse en función del ritmo de ejecución del proyecto y de las modificaciones de precios.

Por lo antes expuesto, a pesar de que pudieran enumerarse muchos ejemplos más, consideramos que el régimen de autorización legislativa de gastos debe ser modificado sustancialmente.

Pudiera pensarse en una autorización permanente para gastos permanentes: sueldos, viáticos, aguinaldos, becas, pensiones, subsidios, aportes a determinados institutos autónomos, etc. En los gastos de inversión debieran autorizarse la totalidad de recursos necesarios para cada proyecto específico, independientemente de que se señalaran el plazo de su ejecución y la forma de pago. De acuerdo con el régimen actual, una obra que tenga un costo total de 50 millones de bolívares, en el Presupuesto del primer año sólo se autoriza el gasto de ese año y en cada uno de los ejercicios futuros, debe el Ejecutivo solicitar los recursos respectivos. Así, el Congreso autoriza anualmente los recursos sin conocer el costo total. Por otra parte, el Ejecutivo inicia la obra sin tener la certeza de los recursos que se le autorizarán en el futuro para su continuación. Con la modificación propuesta el Congreso autorizaría de una sola vez los 50 millones de bolívares, indicando su plazo de ejecución y forma de pago. Pero dicha obra no volvería a ser planteada ante el Congreso, a no ser que fuera para fines de control y evaluación de su ejecución.

En definitiva, la idea en conjunto sería la de un régimen permanente de autorizaciones presupuestarias, donde no hiciera falta presentar todos los años al Congreso el Proyecto de Presupuesto de Gastos **totales** para un año. Al Congreso se le presentaría periódicamente, de acuerdo al comportamiento y las expectativas de ingresos, modificaciones parciales al volumen de gastos autorizados. Ello inclusive tendría la ventaja de identificar el destino específico que se le daría al incremento de los ingresos. E indudablemente en los gastos corrientes se operaría una economía considerable, o al menos se frenaría su crecimiento, ya que los aumentos que solicitara el Ejecutivo para ellos, por su presentación específica, deberían tener una sólida argumentación, cosa que no siempre sucede en la actualidad, donde muchos incrementos de gastos corrientes pasan desapercibidos o disimulados dentro de magnitudes financieras tan considerables como las de nuestros presupuestos anuales.

Condición indispensable para poner en práctica este sistema es la de contar con programas financieros de ejecución de cada proyecto, el cronograma de pagos, etc.

Para aclarar mejor la idea que queremos expresar, compa-

rándola con el sistema vigente, podríamos afirmar que después de aprobado un presupuesto permanente las modificaciones a gastos existentes se harían en forma parecida a la figura actual del crédito adicional y de la insubsistencia.

En estas páginas únicamente hemos pretendido esbozar nuestra opinión personal sobre esta materia. Con toda seguridad es necesario profundizar mucho más sobre todos sus alcances.

Este régimen de autorizaciones presupuestarias es mucho más necesario ante la presencia de una Ley de Presupuesto del Sector Público, pues facilitaría enormemente su implementación y realización, ya que no sería necesario anualmente modificar las autorizaciones y propósitos de numerosas actividades que no tienen por qué sufrir alteración de un año para otro.

En la actualidad, ya existe en nuestra legislación un régimen que permite el establecimiento de compromisos de gastos para varios ejercicios, inclusive sin autorización del Congreso; es el que se refiere a los contratos de gestión ordinaria pagaderos en varios ejercicios, previsto en la Ley de Crédito Público. A título de ejemplo, pudiéramos señalar que el régimen propuesto se asemeja a ello, pero con autorización legislativa y no sólo para determinadas adquisiciones o servicios, sino que pudiera ser para el funcionamiento total de ciertas actividades o de determinados proyectos de inversión.

IV. EL FLUJO FINANCIERO DEL TESORO PUBLICO. EL BANCO DEL TESORO

La Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional asigna la responsabilidad de efectuar los pagos del presupuesto a la Tesorería Nacional; pero también permite que los Habilitados o los administradores debidamente autorizados —funcionarios de los respectivos Ministerios— dispongan de numerario para efectuar pagos directamente. Ello significa que la responsabilidad por el manejo directo de los fondos no está centralizada en la Tesorería Nacional, sino que aparece dispersa entre este organismo y numerosos funcionarios de los Ministerios que no tienen ninguna dependencia jerárquica ni funcional con la Tesorería.

Sobre esta materia, la Ley Orgánica vigente establece:

“Artículo 82.—La Tesorería Nacional comprende el servicio de percibir por sí o por medio de sus agencias u otras entidades auxiliares, los productos en numerario de los ingresos nacionales, custodiar dichos fondos y demás valores pertenecientes al Tesoro, hacer los pagos autorizados por el Presupuesto conforme a la Ley, recibir y custodiar las especies fiscales y entregarlas a las Oficinas administradoras, conforme lo determinen las disposiciones legales respectivas. La recepción y custodia de dichos fondos, valores y especies fiscales, podrá también encomendarse a otras Oficinas o Institutos, cuando así lo disponga el Ejecutivo Nacional.

Artículo 83.— Todas las Oficinas Públicas y entidades auxiliares que tengan a su cargo la recepción o inversión de fondos nacionales formarán parte del Servicio de Tesorería, el cual dependerá del Ministerio de Hacienda salvo las que hacen inversión definitiva de avances o asignaciones conforme a los artículos 198 y 202 de esta Ley y que responderán de ellos al respectivo Ministro ordenador de quien dependen.

Artículo 84.— El Servicio de Tesorería se hará por medio de una Oficina Central en Caracas, por las Agencias y Receptorías que establezca el Ejecutivo Nacional dentro y fuera de la República, y por Entidades auxiliares, a quienes se les confíen atribuciones relacionadas con dichos servicios, de acuerdo con la Ley.

Artículo 198.— Ningún pago autorizado puede ordenarse por cuenta del Tesoro Nacional, sino para satisfacer un servicio o gasto ya efectuado y comprobado, de acuerdo con su naturaleza, salvo los avances que autorice el Ejecutivo Nacional, conforme a los reglamentos, para el pago de raciones y asignaciones del servicio militar, naval, de resguardo marítimo, de hospitales, penitenciarias, instituciones de beneficencia e internados; los viáticos y gastos de viaje de los empleados en servicio ordinario o en comisión; los adelantos a los administradores, contratistas o empresarios de trabajos u obras que se ejecutan por cuenta de la Nación y las cuotas que se entreguen con destino a servicios que conforme a la Ley son administrados por oficinas extrañas a la Administración Nacional.

El Ejecutivo Nacional podrá ordenar, con sujeción al Reglamento que se dictará al efecto, la erogación de determinadas cantidades, en calidad de avances, a favor de los Habilitados de los Ministerios para atender a aquellas inversiones que por su naturaleza requieren inaplazable atención. El monto de estos avances se fijará en el Consejo de Ministros, de acuerdo con las circunstancias que los justifiquen y oída la opinión de la Contraloría de la Nación.

En ningún caso podrán hacerse avances a cuenta de un Presupuesto que no haya sido aprobado por el Congreso.

Artículo 202.— Las órdenes de pago se expedirán a favor del acreedor que directamente haya adquirido la acreencia contra el Tesoro Nacional, excepto las que se expidan a favor de administradores legalmente autorizados y las que autoricen el pago de presupuestos de oficinas o de asignaciones de servicios, las cuales se girarán a favor del Jefe de la oficina o de la persona habilitada expresamente para recibir y distribuir el presupuesto o la asignación.

Del contenido de los artículos transcritos, debemos resaltar los siguientes aspectos por ser sobre ellos que vamos a centrar nuestros comentarios y recomendaciones:

a) El servicio de percepción de ingresos y de erogaciones presupuestarias le corresponde a la Tesorería Nacional, la cual depende del Ministerio de Hacienda.

b) La Ley permite que en cada Ministerio existan funcionarios (Habilitados y Administradores de fondos) que tienen la responsabilidad de manejar fondos del Tesoro, sin ser empleados de la Tesorería Nacional.

c) Esos funcionarios (Habilitados y Administradores de fondos) disponen del numerario, bien sea en efectivo, o bien en depósitos bancarios.

Si consideramos que un alto porcentaje del Presupuesto fiscal se maneja por el sistema de avances a favor de los Habilitados de los Ministerios o a favor de Administradores

legalmente autorizados, es fácil que se presente la posibilidad de que no siempre los Habilitados o los Administradores de fondos destinen éstos a los fines específicos para los cuales se les entregó, sino para atender otras necesidades inmediatas del organismo, bien sea por propia decisión o por instrucciones de sus superiores jerárquicos.

El sistema actual permite:

a) Que los Habilitados o Administradores de fondos reciban cuantiosas cantidades de dinero, que son depositadas en cuentas bancarias; la selección del banco comercial en el cual se efectúe el depósito responde a criterios de comodidad personal o de interés particular del organismo.

b) Es posible, y la experiencia así lo demuestra, que estos fondos en manos de los Habilitados o de los Administradores autorizados, no siempre se utilizan para atender los fines específicos autorizados en la Ley de Presupuesto o en la orden de pago respectiva.

c) Las rendiciones de cuentas sobre la utilización de dichos fondos de avance se retardan excesivamente en el tiempo, con la natural inconveniencia para el conocimiento real de los resultados de la ejecución presupuestaria y para la claridad que siempre debe existir en los Ministerios, en la Tesorería Nacional y en la Contraloría General de la República sobre la utilización de los dineros públicos.

El sistema actual de pagos de hecho establece una duplicidad de funciones y de responsabilidad que deberían estar centralizadas exclusivamente en la Tesorería Nacional. El hecho de que en cada Ministerio exista lo que pudiéramos llamar "pequeñas tesorerías" particulares, sin una relación jerárquica ni funcional con la Tesorería Nacional y sin tener la responsabilidad total debieran tomar como agentes del Tesoro, origina muchas inconveniencias de carácter financiero y administrativo.

El hecho de que un Habilitado o un Administrador autorizado maneje directamente y en efectivo varios millones de bolívares en forma permanente, estando supeditada su actuación

a instrucciones directas de sus superiores jerárquicos —Directores de Administración, Ministros, etc.— permite la posibilidad antes mencionada de que, en un momento determinado, esas cantidades de dinero se utilicen en fines distintos a los que aprobó la Contraloría General de la República y la Tesorería Nacional al autorizar la orden de pago respectiva.

Por otra parte, si se considera que los organismos oficiales (Ministerios e Institutos Autónomos) tienen depósitos en la banca privada del orden de 900 millones de bolívars aproximadamente como promedio diario y que las cuentas bancarias correspondientes se abren, como ya se dijo, de acuerdo a la comodidad o al interés particular de cada organismo público, se observa al respecto dos aspectos importantes.

a) Distribución caprichosa de los depósitos de institutos oficiales en la banca privada, sin que éstos obedezcan a una decisión superior en función de mantener un sano principio de equilibrio financiero en el sistema bancario, con las naturales consecuencias peligrosas que ello puede originar.

b) Que se presenta el hecho contradictorio de que la Tesorería Nacional acuse dificultades transitorias de numerario, para cuya satisfacción debe emitir Letras del Tesoro a un interés del 6% aproximadamente, mientras existen depósitos oficiales en la banca privada de los cuales aproximadamente más de un 50% no perciben intereses por corresponder a depósitos a la vista, el otro 50% devenga intereses por estar colocados a plazo fijo, cuyas tasas probablemente son inferiores en promedio a las tasas de interés que paga el Tesoro por las Letras que emite.

En consecuencia y en virtud de los planteamientos anteriores, consideramos conveniente analizar la posibilidad que se cumplan las siguientes recomendaciones:

a) Que únicamente estén facultados a manejar directamente fondos del Tesoro, los empleados de la Tesorería Nacional, lo cual significaría que los actuales Habilitados o Administradores autorizados deberían ser empleados directos de la Tesorería Nacional.

Ello tendría la ventaja, en primer lugar, de que la utilización de los fondos de Tesorería serían dedicados exclusivamente a los fines autorizados en la Ley de Presupuesto y en la orden de pago respectiva; en segundo término, de que si en cada Ministerio existiera un "pagador", se agilizaría significativamente el proceso administrativo de tramitación de pagos; ya que de hecho serían como "Tesoreros Delegados", por lo que no tendrían que ir todas las órdenes de pago a la firma del Tesoro Nacional. En segundo lugar, dichos empleados del Tesoro, como Agentes del Tesoro que serían, no sólo tendrían la facultad de efectuar pagos sino también la de ejercer otras atribuciones del Servicio de Tesorería que les conferiría la Ley.

b) Crear el Banco del Tesoro en el cual se centralizarán todos los depósitos bancarios de los institutos oficiales: Ministerios, Institutos Autónomos, Empresas del Estado, Entidades Regionales, etc. Ello no significaría una cuenta única del Tesoro, sino un instituto bancario oficial en el cual cada organismo público tendría su cuenta individual.

Las principales ventajas de la creación del Banco del Tesoro estarían dadas, en primer lugar, porque se permitiría mejor planificación financiera del Estado, pudiendo tomar decisiones más racionales de estabilidad monetaria, de financiamiento bancario, de utilización temporal de depósitos cuyas cantidades no las requerirían de inmediato determinados institutos, de colocación en títulos del Estado etc.; en segundo término, con un simple procedimiento de notas de débito o de crédito pudiera efectuarse numerosas transacciones intergubernamentales, que actualmente requieren de tediosos procedimientos de tramitación administrativa; en tercer término, el Banco del Tesoro dispondría de los recursos depositados por los organismos oficiales, además de los propios fondos del Tesoro Nacional; un instituto bancario oficial con los recursos que él administraría, indudablemente tendría muchas ventajas desde el punto de vista financiero del Estado.

Las atribuciones y responsabilidades que la Ley le fijara al Banco del Tesoro, no deberían permitir la actividad crediticia a los particulares ni otras operaciones comerciales que, indudablemente, desvirtuarían el sentido de su creación y le daría una orientación distinta de la que debe tener.

Naturalmente la creación del Banco del Tesoro y la centralización en él de los depósitos oficiales, debería cumplirse en forma progresiva y no de una sola vez, pues habría que considerar la incidencia que ello tendría en el sistema bancario y sus consecuencias sobre la estabilidad monetaria, la actividad crediticia y, en términos generales, sobre el financiamiento de las actividades productivas nacionales.

Al principio, pudiera pensarse iniciar el sistema a través del Banco Central de Venezuela y/o el Banco Industrial, para ir progresivamente conformando lo que debe ser un Banco del Tesoro.

V. LA OFICINA CENTRAL DE PRESUPUESTO Y LAS OFICINAS SECTORIALES

Gran parte del éxito o del fracaso del sistema de planificación, del sistema de presupuesto y de los planes de reforma administrativa, dependerá notablemente de la organización institucional que se establezca para su implantación y funcionamiento. Numerosos textos y documentos se han escrito sobre esta materia y numerosas conferencias han dictado calificados funcionarios venezolanos y del exterior sobre este tema.

No pretendemos en estas notas —ni mucho menos— proponer una nueva teoría sobre la organización administrativa. Apenas perseguimos el propósito de plantear la que en nuestra opinión sería la organización de la función presupuestaria más adecuada. Esta opinión surge fundamentalmente de la observación de experiencias en otros países y del análisis de las ideas expuestas por calificados expertos sobre la materia, ideas que como es natural no siempre son coincidentes.

1. La Oficina Central de Presupuesto

Los sistemas de planificación, de presupuesto y de planificación administrativa, estrechamente vinculados e interdependientes, tienen como organismos centrales a Cordiplan, a la Dirección Nacional del Presupuesto y a la Comisión de Administración Pública, respectivamente. En teoría, estos tres organismos deberían actuar en perfecta armonía y coordinación. Los

trabajos desempeñados por cada uno de estos tres organismos tienen entre sí, una íntima interrelación, de tal manera que si no se establece la debida comunicación entre ellos, cualquier falla o desconocimiento de alguno de ellos repercute necesariamente en los demás.

Hasta el presente, las relaciones de comunicaciones o de trabajo de la Dirección Nacional del Presupuesto con Cordiplan, se han establecido más por la vía informal y personal entre los funcionarios de estos organismos, que por la vía institucional y permanente de una coordinación que debe existir en forma institucional.

Mucho se ha discutido sobre la ubicación que debe tener la unidad administrativa central de la función presupuestaria, llámese Dirección General del Presupuesto, Oficina Central de Presupuesto, Oficina Nacional de Presupuesto. Naciones Unidas, especialmente a través de CEPAL y del ILPES le ha dedicado especial atención. Del documento "Discusiones sobre Planificación" transcribimos los siguientes conceptos:

"Uno de los puntos más importantes respecto a las relaciones que debe mantener la planificación es el que se refiere a la vinculación de sus organismos con los de presupuesto. El presupuesto es una herramienta muy útil para la planificación pública. Por consiguiente, se considera al presupuesto gubernamental como un instrumento estratégico en la política de desarrollo. Por una parte, constituye un eslabón fundamental para el proceso de planificación, en especial en lo que se refiere a la asignación de recursos para dar cumplimiento en el corto plazo a las metas establecidas en los planes de largo y mediano plazo. Por otra, se le considera como un mecanismo decisivo de política económica, pues su nivel y composición influyen en el corto plazo y en los campos monetarios, cambiario y financiero en general. También influye al determinar la asignación de recursos en la estructura orgánica y en los procedimientos de la administración pública.

Al organismo encargado de la formulación del presupuesto anual, cual es la oficina de presupuesto, debe corresponder una gran participación en la programación de corto plazo de las ac-

tividades del gobierno. Sin embargo, suele aceptarse que el nivel del gasto público y su distribución entre consumo e inversión sean magnitudes que debe recomendar el organismo central de planificación, de acuerdo con los planes por él formulados. Con todo, el trabajo de detalle de la formulación de programas operativos anuales, de asignación de recursos y de medición de costos debe quedar en manos de la oficina de presupuesto. En materia de programa de inversión se suele recomendar una participación muy activa del organismo central de planificación en estrecho contacto con la oficina de presupuesto. Con respecto a las estimaciones de ingresos, se considera necesario dar una gran influencia a los organismos recaudadores de impuestos y tesorerías.

Otro aspecto en el que hay coincidencia de opiniones es en el relativo a la necesidad de que la oficina de presupuesto incorpore técnicos y programadores altamente capacitados que puedan dedicar su tiempo a labores de programación en contacto con los órganos ejecutores de programas. Parece conveniente reducir las labores meramente contables de las oficinas de presupuesto, trasladando estas funciones a las oficinas centrales de contabilidad. La fusión de los organismos de contabilidad con los de presupuesto suele derivar en un crecimiento muy grande de la oficina de presupuesto, como ha sucedido en Colombia y Bolivia. En esos casos puede ocurrir que las labores contables tiendan a absorber a todo el personal, sin dejar recursos para programar adecuadamente. En otros casos, las oficinas de presupuesto pequeñas, que no tienen a su cargo tareas contables, suelen estar en mejores condiciones para las labores de programación presupuestaria.

Un aspecto muy importante por dilucidar es la vinculación entre la planificación y el presupuesto. A este respecto, pueden existir posiciones distintas. En algunos países se ha fusionado a las oficinas del presupuesto y de planificación en un mismo ministerio. En otras, la fusión se ha hecho incorporando la oficina de presupuesto al organismo de planificación. Otra fórmula consiste en incorporar la oficina de presupuesto dentro de una oficina central de administración, que incluye administración de personal y organización y métodos, tal como ocurre en Ecuador, Panamá y Brasil. En estos casos por estar estas ofi-

cinas a nivel presidencial, se relacionan muy estrechamente con las de planificación.

Otra posición consiste en mantener separadas las oficinas de planificación y de presupuesto. En esta solución puede haber dos alternativas: una consiste en radicar la oficina de presupuesto en el Ministerio de Hacienda —caso de la gran mayoría de los países latinoamericanos— y otra en ubicarla como dependencia de la Presidencia de la República, como en la República Dominicana, en que la Dirección de Presupuesto está a nivel presidencial, pero separada de la Oficina Nacional de Planificación.

Conviene examinar brevemente cuál ha sido la experiencia recogida en América Latina respecto a las distintas posiciones enunciadas. En el caso de Costa Rica, la Oficina de Presupuesto se fusionó con la Oficina de Planificación, radicando la parte contable de presupuestos en el Ministerio de Economía y Hacienda. La Oficina de Presupuesto costarricense era un ejemplo típico de la burocracia arraigada a las normas tradicionales, y ésta fue una de las razones de que se trasladara a la de programación. La segunda razón que motivó ese cambio fue la participación de la Asamblea Legislativa en la aprobación del presupuesto. Para introducir la idea de presupuesto por programas y hacerla aprobar por el Congreso se estimó que la unidad de planificación tendría más poder de convencimiento que la oficina tradicional. La ventaja que se obtiene con este tipo de arreglo es que la oficina de planificación puede encontrar en el presupuesto un poderoso instrumento de asignación de recursos, que le da gran prestigio en toda la administración pública. Pero esa misma fuerza podría también traducirse en que hubiera resistencia entre la oficina de planificación, e incluso en que ésta perdiera de vista sus fines originales y se convirtiera en un objeto de controversia política.

Otra fórmula ha consistido en trasladar la oficina de presupuesto a un organismo central de administración colocado al mismo nivel de la oficina de planificación. Es el caso de Ecuador, país en que se solucionó el problema creando la Secretaría Técnica de Administración, que incluye la Oficina Nacional de Presupuesto a nivel presidencial. Esta oficina coordina su

labor con planificación a través del Comité de Financiamiento, y el presupuesto es estructurado por ambos sectores en igualdad de condiciones.

La fórmula de mantener la oficina de presupuesto en el ministerio de Hacienda se ha adoptado en la mayoría de los países latinoamericanos, tomando en consideración que, si bien es cierto que el presupuesto es un instrumento de fines múltiples, el aspecto que más lo caracteriza es su elemento operativo. Como se trata de utilizarlo como herramienta de ejecución de planes, parecería conveniente situar la oficina de presupuesto en un nivel muy próximo a las decisiones operativas, como es el caso de los ministerios de hacienda. Para establecer el vínculo con los planes, la oficina de presupuesto puede mantener los contactos necesarios con los técnicos de planificación, y a un nivel más alto la coordinación puede hacerse en el Consejo de Desarrollo, donde tienen participación el Ministerio de Hacienda y los responsables de la planificación.

Algunas personas consideran que, si bien la planificación es una función de asesoramiento, podría ser muy provechoso reunir bajo un mismo ministerio las funciones de planificación, política económica y presupuestos, lo cual facilitaría la integración política en una etapa anterior a la de presentación del presupuesto".

De los párrafos transcritos se observa diferentes posiciones en cuanto a la ubicación que debe tener la Oficina Central de Presupuesto en el seno de la administración pública. Incluso el documento mencionado no se pronuncia sobre una recomendación única.

En Venezuela la Dirección Nacional de Presupuesto siempre ha estado ubicada en el Ministerio de Hacienda. Cordiplan desde su creación está adscrita a la Presidencia de la República, teniendo rango de Ministro el Jefe de la Oficina. La Comisión de Administración Pública inicialmente estuvo adscrita al Ministerio de Hacienda, si bien esta adscripción era presupuestaria más que de dependencia jerárquica. A partir del año 1965 se adscribió a Cordiplan, pasando a depender jerárquicamente de este organismo.

Personalmente considero que estos tres organismos deben estar ubicados al mismo nivel jerárquico, coordinados y supervisados por un mismo funcionario de rango ministerial. Creemos como la más conveniente una organización similar a la existente en la República Dominicana, a pesar de que por diferentes motivos que no vienen al caso analizar en este momento no ha dado los resultados esperados en ese país. La organización propuesta consistiría en cuatro Oficinas Nacionales, a saber: Oficina Nacional de Planificación, Oficina Nacional de Presupuesto, Oficina Nacional de Estadísticas y la Oficina Nacional de Organización y Métodos. Cada una de ellas supervisadas por su correspondiente Director Nacional, dependiendo jerárquicamente cada uno de ellos de un funcionario con rango ministerial, que depende directamente del Presidente de la República y que asista permanentemente al Consejo de Ministros.

El esquema sería de la forma siguiente:

Es oportuno destacar que el "Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional" publicado por la Comisión de Administración Pública en 1972, propone un esquema bastante parecido al presente.

Deseo señalar un punto de divergencia al respecto. Personalmente considero que la función de coordinación de las actividades públicas para el cumplimiento de los planes debe recaer sobre la Oficina Central de Presupuesto y no sobre Cordiplan, como está en la actualidad y así se mantiene en dicho Informe. La coordinación es un aspecto operativo mas que de planificación, ella implica la atención diaria, la vigilancia permanente sobre la marcha de los distintos programas y ello se ejerce esencialmente por la vía presupuestaria.

2. Las oficinas sectoriales de presupuesto

En los últimos diez años, ha sido empeño permanente de Cordiplan, de la Comisión de Administración Pública y de la Dirección Nacional de Presupuesto el establecimiento de unidades de planificación, de organización y métodos y de presupuesto en todos los organismos públicos. Hoy en día podemos afirmar que la gran mayoría de las instituciones gubernamentales poseen oficinas de presupuesto, si bien su conformación, ubicación organizativa y funciones difieren bastante.

La Dirección Nacional del Presupuesto siempre ha recomendado que las Oficinas de Presupuesto estén ubicadas bajo la dependencia del más alto nivel jerárquico de cada organismo. Así mismo, ha establecido las funciones que deben desempeñar. Actualmente, estas Oficinas no siempre cumplen con las funciones que le corresponden y, en muchos casos, se ocupan de tareas contables, de control previo, de tramitaciones de gastos, etc. labores éstas que no deben ser de su competencia, descuidando considerablemente sus funciones básicas de programación y evaluación.

Con la finalidad de unificar criterios y establecer con mandato legal las funciones y atribuciones de las Oficinas sectoriales de presupuesto, el Proyecto de Ley Orgánica de Presupuesto contempla la norma siguiente en su artículo 58: "En cada uno de los organismos a que se refiere el artículo 1º de la presente Ley funcionará una Oficina Institucional de Presu-

puesto, que será el órgano de enlace y comunicación entre el correspondiente organismo y el Ministerio de Hacienda y tendrá como funciones principales las siguientes:

1º) Asesorar en materia de administración presupuestaria al organismo al cual esté adscrita.

2º) Estudiar los Proyectos de Presupuesto elaborados por las distintas unidades ejecutoras de programas del respectivo organismo y proponer las modificaciones que considere necesarias.

3º) Coordinar y elaborar los Proyectos de Presupuesto del respectivo organismo de acuerdo con las normas aplicables.

4º) Ejercer el control financiero y programático de la ejecución del presupuesto. En este sentido, deberán llevar las estadísticas necesarias para velar por el cumplimiento de las metas programadas y sus respectivos costos y suministrarán a los directivos del organismo al cual esté adscrita y a la Dirección Nacional del Presupuesto del Ministerio de Hacienda, informes periódicos sobre los resultados de dicho control.

5º) Suministrar a los directivos del organismo correspondiente y a la Dirección Nacional del Presupuesto cualquier información presupuestaria que le sea requerida.

6º) Preparar el programa de ejecución de pagos del Presupuesto del respectivo organismo y someterlo a la aprobación del Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección Nacional del Presupuesto.

7º) Evaluar los programas presupuestarios de su respectivo organismo.

8º) Proponer normas e instrucciones referentes a la administración presupuestaria en el organismo correspondiente.

9º) Analizar las solicitudes de modificaciones presupuestarias presentadas por las diferentes unidades ejecutoras de los programas y emitir su opinión al respecto.

10º) Velar por el cumplimiento de las normas establecidas en materia de administración presupuestaria".

Con la finalidad de garantizar que el personal técnico de esas Oficinas reúna las mejores condiciones para ocupar los

respectivos cargos en la administración, en dicho Proyecto se incluyó también la siguiente norma: "Artículo 59. El nombramiento del personal técnico de las Oficinas Institucionales de Presupuesto deberá ser aprobado previamente por la Dirección Nacional del Presupuesto del Ministerio de Hacienda, sin perjuicio de las demás normas que existan para administración del personal de la Administración Pública". ;

No obstante, a pesar de considerar que los dos artículos transcritos del Proyecto de Ley Orgánica de Presupuesto mejorarían notablemente la situación actual, la experiencia demuestra los inconvenientes que surgen de la organización vigentes, los cuales no se solucionan totalmente con las normas propuestas en el Proyecto mencionado.

En páginas anteriores cuando nos referimos a la organización institucional de la función presupuestaria, dentro del proceso de reforma presupuestaria, anotamos las funciones y responsabilidades que el Instructivo Presidencial RA-1 establece a estas unidades.

Consideramos que sería conveniente la existencia de una mayor relación de dependencia de las Oficinas institucionales de Presupuesto con la Dirección Nacional del Presupuesto. Actualmente no existe ninguna dependencia jerárquica y las relaciones entre la Dirección Nacional del Presupuesto y las Oficinas sectoriales apenas son de carácter funcional. Ello origina que las normas y directrices sobre administración presupuestaria dictadas a nivel central, no siempre sean cumplidas debidamente, por cuanto las Oficinas sectoriales reciben instrucciones directas de su propio organismo, instrucciones que a veces coliden con los propósitos perseguidos por la Oficina Central. Además la situación actual permite la existencia de criterios totalmente diferentes en cuanto a número del personal necesario en cada oficina, remuneraciones, ascensos, evaluación de eficiencia, etc.

Por ello, consideramos que dichas Oficinas debieran depender totalmente de la Dirección Nacional del Presupuesto, o sea en sus aspectos jerárquicos, administrativo y financiero. En esta forma la organización institucional de la función presupuestaria, estaría conformada por la Oficina Nacional de Presupuesto y las correspondientes oficinas delegadas u oficinas institucionales en cada organismo.

Probablemente, la aplicación de esta proposición origine ciertas resistencias en los diferentes organismos públicos. Sin embargo, si se establecen claramente las funciones que tendrían la Oficina Nacional de Presupuesto y sus correspondientes oficinas institucionales y si éstas cumplen sus atribuciones con la objetividad y tecnicismo requerido, sin lugar a dudas que el sistema de administración presupuestaria saldría favorecido al disponer de una organización más adecuada.

VI. LA CONTABILIDAD DE COSTOS Y LA MEDICION DE RESULTADOS. LA OFICINA CENTRAL DE CONTABILIDAD

Un elemento trascendental del presupuesto por programas corresponde a la medición de resultados y sus costos.

El sistema de presupuestos por programa basa su operación en el cálculo de costos. Por lo tanto, es una técnica que está constantemente mirando a través del cristal de los resultados. Bajo esta condición es necesario adaptar la contabilidad fiscal para que proporcione los antecedentes necesarios con respecto a los costos, sean estos unitarios y/o totales. En otras palabras, la implantación de la técnica presupuestaria por programas, obliga a cambiar el enfoque de la contabilidad fiscal de una simple contabilidad fiscal presupuestaria a una contabilidad fiscal que incorpore la contabilidad de costos.

Es indudable que para el control de los presupuestos por programas es necesario contar con un instrumento de medición de resultados físicos y financieros. Dicho instrumento debe permitir a los responsables de cada unidad ejecutora, a los jefes de las instituciones, a los programadores y por último a las más altas autoridades, conocer cada uno con diverso grado de detalle, el desarrollo de la parte de cada programa que les corresponde ejecutar, analizar o supervigilar, de modo que puedan establecerse claramente las ineficiencias en el cumplimiento de los programas, sus causas y las responsabilidades del caso.

Para poder cumplir con los objetivos señalados anteriormente es indispensable entonces, contar dentro del sector público con un sistema de contabilidad de costos, el que deberá asumir diferentes modalidades de detalle en función de las características, importancia y fines de cada organismo o institución

y de acuerdo con la información que se requiere para el control de los diferentes programas, sub-programas, actividades o proyectos.

Este sistema de costos deberá tender, idealmente, a obtener costos unitarios donde ello sea posible y significativo. En los casos en que ello no sea factible, el sistema de costos deberá proveer o ser complementado con las informaciones e índices necesarios a fin de poder cumplir con los propósitos señalados en los párrafos anteriores.

Si se quiere llegar a implantar un sistema de costos dentro del Sector Público, conceptualmente no existen dificultades para ello. Sin embargo, poner en práctica un sistema de costos lleva implícito numerosas dificultades puesto que ello significa un cambio trascendental sobre los sistemas tradicionales de contabilidad. Así se tiene por ejemplo, que para operar con un sistema de costos es necesario introducir dentro del Sector Público los conceptos de gastos devengados y su sistema de operación, así como el concepto de provisiones y su respectivo mecanismo de cálculo y aplicación.

Dada las dificultades iniciales que implica la implantación de un sistema de costos las soluciones deberán ser en parte contables y en parte estadísticas o extracontables. Con éstas se pretende que el sistema se vaya perfeccionando poco a poco, a medida que el personal que deba operarlo se vaya familiarizando con él y con los problemas inherentes, así como también con la técnica de costos. Es decir, que el sistema sea construido en la medida en que se vaya contando con los elementos necesarios para que opere eficientemente.

Por la diversidad de programas que llevan a cabo las instituciones que conforman el Sector Público, serán diversas también las modalidades de costos a adoptarse en cada una de ellas, y cada modalidad tendrá también sus propias características.

Al dar a la contabilidad fiscal un nuevo enfoque debe afrontarse definitivamente el problema de implantar la utilización del concepto de gastos devengados en los cálculos, para llegar a tener una información real de los costos. Ciertamente es que, al implantar dicha modalidad, tendrá que aceptarse que se romperá la antigua igualdad de los presupuestos tradicionales, en que el

presupuesto utilizado es igual al costo. Esta igualdad, justo es reconocerlo, da una extraordinaria simpleza a la contabilidad, pero igualmente debe reconocerse el engañoso espejismo de los costos determinados únicamente sobre la base de valores efectivos.

El hecho de romper la igualdad anterior es importantísima, ya que desde ese momento el presupuesto utilizado no tiene por qué corresponder con los costos calculados. Por lo tanto, debe exigírsele al sistema contable que proporcione la información y el análisis que permita controlar estas dos variables vale decir, los costos y el presupuesto utilizado. En otras palabras, el sistema contable para los presupuestos por programas, debe proporcionar la información contable que entrega el sistema tradicional sobre utilización del presupuesto y además, la información y el análisis de costos correspondientes.

La información relativa a los costos permitirá cambiar paulatinamente la mentalidad del funcionario público. Desde el momento que el presupuesto por programa fija ciertas normas a determinados costos, existe la posibilidad de comparar las metas y los costos reales. Esta comparación muestra la eficiencia con la cual se ha actuado.

Las unidades ejecutorias del presupuesto necesitan cierta información para que puedan administrar eficientemente los programas, subprogramas, actividades y proyectos que sean de su responsabilidad. Como se estableció anteriormente, el sistema tradicional de presupuestos les proporcionaba solamente la información, relativa a la utilización que habían hecho de los fondos que se les asignaba. Esta información, si bien es importante y necesaria, no entrega los antecedentes indispensables para que los funcionarios que administran y son responsables de dichas unidades puedan tomar las decisiones adecuadas para que las metas se cumplan.

Las metas asignadas a las unidades y funcionarios responsables están representadas por dos factores. El primero es la cantidad de bienes y servicios que se proyecta que ellos colaboren a producir y el segundo son los fondos asignados para cumplir dichas metas. Esto determina que a nivel de la unidad ejecutora, o en un lugar próximo a ella, sea necesario conocer los factores señalados. Es decir, debe establecerse un meca-

nismo que determine los gastos por una parte y los resultados físicos por otra. En términos contables, debe establecerse un sistema de contabilidad de costo a nivel de la unidad ejecutora. Este sistema entregará, de acuerdo a la modalidad propia de la unidad ejecutora, el costo y la información necesaria para la administración de los diferentes programas, subprogramas y actividades.

A medida que crece la acción del Gobierno, ésta se diversifica, aparecen más y más variedades de operaciones y por consiguiente más y más facetas debe abarcar la contabilidad fiscal, y, por lo tanto, la contabilidad de costos. Cada costo que deba calcularse debe responder a las necesidades de cada unidad de programación. Es diferente el problema para calcular el día-estada de un enfermo en un hospital, al de un kilómetro de carretera pavimentada, al de construir un frigorífico, al de funcionamiento de la oficina de un Ministro, etc. En cada caso deben contemplarse las características propias de la actividad para la cual se realiza la determinación de costos. Por lo tanto, se hace necesario descentralizar la contabilidad en lo que a cálculos de costos se refiere, sin querer significar con esto que deba caer en un sistema contable absolutamente descentralizado y sin normas centrales.

Quando los costos se calculan en el lugar del suceso, ellos pueden utilizarse también en el lugar del suceso. Debe tenerse presente que un sistema contable se monta y opera, no tan solo para cumplir con la información que debe darse a las altas esferas de la planificación y el control, sino también para aquéllos que son responsables de cada una de las actividades. El ingeniero que construye una represa, el director de una escuela, el jefe de un programa de salud, el comandante de una guarnición, todos ellos, deben cumplir objetivos y metas a través del presupuesto por programas; justo es, entonces, proporcionarles un sistema contable que les permita conocer oportunamente cuál es la situación, en términos financieros, de lo que representa su responsabilidad técnica y administrativa. A ellos debe llegar en primera instancia, permanente y periódicamente, la información sobre los costos, sin perjuicio que esa misma información fluye a niveles más altos para diferentes usos en el análisis y el control.

Como se ha establecido, es básico en la aplicación de costos por programas que estos operen lo más cerca posible a las unidades de programación que los deseen utilizar.

Pero es también imprescindible que las informaciones de costos fluyan a las diferentes unidades que los deben analizar y controlar: Oficinas Centrales de Contabilidad, de Presupuesto, de Planificación, Contralorías, etc.

Si bien es cierto que los sistemas de costos deben funcionar en las unidades de programación, ellos deben basarse en normas que establezca una Oficina Central de Contabilidad en conjunto con las Oficinas Centrales de Presupuesto y Planificación. Sólo en esta forma es posible que las informaciones sean de utilidad para todo el Sector Público.

En el Capítulo V del trabajo precedente "Elementos de Economía Presupuestaria" nos referimos ampliamente a estos aspectos. Muy valioso para su aplicación es el Manual de Medición de Costos por Programa publicado por el ILPES, así como el estudio elaborado para el Ministerio de Hacienda por la consultora venezolana "Planificación Económica y Sistemas PLANES" sobre la creación de la unidad central de contabilidad administrativa, a los que remito a los lectores interesados, como guías utilísimas para el caso venezolano.

En los primeros meses de 1973 el Ministerio de Hacienda solicitó del Congreso los recursos para crear la Dirección Nacional de Contabilidad Administrativa, que vendría a llenar el vacío existente en nuestro sistema presupuestario. Por su importancia y por no haberse producido a la fecha de escribir estas notas, la autorización solicitada, acojo la idea de su creación, en la que en cierta forma participé en el ejercicio de mi cargo en el Despacho, transcribiendo en forma resumida la exposición de motivos que la justificaba.

La Dirección Nacional de Contabilidad Administrativa

La actual concepción de la Administración Pública de la Nación que ha incorporado las técnicas de planificación y presupuesto por programas con determinación de metas y resultados hace impostergable la adopción de un sistema de contabilidad administrativa gubernamental moderno y eficaz. El accionar del Estado se vé trabado por la falta de una adecuada

estructura administrativa de los órganos que integran el sistema, al mismo tiempo que no proporciona la información financiera adecuada para una racional toma de decisiones.

La contabilidad gubernamental, al igual que otras técnicas de la administración, ha sufrido en las últimas décadas una transformación y dilatación de sus objetivos e instrumentos. El sistema presupuestario ha cambiado radicalmente su naturaleza, finalidad, organización y proceso para convertirse en un presupuesto sectorial y programático, exigiendo una correspondiente modificación de los instrumentos contables a su servicio.

La eficacia de la gestión institucional exige que las entidades públicas adopten, en buena medida, técnicas de gestión y decisión similares a las que se aplican en grandes empresas del sector privado, para cuyos administradores la información contable, sistemática y oportuna resulta un elemento decisivo.

El proceso de planificación basado en el análisis de magnitudes macro-económicas, exige una información financiera sobre el sector público de poder estructurar un sistema de contabilidad social.

Asimismo y no menos que en el pasado, sigue viva la necesidad de ejercer, a través de las cuentas públicas, un control interno y externo capaz de exigir responsabilidad a los administradores de los bienes y recursos públicos.

La unidad estructural anteriormente mencionada y los programas necesarios para el ejercicio de la función de contabilidad y control, cumplirán con las siguientes finalidades generales: a) Garantizar que la ejecución presupuestaria responda a un proceso de optimización en el uso de los recursos; b) Obtener la información necesaria para nutrir el proceso de planificación nacional, c) Implantar un sistema que facilite el desarrollo de la función directiva de las instituciones de la Administración Pública Nacional.

Optimización de los Recursos. Cuando el sistema de contabilidad se convierte en instrumento de optimización de la ejecución presupuestaria, está respondiendo a uno de los objetivos de su condición natural. La contabilidad es realmente una actividad propia del sistema presupuestario.

La contabilidad administrativa deberá coordinarse con el sistema central que existe en la Contraloría General de la República, con el sistema de contabilidad presupuestaria de los ministerios e institutos autónomos y con el sistema de contabilidad presupuestaria que debe realizarse de manera central en la Dirección Nacional de Contabilidad Administrativa, que se propone crear a nivel del Ministerio de Hacienda.

La contabilidad como elemento de la Planificación. Como elemento fundamental del sistema de planificación nacional, la contabilidad y el control presupuestario realiza la importante tarea de medición de la efectividad del instrumento nacional de planificación. Esta función se ejerce en cumplimiento de las actividades del registro de la información presupuestaria en los distintos órdenes, relativa al cumplimiento de las metas financieras y físicas, y a través de la aplicación de las normas que dentro del ámbito del sistema de planificación, están directamente relacionadas con el control del Plan de la Nación, por la vía de la vigilancia de los presupuestos como instrumentos de programación y de ejecución del Plan.

Para el cumplimiento de este propósito, el sistema de contabilidad y control presupuestario, se fundamenta en tres factores a saber: a) La clasificación económica de las transacciones; b) La clasificación funcional de las transacciones, y c) El registro de metas o resultados físicos alcanzados.

La Contabilidad como elemento de la función directiva. Como elemento que perfeccione la función directiva de los organismos públicos y del Estado como un todo, el sistema pretende crear los instrumentos que a nivel micro-administrativo orienten las decisiones del gobierno hacia el cumplimiento de los programas institucionales y a nivel central, perfeccione el mecanismo de planificación tal cual como ha sido expresado anteriormente y permita la reformulación de planes y programas que garanticen una mayor efectividad de la gestión pública, como consecuencia del análisis estadístico de instituciones, sectores, regiones y programas nacionales.

Se ha concebido un esquema de trabajo que garantice, además de la centralización total de la contabilidad presupuestaria en distintos niveles, una centralización funcional del control

administrativo del presupuesto y una descentralización operativa del mismo, a objeto de que a nivel sectorial e institucional, se procese debidamente la información que llegará a nivel central, sujeta a patrones de oportunidad, de clasificación general del gasto y de codificación especial, para la creación de un banco central de datos que permita el proceso de información necesaria, la cual deberá cubrir los distintos programas que el Ejecutivo necesita para el conocimiento de la efectividad del gasto anteriormente mencionado y para la reformulación de planes de desarrollo nacional, regional, sectorial e institucional.

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 generales señalados, el sistema de contabilidad administrativa deberá estructurarse en forma gradual y por etapas, que permitan conseguir los siguientes objetivos específicos que oportunamente serán objeto de una clasificación de prioridades:

- Permitir conocer la demanda efectiva de bienes y servicios para poder integrar el sistema de cuentas nacionales, necesario para medir magnitudes macroeconómicas.
- Poder programar la composición del ahorro e inversión pública a nivel nacional y sectorial.
- Permitir examinar los efectos económicos de los precios y recursos públicos sobre el desarrollo económico y social.
- Evidenciar la inversión pública destinada a ensanchar la capacidad de producción de la economía.
- Evidenciar el nivel de ahorro público.

- Demostrar el financiamiento de los gastos corrientes y de capital del sector público.
- Permitir diferenciar los gastos de operación, fundamentales para la determinación de costos unitarios, de las transferencias y de los gastos de capital.
- Relacionar los programas y las metas con los objetivos de los planes sectoriales.
- Poner en evidencia la participación del gasto público y su relación con los programas del sector privado.
- 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.
- Permitir efectuar la corrección de las metas del plan.
- Calcular costos unitarios y totales y proporcionar la información necesaria para el análisis de los mismos.
- Servir de instrumento de administración del Presupuesto en sus diversas categorías programáticas (Programas, Subprogramas, etc.).
- Permitir la correlación de los cursos de acción que determinan un costo excesivo y por lo tanto sirve para racionalizar los gastos.
- Permitir el establecimiento de estándares de costos, útiles para racionalizar los insumos materiales y para fijar políticas de remuneraciones.
- Conocer el valor, características físicas y tipificación de las materias entregadas para el consumo a los responsables de programas, subprogramas, actividades y proyectos.

- Poder programar las compras conociendo la rotación de los inventarios, sin que existan valores inmovilizados y sin dificultar la administración de los programas por falta de existencia.
- Brindar información para planificar campañas de inspección y cobro como así mismo poder establecer capacidad contributiva sin gravar.
- Determinar la política impositiva en cada sector y sub-sector económico privado a través de los ingresos ordinarios por la actividad propia de cada ramo de ellos.
- 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.
- 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 de servir de base para las correcciones necesarias a éste.

Resumen de aspectos fundamentales. En resumen conviene dejar muy claro los siguientes aspectos:

- a) Aun cuando se recibieran en el Ministerio de Hacienda todas las informaciones que se producen de acuerdo a los sistemas de información en vigencia, en forma oportuna y confiable, éstas no permitirían dirigir adecuadamente la acción del Estado hacia los objetivos y metas previstos en los planes y programas de desarrollo.
- b) Lo antes señalado, hace necesario diseñar e instalar un sistema de contabilidad administrativo que produz-

ca un flujo de informaciones físico-financieras del tipo, cantidad, calidad y oportunidad, necesarios para ejercer cabalmente un control de gestión por parte del Ejecutivo Nacional, y además, que integre con suficiente organicidad a toda la administración pública del país, ministerios, institutos autónomos, empresas del Estado, entidades federales, etc.

El diseño e instalación del mencionado sistema se llevará a cabo tal como lo señala la Contraloría General de la República al opinar sobre la reforma del sistema de contabilidad de la Hacienda Pública Nacional, en su informe anual dirigido al Congreso Nacional correspondiente al año 1970, y en el cual destacan dos aspectos fundamentales: 1) que "el Ejecutivo Nacional tiene expedita su potestad reglamentaria en cuanto se trate de reformar los sistemas de contabilidad de la Hacienda Pública Nacional", y 2) que para ejercer la potestad "ha de considerarse, la competencia de la Contraloría en relación a la misma materia".

- c) La necesidad de crear en el Ministerio de Hacienda una estructura administrativa que se ocupe de hacer funcionar el sistema mencionado con la necesaria oportunidad y confiabilidad.

Ubicación. La Dirección Nacional de Contabilidad Administrativa estaría ubicada en el Ministerio de Hacienda, aprovechando así la disposición legal que le atribuye a este Despacho la inspección y fiscalización de la Hacienda Pública Nacional, y el velar por la correcta inversión de los fondos públicos. En la organización interna del Ministerio, esta Dirección Nacional estaría adscrita a la Dirección General de Finanzas públicas, debido a la necesaria coordinación y apoyo que debe existir con la Dirección Nacional del Presupuesto, la Tesorería Nacional, la Dirección Nacional de Crédito Público y la Dirección de Investigaciones Económicas.

El Sistema Presupuestario en México

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. Las entrevistas sobre los sistemas en México, Perú y Río Grande do Sul (Brasil) continúan la serie de publicaciones iniciada en el N° 1 de la Revista.

EL SISTEMA PRESUPUESTARIO EN MEXICO

**Entrevista con el
Lic. José Bustani H. ***

**Subdirector de Estudios y Planeación Presupuestaria de
la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y**

Lic. Marco Antonio Cubillas Estrada **

**Jefe del Departamento de Estudios Económicos de la
Dirección de Egresos de la Secretaría de Hacienda y
Crédito Público.**

* Economista Egresado de la Escuela Nacional de Economía de la U.N.A.M., (México). Curso de Planificación Económica y Social auspiciado por las Naciones Unidas, Cepal-Iipes.

Curso sobre Administración Pública en la U.N.A.M. (México).
Profesor en la División de Estudios Superiores de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales sobre Presupuesto por Programas.

** Economista egresado de la Escuela Nacional de Economía de la U.N.A.M. (México).

Participante en el Séptimo Curso Intensivo de Capacitación en problemas del Desarrollo Económico y Evaluación de Proyectos en la Comisión Económica para América Latina (Naciones Unidas) sobre Administración y Programación Presupuestaria.

- 1. ¿Puede usted indicarnos cuál es la base legal y reglamentaria actual del sistema presupuestal de México, en lo referente a formulación, ejecución y control de los presupuestos?**

Las bases legales sobre las que se sustenta la acción presupuestaria de México, son: las disposiciones que sobre la materia señalan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación y las Constituciones Políticas de cada uno de los Estados que integran la República Mexicana.

- 1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Las principales referencias que se hacen en la Constitución sobre la materia presupuestal son, en forma sintetizada, las siguientes:

Los Artículos 65 y 74 que reglamentan la facultad de la Cámara de Diputados para la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación.

El Artículo 126 que consagra el principio de unidad del presupuesto al señalar que "no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior".

El Artículo 75 que fija una garantía al régimen de separación de poderes ya que pone limitaciones a la actividad del Poder Legislativo y Ejecutivo en materia presupuestal.

- 2. Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.**

Vigilar su estricta ejecución y fijar las modalidades a que debe sujetarse.

Autorizar los pagos o erogaciones de fondos que deben hacerse con cargo al presupuesto.

Establecer la forma como deben justificarse y comprobarse los pagos.

Elaborar estudios, y formular estadísticas respecto al desenvolvimiento de los servicios públicos.

En el Artículo 2º se señala que estas facultades se desempeñarán por conducto de la Dirección General de Egresos.

Adicionalmente, la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos en sus distintos artículos señala que: Para la preparación del Proyecto General es necesario que la Secretaría de Hacienda y C. P. cuente con los datos de todas las Dependencias del Gobierno Federal respecto a disponibilidades y costos de los servicios públicos, con los costos de los programas a realizar y que dichos datos deben presentarse a fines del mes de septiembre.

Señala asimismo, los distintos plazos que se tienen como límites para la preparación del presupuesto a efecto de que a más tardar el 15 de diciembre se presente el Proyecto de Presupuesto a la Cámara de Diputados.

b) Discusión y Aprobación

La Ley Orgánica señala claramente además, como fecha límite para autorizarlo el 31 de diciembre, misma en que termina el último período ordinario de sesiones.

La discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos es competencia exclusiva de la Cámara de Diputados a diferencia de lo que sucede con la Ley de Ingresos que es remitida posteriormente a la Cámara de Senadores.

En este documento se señalan las atribuciones de la Secretaría de Hacienda y C. P. en lo referente al presupuesto, y se le consignan las siguientes:

- a) Proyectar y calcular los ingresos y egresos, y hacer la glosa preventiva de las mismas, tanto de la Federación como del Departamento del Distrito Federal.
- b) Formular los proyectos de presupuesto con objeto de enviarlos para su aprobación a la Cámara de Diputados.
- c) Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiera el control y la vigilancia del ejercicio de dichos presupuestos.
- d) Autorizar los actos y contratos de los que resulten derechos y obligaciones para el Gobierno Federal.

3. **Ley Orgánica del Presupuesto de la Federación.**

Es en este documento donde también se señalan las atribuciones de la Secretaría de Hacienda y C. P. y particularmente de la Dirección General de Egresos en materia presupuestaria. Están determinadas dentro de él las etapas principales del ciclo presupuestario, a saber:

a) **Formulación**

En el Artículo 1º de dicha ley se señala que son atribuciones de la Secretaría de Hacienda y C. P. las siguientes:

Fijar anualmente las sumas definitivas que habrán de incluirse en el Proyecto de Presupuesto.

Revisar los Proyectos de Presupuesto que presentan las Secretarías y Departamentos de Estado, pudiendo aumentar o disminuir sus dotaciones a fin de ajustarlos al programa trazado por el Presidente de la República.

Preparar y formular el Proyecto de Presupuesto a efecto de someterlo para su aprobación a la Cámara de Diputados.

Vigilar su estricta ejecución y fijar las modalidades a que debe sujetarse.

Autorizar los pagos o erogaciones de fondos que deben hacerse con cargo al presupuesto.

Establecer la forma como deben justificarse y comprobarse los pagos.

Elaborar estudios, y formular estadísticas respecto al desenvolvimiento de los servicios públicos.

En el Artículo 2º se señala que estas facultades se desempeñarán por conducto de la Dirección General de Egresos.

Adicionalmente, la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos en sus distintos artículos señala que: Para la preparación del Proyecto General es necesario que la Secretaría de Hacienda y C. P. cuente con los datos de todas las Dependencias del Gobierno Federal respecto a disponibilidades y costos de los servicios públicos, con los costos de los programas a realizar y que dichos datos deben presentarse a fines del mes de septiembre.

Señala asimismo, los distintos plazos que se tienen como límites para la preparación del presupuesto a efecto de que a más tardar el 15 de diciembre se presente el Proyecto de Presupuesto a la Cámara de Diputados.

b) Discusión y Aprobación

La Ley Orgánica señala claramente además, como fecha límite para autorizarlo el 31 de diciembre, misma en que termina el último período ordinario de sesiones.

La discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos es competencia exclusiva de la Cámara de Diputados a diferencia de lo que sucede con la Ley de Ingresos que es remitida posteriormente a la Cámara de Senadores.

Durante las discusiones del Presupuesto en la Cámara, ninguna Secretaría o Departamento de Estado tiene libertad para hacer gestiones escritas o verbales con el propósito de modificar dicho proyecto.

La Cámara tiene, sin embargo, la facultad de solicitar la presencia del titular de la Secretaría de Hacienda o de otras Secretarías, para que hagan las aclaraciones necesarias.

Finalmente una vez que está aprobado el Presupuesto de Egresos, el Presidente de la República obligatoriamente promulga y publica el decreto de presupuesto, dado que para él no existe el derecho de veto, que posee el Poder Ejecutivo en algunas Naciones.

c) **Ejecución**

Existe un Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto en el que se asientan las normas que rigen la ejecución presupuestaria.

Tanto la Ley Orgánica como el Reglamento de la misma, contienen disposiciones sobre los requisitos de licitud de las erogaciones, por ejemplo, "que ningún gasto podrá; efectuarse sin que exista partida expresa del Presupuesto que lo autorice, y que acuse el saldo suficiente para cubrirlo".

Además, el Reglamento hace otros señalamientos importantes respecto a la ejecución presupuestaria, entre ellos, el que determina cuales funcionarios públicos están autorizados para afectar el Presupuesto, y el de trasposos de dotación de una partida a otra y muchos otros que sería prolijo enumerar.

La mencionada Ley Orgánica señala las dependencias de la Secretaría de Hacienda que deberán participar en el control presupuestario, entre ellas, la propia Dirección General de Egresos, la Contaduría y Tesorería de la Federación, la Dirección de Pagos, etc., mismas que ya han expedido reglamentos específicos que regulan sus actividades.

II. ¿Qué aspectos de la Técnica del Presupuesto por Programa ha incorporado el Sistema en México? ¿Qué limitaciones encuentran para profundizar su adopción?

El Sistema Presupuestario de México como el de todos los países es reflejo de su evolución económica, política y social. Raramente puede funcionar un presupuesto altamente tecnificado dentro de un consenso general poco desarrollado, como si se tratara de una isla.

El Presupuesto y la Administración Presupuestaria del México actual reflejan la evolución dentro de la estabilidad política que el país ha gozado después de la lucha armada de 1910.

Las instituciones que básicamente manejan el Presupuesto en México tienen una antigüedad de más de 40 años sin sufrir variaciones fundamentales en sus estructuras y principios; en este caso tenemos: la Dirección General de Egresos, la Tesorería de la Federación, la Contaduría de la Federación, el Banco de México, etc.

En el aspecto técnico, las principales clasificaciones de la actividad presupuestaria como son la Funcional, Económica, por Objeto del Gasto, etc., fueron creadas en 1954, por lo que a la fecha cuentan con cerca de 20 años de funcionamiento.

Lo anterior ha permitido la afinación de los métodos y sistemas para la administración presupuestaria, que han redundado en un eficiente aparato burocrático donde se han ido resolviendo paulatinamente y con una política predeterminada, los problemas que refleja el desarrollo económico en dicha administración.

Por ello, si bien es cierto que no se han implantado visiblemente las modernas técnicas de programación, y no se han especificado en los reglamentos, en cambio si se ha logrado una evolución suficiente como para realizar pruebas en distintos campos, a efecto de probar su eficacia; en estos casos tenemos: la UNAM, la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Obras Públicas, la Secretaría de Recursos Hidráulicos, etc.

Su implantación no ha llegado a un nivel más general porque

tácticamente no se considera conveniente, dado que significaría, en un momento determinado, perder el control tradicional —si se quiere llamar así— del presupuesto, en una etapa en que aún el nuevo sistema no está perfeccionado.

En el aspecto de inversión, México ha desarrollado ya una experiencia de más de 10 años en elaboración y evaluación de proyectos especiales, incluyendo desde luego, en cada uno de ellos, los elementos que indican las técnicas del caso.

Dentro del gasto corriente se tiene un sistema de presupuestación que otorga suficiente confianza en la programación y se refiere al gasto inevitable. Esto significa que para programar el gasto corriente del año venidero debe de tomarse en cuenta, cuando menos, el autorizado para el año que transcurrió, el que es prácticamente irreductible.

Se han realizado avances notorios en la automatización del control de personal y en los medios de control y evaluación del mismo; tarea que desde luego adquiere proporciones monumentales, dado que solo en el Gobierno Federal, es decir sin contar a Organismos Descentralizados y gobiernos de los Estados, trabajan cerca de 1 millón de personas en toda la República, a quienes debe de llevarse, como es lógico, registros especiales y expedir los cheques de sueldos correspondientes.

Actualmente se está trabajando en la determinación de los gastos unitarios y de las unidades físicas de medición a efecto de tener estadísticas útiles para la programación.

Creo que el sistema expuesto es bastante sencillo y fácil de comprender; puesto que, como se puede observar, consiste en no dar un nuevo paso mientras el anterior no es lo suficientemente firme y sólido. Afortunadamente la estabilidad política, económica y social de México lo permite.

III. ¿Cuáles son los principales problemas que —a su juicio— enfrenta el Sistema Presupuestario de México?

Uno de los problemas que puede considerarse como lógico derivado del proceso económico y social, en los países escasa-

mente desarrollados, es el retraso en la adecuación del aparato administrativo a las necesidades que impone el propio desarrollo. México no es ajeno a este fenómeno, y ha resentido fuertemente sus efectos, sin embargo, desde hace varios años ha implantado un sistema de reforma administrativa permanente, con el cual pretende lograr paulatinamente esta adecuación. El sistema impone la renovación administrativa desde diversos ángulos:

Organización Administrativa
Renovación de Técnicas en Uso y
Superación Profesional del Personal

Con la creación de las unidades de organización y métodos en cada una de las Unidades Administrativas (Direcciones) que forman cada Secretaría se han logrado grandes avances en la renovación de las antiguas estructuras.

Con la instalación de los modernos sistemas de computación se han logrado avances muy notables en el manejo de los registros presupuestarios.

El Programa Intensivo de Capacitación para ejecutivos y demás personal de la rama presupuestaria ha reflejado sus resultados en el notorio avance de los sistemas de ejecución y control de estas actividades.

Otro problema que se presenta en nuestros países y que en México tiene especial significación es el relativo a la falta de información más depurada sobre algunos aspectos de control presupuestal en las diversas Secretarías. Por otra parte, la descoordinación que existe entre algunos organismos que se encargan de recabar información también se ha reflejado en el manejo presupuestario a través de la falta de datos referentes a unidades físicas de medición y a costos unitarios.

Finalmente y como resultado de lo anterior, el proceso de evaluación de resultados del gasto público se nos presenta como un problema grave a resolver en el futuro próximo.

IV. ¿Cómo son las relaciones funcionales entre los ámbitos

nacional, estatal y municipal en el sistema presupuestario en México? ¿Se han ensayado métodos de programación o coordinación regional?

En nuestro país no existe un sistema presupuestario que comprenda los 3 niveles de gobierno, dado que el sistema federativo se basa precisamente, en la unión política de los Estados Libres y soberanos, por lo que, las decisiones acerca de su propia política económica-social, se toman a nivel particular.

Sin embargo, de acuerdo a las características particulares de México, la comunicación es continua y los trabajos se desarrollan generalmente de común acuerdo entre el gobierno federal y los gobiernos de los estados.

En el aspecto puramente de manejo presupuestario, los documentos que utilizan los Estados son muy semejantes a los de la Federación pero esto obedece a circunstancias muy especiales de cada uno de los Estados.

Por lo que respecta a la ejecución del Gasto Público debe hacerse especial mención de que la coordinación funciona para las principales obras que se desarrollan en toda la República, sobre todo en lo que respecta a programación y financiamiento. Existen los financiamientos bipartitos y tripartitos; esto significa, para el caso de las bipartitas, que son programas ejecutados entre Gobierno Federal y Gobierno de los Estados; y para tripartitos se adiciona los municipios, o en su caso la colaboración de los ciudadanos.

Por lo que respecta al Gasto Corriente, la colaboración entre los 3 niveles es menos clara, ya que cada uno de ellos responde, como ya se señaló, a circunstancias especiales. Sin embargo, por lo que concierne a sueldos y salarios, los 3 niveles respetan lo reglamentado para ámbito nacional por la Ley Nacional de Salarios Mínimos.

Por otra parte, debe señalarse, que no existe en México lo que pudiera llamarse un Plan Nacional de Coordinación Regional, aunque para ciertas regiones, se ha establecido desde hace varios años una coordinación entre las diversas dependencias gu-

bernamentales que intervienen y se han obtenido excelentes resultados.

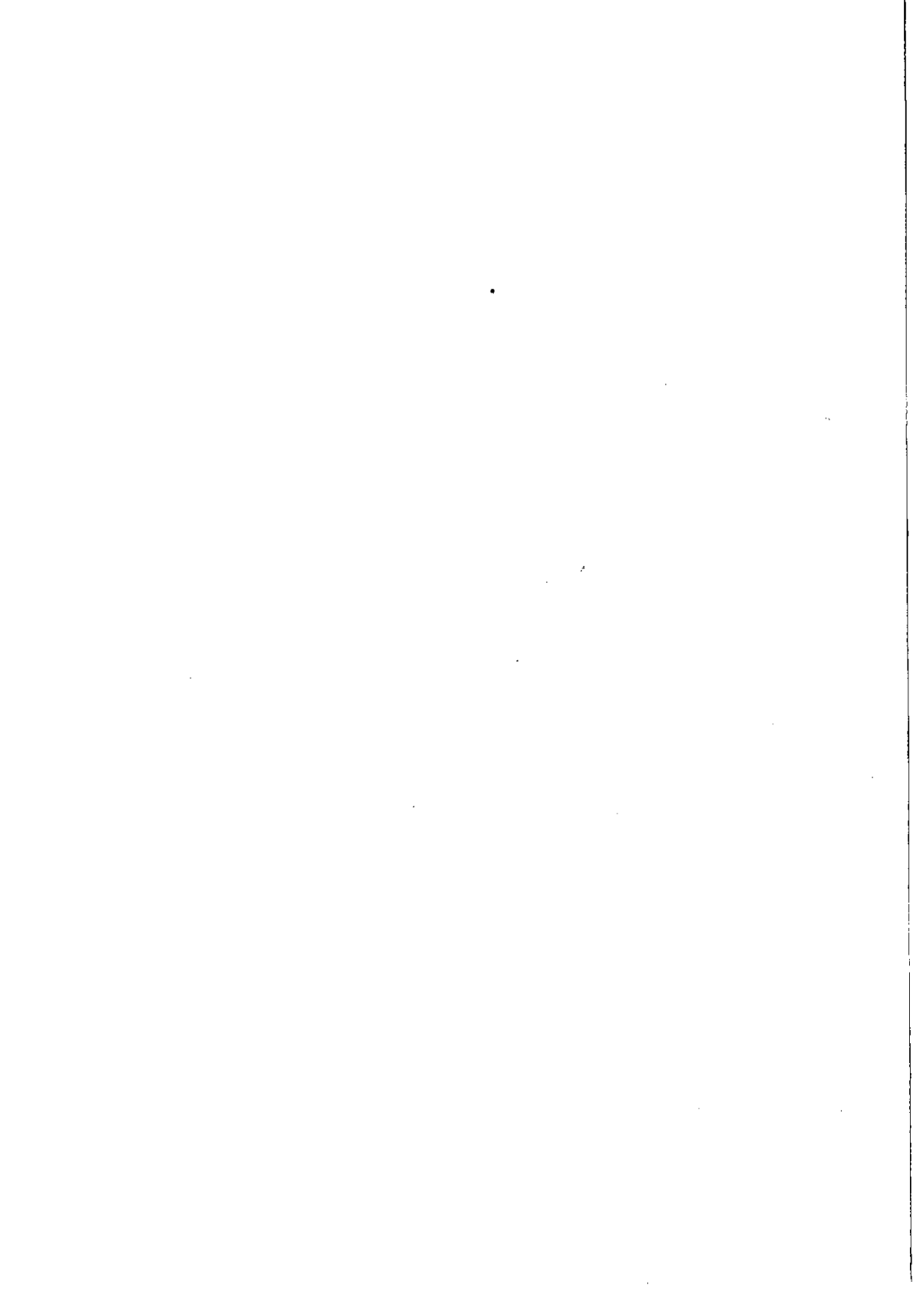
Actualmente está en proceso de implantación un sistema único que coordinará todos estos esfuerzos y que seguramente tendremos oportunidad de comentar en lo futuro.

V. ¿En qué basan los Técnicos de la Secretaría de Hacienda y C. P., su interés en el intercambio promovido por los Seminarios Interamericanos de Presupuesto? ¿Tienen en México planteada la necesidad de reformar el Sistema Presupuestario?

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha considerado el alto nivel técnico en que se desarrollan los Seminarios Interamericanos de Presupuesto y consciente de que el intercambio de experiencias es el mejor medio para perfeccionar los sistemas establecidos, ha pugnado por la continuidad de la celebración de ellos y por su constante superación, sobre todo en lo relativo a encontrar soluciones inmediatas de orden práctico-operativo a los problemas de los países.

En cuanto a si se ha planteado la necesidad de reformar el sistema presupuestario, se puede decir que ésto es parte fundamental de la política de constante cambio y búsqueda de nuevos sistemas que permitan agilizar la función pública. Tal como se señaló antes, a partir de 1971 se viene realizando la reforma administrativa en el Sector Público y está en marcha la implantación de un sistema integral de información a un plazo de 3 años para perfeccionar los sistemas de formulación, ejecución, control y evaluación presupuestaria.

El Sistema Presupuestario en Perú



EL SISTEMA DE PRESUPUESTO EN PERU

**Entrevista al Director General
de Presupuesto Público
Cnel. Guillermo Lastres López-Hurtado**



Coronel Guillermo Lastres López Hurtado, Director General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas del Perú. Es Oficial del arma de Ingeniería del Ejército Peruano, diplomado del Curso de Oficiales de Estado Mayor (COEM) y del Curso Superior del Centro de Altos Estudios Militares (CAEM). Entre los cursos especiales ha seguido el de Planeamiento, Programación y Presupuesto.

Hemos tenido conocimiento que el sistema presupuestario de Perú está ensayando experiencias de Presupuestos Regionales. ¿Podría indicarnos en rasgos generales las características técnicas de esas experiencias y las zonas y ámbitos institucionales que comprende? ¿Disponen ustedes de alguna norma legal o reglamentaria respecto a Presupuestos Regionales?

1. La experiencia del Perú en materia de Presupuestos Regionales está circunscrita a un caso particular. En efecto, con ocasión del sismo que se produjera en el país con fecha 31 de Mayo de 1970 y que afectó profundamente la economía de la región de influencia del sismo, se estableció la necesidad de crear un organismo regional que formulara, ejecutara y controlara los planes de reconstrucción y desarrollo de dicha región. Para instrumentar los planes elaborados se creó un pliego presupuestal con sede en la región, otorgándosele al Titular categoría y atribuciones administrativas de Ministro de Estado.

Las principales características de funcionamiento del organismo en el aspecto presupuestal, son las siguientes:

- El proceso presupuestal quedó sujeto a las disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuesto de la República y demás normas legales referentes al mencionado proceso.

- La responsabilidad de la Programación Presupuestaria para la región recae en el Comité de Coordinación Intersectorial Regional, integrado por el Titular del Pliego creado y por los Directores Regionales de los Sectores que tienen programas de desarrollo en la misma región.
- Para la administración de los Presupuestos de las Direcciones Regionales de los Sectores, se otorgó, por delegación, a la más alta autoridad de los mismos, las atribuciones de carácter administrativo y presupuestario que la ley confiere a los Titulares del Pliego.
- El Pliego para el desarrollo de la región afectada integra todas las inversiones del Gobierno Central que se asigna a la región y se estructura por Programas Sectoriales y Multisectoriales, exceptuándose únicamente aquellas del Gobierno Central en la región que por su importancia y especialización se incluirán en sus respectivos Pliegos.

Los resultados obtenidos a través de los casi cuatro años de existencia del Organismo de Desarrollo de la región afectada demuestran el acierto de su creación, además de haber posibilitado experiencias en materia de Planificación Regional y Presupuestos Regionales.

Actualmente el Perú a través de sus organismos especializados y ante una decisión política de descentralización administrativa se encuentra estudiando la posibilidad de implantar instituciones con características similares a las que se han descrito anteriormente, en otras zonas del territorio.

2. El Perú desde hace varios años ha venido recibiendo asistencia técnica en materia de programación presupuestaria. ¿Cómo se valoran los efectos de dicha asistencia técnica en la modernización de las técnicas presupuestarias?

La asistencia técnica en materia de Programación Presupuestaria que viene recibiendo el Perú, se considera sumamente valiosa, por cuanto se han logrado significativos avances técnicos.

- Asistencia de programas e institutos especializados de Naciones Unidas para América Latina.
- Asesoramiento del Instituto de Administración Pública de Nueva York con el propósito de reformar la legislación presupuestaria básica del Perú; y,
- Capacitación técnica a nivel del Sistema Presupuestal a través de la Organización de los Estados Americanos (OEA), particularmente, el Centro Interamericano de Capacitación en Administración Pública — CICAP, Proyecto 214, Buenos Aires.

Los efectos que han venido produciendo dicha asistencia técnica se pueden valorar en la medida de los significativos avances en materia de las distintas fases del proceso presupuestal, esto es, por ejemplo, en la fase de ejecución se está logrando un perfeccionamiento de la programación de la ejecución presupuestal, así como de las evaluaciones parciales que vienen a constituir elemento fundamental de una conducción coherente de los Programas Presupuestales.

En materia de normatividad, cabe puntualizar que la nueva Ley Orgánica del Presupuesto por Programas en el Perú se encuentra totalmente concluida y expedita para su aprobación.

3. **¿Qué aspectos de la técnica de presupuestos por programas ha incorporado el sistema en Perú? ¿Qué limitaciones encuentran para profundizar su adopción?**
 - a. Ejecución del Presupuesto por Calendario de Gastos (D. L. N° 17.556 Ley Anual del Presupuesto Funcional de la República para 1969). Perfeccionamiento de este mecanismo con la introducción de los Calendarios de Compromisos y de Pagos (D. L. N° 19.864 Ley del Presupuesto Bienal del Sector Público Nacional para 1973-1974).

La introducción de los Calendarios de Compromisos y de Pagos obedeció a la necesidad de contar con ins-

trumentos que permitieran la conducción de la ejecución presupuestal, compatibilizando la disponibilidad de recursos con las necesidades de gasto en períodos menores a la vigencia del Presupuesto. Tales Calendarios se aprueban trimestralmente.

- b. Establecimiento de la Reprogramación de las Inversiones (D. L. Nº 17.127 de Noviembre de 1968).

El establecimiento de la reprogramación de las inversiones sustituyó el sistema de aperturar cuentas administrativas para la conclusión de obras no terminadas dentro de un ejercicio presupuestario, que resultaba inconveniente por ser extraño a la programación presupuestaria y dar margen a la dispersión de los recursos fiscales entabando el control financiero y de resultados.

- 1. Supresión de Ingresos destinados (D.L. Nº 17.090 de Octubre de 1968, que dispuso procesamiento de los Ingresos Destinados a través del Tesoro Público; D. L. Nº 17.847 de Octubre de 1969, que dispuso que los Ingresos Destinados a favor de entidades del Sector Público Nacional constituyan Ingresos del Tesoro Público; y D. L. Nº 18.665 de Diciembre de 1970, que dispuso que los Ingresos Destinados a favor de entidades privadas constituyen ingresos del Tesoro Público).

Los Ingresos Destinados fueron eliminados por cuanto son contrarios a la planificación del desarrollo económico y social y en particular a la programación presupuestaria que consideran el Presupuesto Funcional como instrumento de planificación de corto plazo. Su eliminación garantiza la flexibilidad necesaria para la asignación presupuestal en función de las prioridades y costos de las metas.

- d. Introducción de Análisis y Evaluación de la Ejecución del Presupuesto (D. L. Nº 17.556 — Ley Anual del Presupuesto Funcional de la República para 1969; y, D. L. Nº 18.088 — Ley Anual del Presupuesto Funcional de la República para 1970).

La introducción del análisis y evaluación de la ejecución presupuestal se inició con los programas de inversión en 1969, habiéndose realizado a partir de 1970 evaluaciones de la ejecución presupuestaria cada seis meses.

El propósito de la evaluación es determinar las desviaciones de la ejecución a fin de adoptar las medidas correctivas correspondientes.

- e. Vigencia Bienal del Presupuesto (D. L. N° 18.700 — Ley del Presupuesto Bienal del Sector Público Nacional para 1971-1972).

El establecimiento del Presupuesto Bienal permite lo siguiente:

- Compatibilizar mejor el Presupuesto con el Plan de Corto plazo.
 - Asegurar el tiempo necesario para que se desarrolle el proceso planificador y, posteriormente, en base a esto, el proceso de programación presupuestaria.
 - Lograr un crecimiento menos acelerado del gasto corriente, en beneficio de un crecimiento más acelerado del gasto de inversión.
 - Obtener un mejor análisis y evaluación del avance de los programas.
 - Mayor estabilidad en la legislación tributaria.
- f. Introducción de la Reprogramación del Presupuesto como modificación presupuestal (D. L. N° 19.055 de Noviembre de 1971, que dispuso la reprogramación del Presupuesto Bienal 1971-1972; y, D. L. N° 19.864, Ley del Presupuesto Bienal del Sector Público Nacional para 1973-1974).

La introducción de la reprogramación como modificación del presupuesto, definida como un reajuste sustancial del Presupuesto permite, frente a desviaciones importantes durante la fase de ejecución, revisar las prioridades incorporadas al presupuesto y adecuar la

autorización de gastos a las posibilidades reales de financiamiento.

- g. Estructura Presupuestal dividida en Presupuesto de Operación y Presupuesto de Inversión (D. L. N° 18.700—Ley del Presupuesto Bienal del Sector Público Nacional para 1971-1972).

La estructura del Presupuesto en Operación e Inversión responde a un criterio estrictamente de administración presupuestal, facilitando el manejo y control del gasto corriente y gasto de capital.

- h. Supresión del período de liquidación (D. L. N° 19.864—Ley del Presupuesto Bienal del Sector Público Nacional para 1973-1974).

La eliminación del período de liquidación permite disponer con mayor prontitud del resultado de la ejecución presupuestal y de otro lado favorece a la ejecución del presupuesto aprobado para el siguiente período.

- i. Obligación de canalizar todo endeudamiento interno de los Pliegos del Gobierno Central e Instituciones Públicas Descentralizadas, a través del Tesoro Público (D. L. N° 19.864 — Ley del Presupuesto Bienal del Sector Público Nacional para 1973-1974).

Teniendo en cuenta que generalmente el servicio del endeudamiento interno compromete ejercicios presupuestales futuros, se ha considerado conveniente autorizar exclusivamente al Tesoro Público la realización de operaciones de endeudamiento interno para financiar Programas de Inversión de los Pliegos del Gobierno Central e Instituciones Públicas Descentralizadas, por la ventaja que representa el conocimiento global de la situación financiera del país y la responsabilidad que conlleva comprometer recursos futuros.

La limitación más importante deviene de la falta de un mecanismo apropiado de comunicación entre el Organismo Central del Sistema de Presupuesto y las Oficinas de Presupuesto de los Sectores, lo cual dificulta la divulgación de la doctrina presupuestaria así como

el flujo continuo y oportuno de las informaciones al Organismo Central del Sistema.

4. **A título informativo, ¿puede usted indicarnos cuál es la base legal y reglamentaria actual del sistema presupuestario del Perú, en lo referente a formulación, ejecución y control de los presupuestos?**

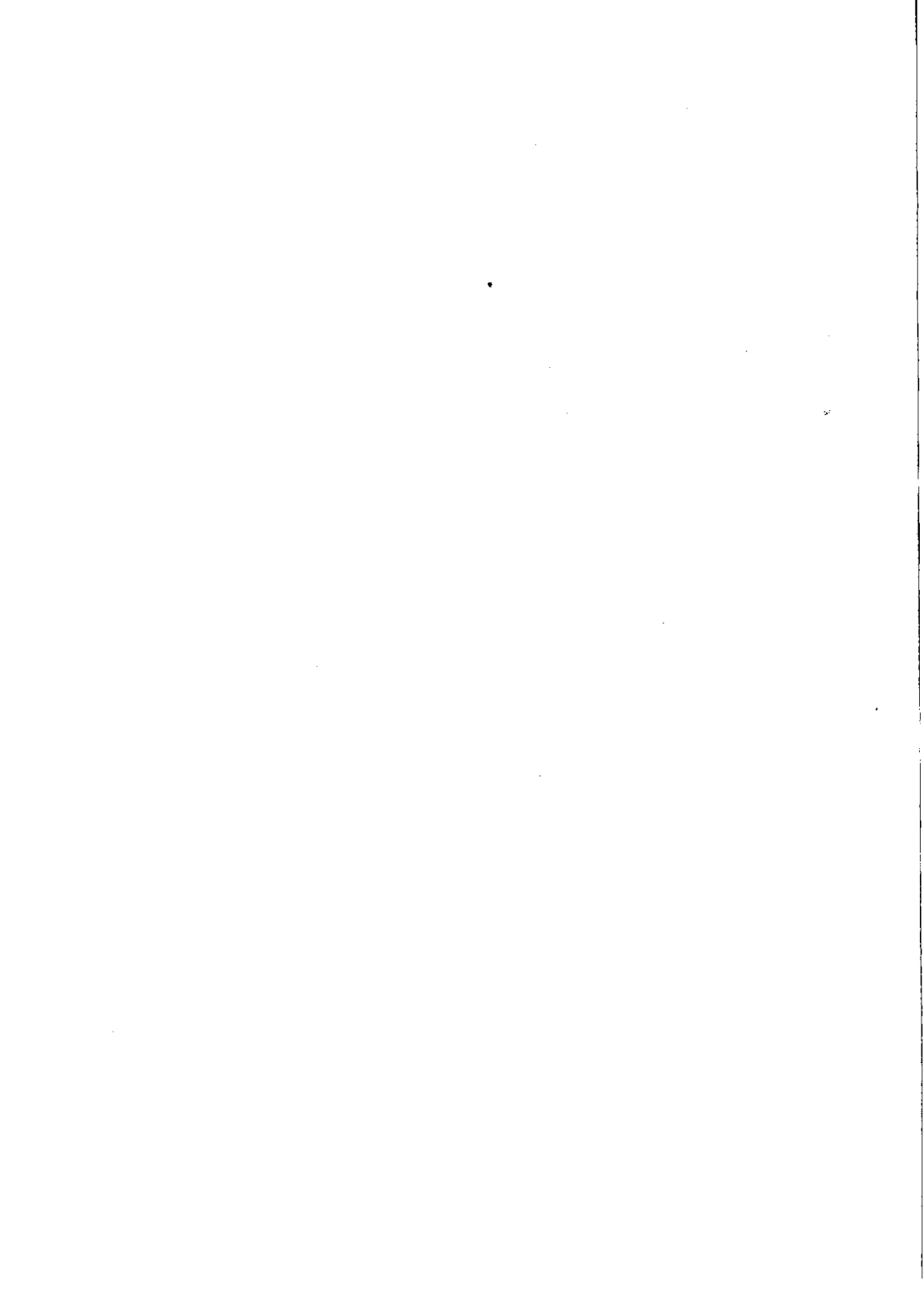
Las diferentes fases del proceso presupuestal se sujetan a las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica del Presupuesto Funcional de la República N° 14.816 del 16 de Enero de 1964, leyes modificatorias Nos. 15.257 y 15.682 y 16.360, así como en el Decreto Ley N° 19.864 — Ley del Presupuesto Bienal 1973-1974.

Teniendo en cuenta que a partir del Presupuesto de 1969 y siguientes, se ha ido perfeccionando el Sistema Presupuestal existente al 3 de Octubre de 1968, a través de normas que han superado o modificado la vigente Ley Orgánica de Presupuesto, se ha hecho necesario el perfeccionamiento de dicho dispositivo orgánico a fin de consagrar en una norma rectora y de carácter permanente, el nuevo Sistema Presupuestal que ha sido concebido. El Anteproyecto de la nueva Ley Orgánica de Presupuesto se encuentra en estudio.

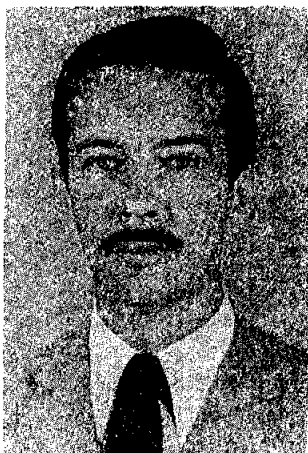
La legislación actual del Presupuesto en el Perú, está dada por la Ley N° 14.816, Ley Orgánica del Presupuesto por Programas. Sin embargo, cabe mencionar que a partir de 1969 a la fecha, el proceso presupuestal se viene orientando en directivas que introducen muchos aspectos de carácter experimental con la finalidad de que sean adoptados en la nueva legislación orgánica del sistema presupuestal peruano.

En lo referente a la ejecución y control de los presupuestos, la legislación vigente es la que corresponde al Decreto-Ley que aprueba el Presupuesto para el período 1973-1974. En lo concerniente específicamente al control, éste se encuentra normado por la Ley del Sistema Nacional de Control.

**El Sistema Presupuestario en
Río Grande Do Sul (Brasil)**



EL SISTEMA PRESUPUESTARIO EN RIO GRANDE DO SUL * (BRASIL)



**Entrevista con el
Dr. Milton Beno Assmann**

Director del Gabinete Central de Presupuesto del Estado de Rio Grande do Sul (Brasil).

Economista egresado de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Federal de Rio Grande do Sul. Participante del Curso de Post-grado en la Comisión Económica para América Latina, Naciones Unidas. Profesor de Programación Presupuestaria del Centro Regional de Administración Municipal-Novo Hamburgo (Rio Grande do Sul).

* Rio Grande do Sul es el Estado más meridional del Brasil. — Consta de una población total de 7.000.000 de habitantes, su capital es Porto Alegre, con una población aproximada de 1.000.000 de habitantes.

1. Cuáles son las bases legales y normativas del Sistema Presupuestario del Estado de Rio Grande do Sul?

El Presupuesto del Estado de Rio Grande do Sul tiene las siguientes bases legales: 1. La Constitución de la República Federal del Brasil; 2. La Constitución del Estado de Rio Grande do Sul y 3. La Ley Federal Nº 4.320, del 17 de marzo de 1964.

Esta última establece normas generales de derecho financiero para la elaboración de los presupuestos y balances de la Unión, de los Estados, de los Territorios, del Distrito Federal y de los Municipios Brasileños.

En el Sistema Presupuestario Brasileño, es de competencia exclusiva del Gobierno Federal la legislación sobre la materia, debiendo todas las áreas del Gobierno obedecer a las mismas normas generales; los gobiernos estatales o municipales pueden legislar solamente en forma supletoria, siempre y cuando no haya conflicto con las normas generales vigentes. Así, el Estado de Rio Grande do Sul, según la ley federal, debe clasificar su presupuesto por unidades presupuestarias, categorías económicas, funciones de gobierno y elementos del gasto, y de acuerdo a la legislación propia, la clasificación se hace, en cada elemento del gasto, por el objeto del mismo.

2. ¿Cuáles son los principales avances y cuáles las limitaciones en cuanto a la efectiva programación del Gasto Público,

donde el Presupuesto por Programas es el instrumento real y financiero del Plan de Gobierno?

Se ha avanzado mucho en la concientización de la programación del Gasto Público. Sin embargo, hay todavía un largo camino para la obtención de la máxima productividad de la aplicación de los ingresos públicos vía presupuesto. Diríase que uno de los principales avances ha sido la uniformidad metodológica pública. Las limitaciones residen en la efectiva incorporación de tales criterios en los niveles políticos y, al mismo tiempo, en los niveles operativos.

Recién ahora en 1974, el Ministerio de Planeamiento del Gobierno Federal determinó la alteración de uno de los aspectos de la ley básica de Presupuesto, por la cual se introduce una nueva clasificación funcional programática obligatoria para el Gobierno Federal, los Estados y Municipios de más de 200.000 habitantes. A partir de 1976 la obligatoriedad será para todos los municipios brasileiros.

Para que el presupuesto represente explícitamente todo el Plan de Gobierno hace falta aún eliminar algunas deformaciones del Estado tradicional y burocrático.

3. ¿Cuáles son las principales diferencias metodológicas en el sistema presupuestario de los Estados brasileiros?

La técnica del Presupuesto por Programas empezó su difusión sistemática en Brasil, en función de la recomendación del Seminario de Clasificación y Administración Presupuestaria realizado en Chile en 1962, bajo el patrocinio de la Organización de las Naciones Unidas.

En Brasil, el Estado de Rio Grande do Sul fue el pionero en la adopción de la forma técnica propuesta. El 17 de marzo de 1964 el Gobierno Federal patrocinó el sistema para todo el país.

Hoy día, en los diferentes Estados brasileiros, aún cuando observan las clasificaciones y conceptos uniformes, hay significativas diferencias en la interpretación de los conceptos de programas y sub-programas presupuestarios. Es decir, no son plenamente

te comparables todas las unidades programático-presupuestarias. También hay diferencias en lo que respecta a la ejecución presupuestaria y el nivel de ubicación de las oficinas centrales de presupuesto de los Estados.

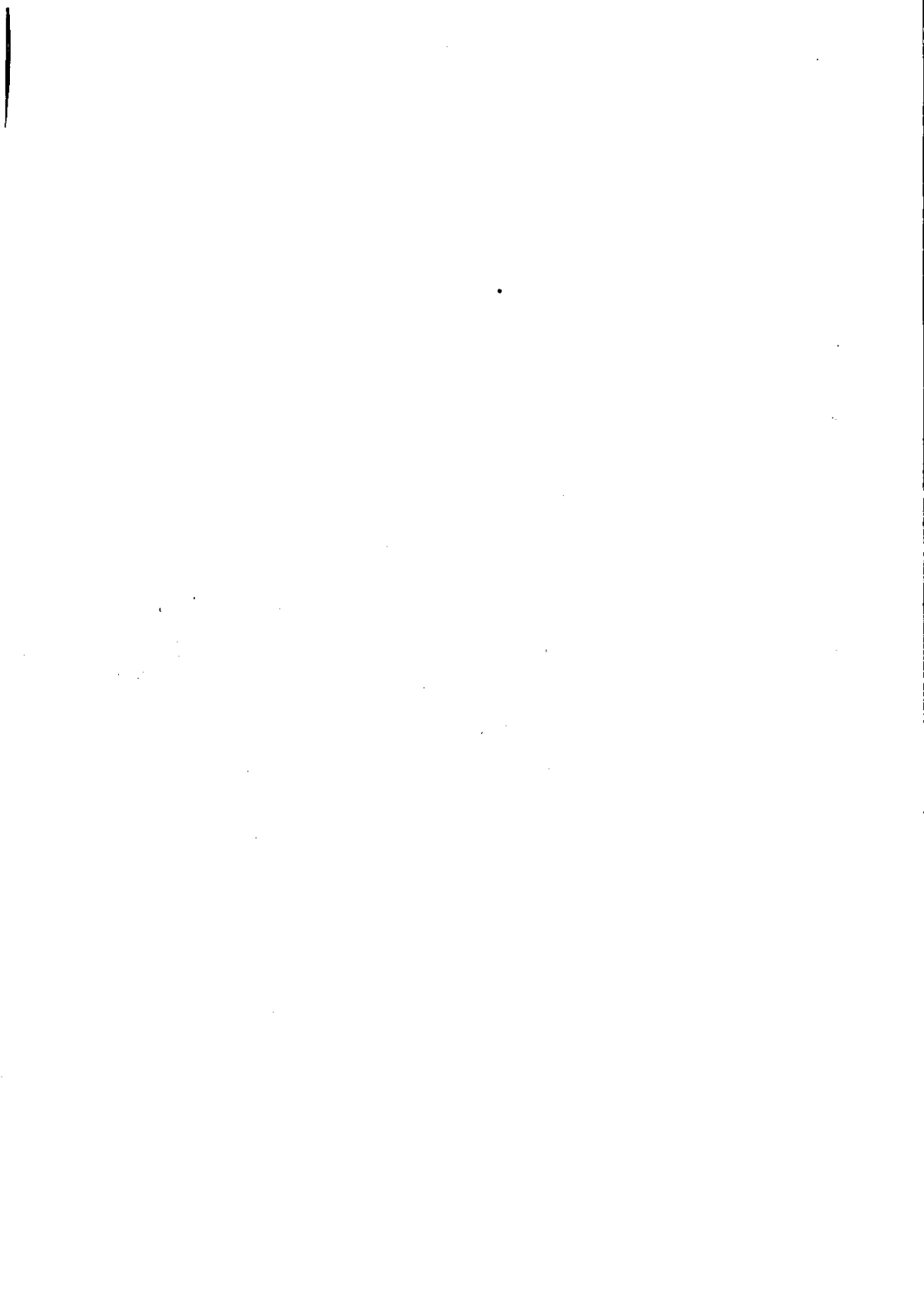
4. ¿Qué medidas considera necesarias para un mejoramiento del sistema presupuestario en general?

Inicialmente, el intercambio de experiencias, pues sólo la comparación experimental arroja elementos seguros para mejorar los procesos administrativos. El acercamiento de los profesionales y directivos en el campo de la programación presupuestaria debe darse tanto a nivel nacional como internacional.

Creemos que la Asociación Interamericana de Presupuesto Público puede cumplir la última función promoviendo seminarios y participando técnicamente en las reuniones que se hagan a nivel regional, nacional o local, conforme a su objetivo estatuario.

A nivel de Brasil deberá surgir la oportunidad de una reunión de intercambio de experiencias y uniformación de criterios.

Informaciones de ASIP



IV SEMINARIO INTERAMERICANO DE PRESUPUESTO PÚBLICO

Entre los días 5 al 10 de mayo de 1974 se realizará en México el IV Seminario Interamericano de Presupuesto, organizado por el Programa de Administración para el Desarrollo de la OEA.

La realización de este IV Seminario cuenta con el auspicio del Gobierno de México, y la colaboración de la Asociación Interamericana de Presupuesto Público.

1. Objetivos del IV Seminario

De acuerdo a las conclusiones de los seminarios anteriores, se consideró conveniente variar el enfoque de su contenido, pasando desde aspectos generales relacionados con el Presupuesto a problemas cada vez más específicos. En esa forma se decidió que en los seminarios sucesivos se trate con mayor profundidad cada uno de los temas identificados, a los cuales se haya asignado mayor prioridad.

El IV Seminario Interamericano de Presupuesto tratará el tema del Gasto Público y su impacto en relación al desarrollo económico y social. La importancia del gasto como herramienta de política económica y social ha sido reconocida por todos, sin embargo, en la práctica no ha recibido a la fecha la atención debida en los países de la región. Se desea conocer los tópicos o áreas-problemas a los cuales los países asignan mayor prioridad en este campo, de modo que su identificación pueda servir de base a estudios específicos en próximos seminarios y reuniones técnicas. Dentro de estos tópicos, se dará especial importancia a la metodología de evaluación del gasto público.

Este Seminario se preocupará también del análisis y discusión de la Programación Financiera Anual, tanto a un nivel teórico como a la luz de la experiencia empírica de algunos países, a fin de identificar problemas comunes y buscar soluciones prácticas, que, siendo concordantes a la realidad de cada país, permitan su aplicación en una mejor asignación de recursos públicos.

2. Temario

De acuerdo a dichos objetivos será el siguiente

Tema I Gasto Público y Desarrollo Económico y Social.

Tema II Programación Financiera Anual.

3. Documentos presentados

Los siguientes documentos servirán de base a los análisis que se efectúen en el Seminario:

1. Gasto Público y Desarrollo Económico y Social.
2. Metodología de Evaluación del Gasto Público. México.
3. Metodología de Evaluación del Gasto Público. ASIP.
4. Programación Financiera Anual (Concepto y Teoría).
5. Experiencia en Programación Financiera Anual en México.
6. Experiencia en Programación Financiera Anual en Panamá.

Además se distribuirán, como material de divulgación:

1. El Proceso Presupuestario en México.
2. Notas sobre Aspectos Operativos de la Planificación.
3. Evaluación del Proceso de Implantación de los Presupuestos por Programa en América Latina. 1).

4. Programa de Trabajo

Lunes 6

Primera Sesión de Trabajo

- 16:00 - 16:45 Presentación del tema "Gasto Público y Desarrollo Económico y Social".
- 16:45 - 17:00 Preguntas sobre la Exposición.
- 17:00 - 17:15 Intérvalo.
- 17:15 - 18:00 Presentación del tema "Metodología de Evaluación del Gasto Público. México".
- 18:00 - 18:15 Preguntas sobre la Exposición.
- 18:15 - 18:30 Intérvalo.
- 18:30 - 19:15 Presentación del tema "Metodología de Evaluación del Gasto Público. ASIP.

1) En cumplimiento del punto B-2 de las Conclusiones del III Seminario Interamericano de Presupuesto.

19:15 - 19:30 Preguntas sobre la Exposición.

Martes 7

Segunda Sesión de Trabajo

9:00 - 9:45 Presentación del tema "Programación Financiera Anual".

9:45 - 10:00 Preguntas sobre la Exposición.

10:00 - 10:15 Intervalo.

10:15 - 11:00 Presentación del tema "Experiencia en Programación Financiera Anual en México".

11:00 - 11:15 Preguntas sobre la Exposición.

11:15 - 11:30 Intervalo.

11:30 - 12:15 Presentación del tema "Experiencia en Programación Financiera Anual en Panamá".

12:15 - 12:30 Preguntas sobre la Exposición.

Tercera Sesión de Trabajo

16:00 - 19:30 Discusión de las presentaciones:

—Grupo de Trabajo Tema I

—Grupo de Trabajo Tema II

Miércoles 8

Cuarta Sesión de Trabajo

9:00 - 12:30 Discusión de las presentaciones:

—Grupo de Trabajo Tema I

—Grupo de Trabajo Tema II

Jueves 9

Quinta Sesión de Trabajo

9:00 - 12:30 Discusión en Plenario de las conclusiones del Grupo de Trabajo sobre el tema "Gasto Público y Desarrollo Económico y Social".

Sexta Sesión de Trabajo

16:00 - 19:30 Discusión en Plenario de las conclusiones del Grupo de Trabajo sobre el tema "Programación Financiera Anual".

Viernes 10

Sesión de Clausura

10:15 - 10:45 Aprobación de las conclusiones y recomendaciones.

Por parte de las autoridades del Gobierno de México se contemplan eventos de singular jerarquía, que incluyen el discurso del Presidente de la República, Lic. Luis Echeverría Álvarez, en la sesión inaugural del evento y una intervención del Secretario de Hacienda y Crédito Público, Lic. José López Portillo en la sesión de clausura, además del esfuerzo organizativo y del apoyo técnico al evento mediante la presentación de documentos base para cada uno de los puntos del temario.

Por parte de ASIP se ha podido concretar el apoyo al Seminario mediante la invitación a expertos a cargo de la Asociación y la preparación de un trabajo sobre el tema de Criterios para la evaluación y bases para una metodología de la Evaluación del Gasto Público. En virtud de que coincidirán en la asistencia al Seminario en México todos los integrantes del Consejo Directivo de ASIP, la Asociación ha programado celebrar en esos días una reunión del Consejo para tratar sobre el Proyecto de Reglamento de las Secciones Nacionales de ASIP y la organización y temario de los coloquios técnicos previstos para 1974.

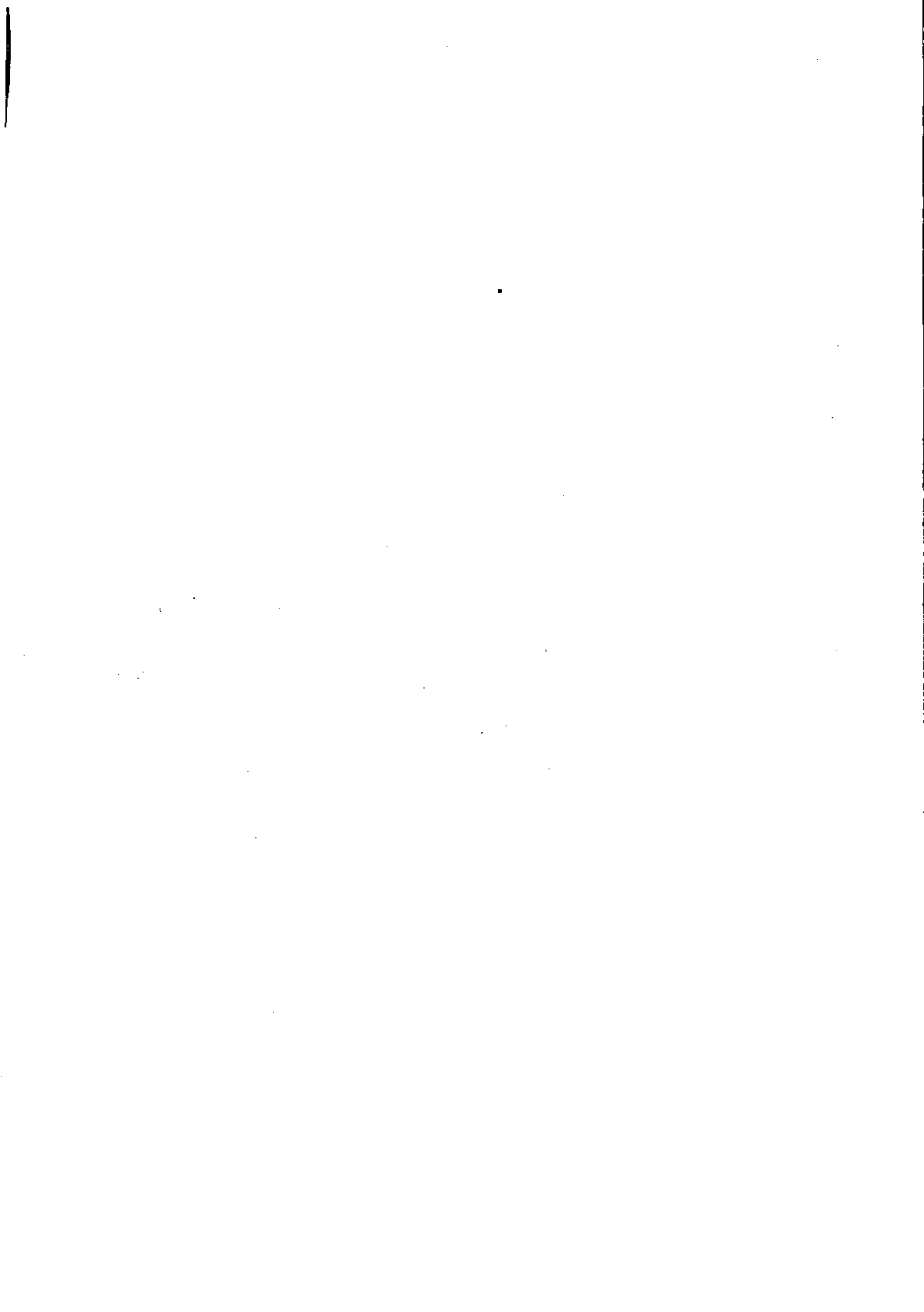
REVISTA DE ASIP

La revista se publica trimestralmente 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.

