

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

Constituye criterio del Consejo Editorial respetar la libertad intelectual. Las opiniones y juicios emitidos por los autores de los documentos publicados en esta revista son de su exclusiva responsabilidad, y no comprometen a ninguna institución en particular.

Los trabajos y materiales de esta revista pueden reproducirse total o parcialmente siempre que se mencione la fuente.

ASOCIACION INTERAMERICANA E IBERICA
DE PRESUPUESTO PUBLICO

Período 1980 - 1982

CONSEJO DELIBERANTE:

Presidente:	Miguel Angel Bolívar (Argentina)
Primer Vice-Presidente:	Jesús Napoleón Pereira (Honduras)
Segundo Vice-Presidente:	David Monroy (Venezuela)
Auditor Titular:	Jorge Ripa (Argentina)
Auditor Suplente:	Alfonso Retana Sandí (Costa Rica)

CONSEJO EJECUTIVO:

Presidente:	Ramón Aguirre Velázquez (México)
Primer Vice-Presidente:	Joao Baptista Lemgruber (Brasil)
Segundo Vice-Presidente:	Virgilio G. Ramos (Panamá)
Secretario Ejecutivo:	Gerardo Ferrando Bravo (México)
Director de Cooperación Técnica y Docencia:	Guillermo Molina López (Ecuador)
Director de Administración:	Alberto Menéndez Guzmán (México)

SUBSEDE PARA CENTRO AMERICA Y PANAMA:

Representante:	Agustín Francisco Canessa (Uruguay)
----------------	--

SUBSEDE PARA SUDAMERICA:

Representante:	Miguel Angel Loureiro (Uruguay)
----------------	---------------------------------

CONSEJO CONSULTIVO:

Representante ante el Consejo Deliberante:	José Vicente Rodríguez Aznar (Venezuela)
---	---

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

CONSEJO EDITORIAL:

**Ramón Aguirre Velázquez
Gerardo Ferrando Bravo
Miguel Angel Dávila Mendoza
Guillermo Molina López
Alberto Menéndez Guzmán
Carlos Solórzano Juárez
Manuel Arce Rincón
Raúl José Mejía González
Salvador Tena Tejada
Hermilo Molina Molina**

DISTRIBUCION:

**Av. Chapultepec No. 246, Primer Piso
Col. Roma
Delegación Cuauhtémoc
México, D. F. Código Postal 06700
Ap. Postal 24-409 Tels.: 5-33-34-02 y 5-14-64-71**

ASOCIACIONES NACIONALES DE PRESUPUESTO PUBLICO

ARGENTINA

Asociación Argentina de Presupuesto Público (ASAP)

BRASIL

Asociación Brasileña de Orcamento Público (ABOP)

COLOMBIA

Asociación Colombiana de Presupuesto (ACP)

COSTA RICA

Asociación Costarricense de Presupuesto Público (ACOPRE)

ECUADOR

Asociación Ecuatoriana de Presupuesto (AEP)

EL SALVADOR

Asociación Salvadoreña de Presupuesto Público (ASAPP)

GUATEMALA

**Asociación Guatemalteca de Investigadores
de Presupuesto (AGIP)**

HONDURAS

Asociación Hondureña de Presupuesto Público (AHPP)

MEXICO

Asociación Mexicana de Presupuesto Público, A. C. (AMEPP)

NICARAGUA

Asociación Nicaragüense de Presupuesto Público (ANIPP)

PANAMA

Asociación Panameña de Presupuesto (APAP)

PERU

Asociación Peruana de Presupuesto Público (APPP)

URUGUAY

**Asociación Uruguay de Contabilidad y Presupuesto
Públicos (ASUCYP)**

VENEZUELA

Asociación Venezolana de Presupuesto Público (AVPP)

I N D I C E

	Pág
1. Editorial	13
2. Conferencias internacionales sustentadas en el Seminario sobre "Política Económica, Planificación y Presupuesto" (Quito, Ecuador, noviembre de 1981):	
— Inflación y Gasto Público, por Pedro Paz ...	15
— La Dimensión Temporal de la Planificación Nacional y el Papel de la Planificación Operativa, por Enrique Sierra	57
— Técnicas de Programación Presupuestaria, por Guillermo E. Molina L.	85
3. Sistema de Compras y Suministros para el Sector Público. Centralización Normativa y Descentralización Operativa, por Raúl Berterretche	111

EDITORIAL:

El Consejo Editorial se enorgullece en poder ofrecer de conformidad a las resoluciones de la VI Reunión Ordinaria del Consejo Deliberante de nuestra Asociación, verificada en forma paralela a la celebración del XI Seminario Interamericano de Presupuesto, en San José, Costa Rica, los días 19, 20 y 22 de abril del presente, la publicación de la revista número 15 bajo el nuevo título de Revista de la Asociación Interamericana e Ibérica de Presupuesto Público (ASIP).

El cambio en la denominación social de la Asociación, traduce modificaciones no sólo de forma sino de trascendencia que fueron ampliamente discutidas y aprobadas en el seno del Consejo Deliberante reunido en ocasión de su VI reunión ordinaria.

La posibilidad de incorporación de España y Portugal en calidad de miembros plenos, implica una reiteración de nuestro aprecio a las contribuciones del continente europeo, y en la actualidad para el primero de los países mencionados, un reconocimiento a su valiosa participación en los Seminarios Interamericanos efectuados en los últimos años. Expresamos nuestra convicción de que Portugal pronto alcance un ritmo de actividades en ASIP similar al observado por España.

De acuerdo a lo programado en 1981, la Asociación suscribió un convenio de colaboración institucional, para la realización del Seminario sobre Política Económica, Planificación y Presupuesto, en la sede del Colegio de Economistas de Quito, con la Subsecretaría de Presupuesto y Crédito Público del Ecuador, el referido Colegio y la Asociación Ecuatoriana de Presupuesto (AEP), entre el 17 y el 19 de noviembre próximo pasado.

Dadas las cualidades de las conferencias sustentadas por profesionales de reconocido prestigio en dicho evento, el Consejo Editorial ha considerado pertinente abrir la edición de este número a las presentaciones sobre temas de sumo interés, como es el caso de:

- 1. Inflación y Gasto Público, por Pedro Paz.*
- 2. La Dimensión Temporal de la Planificación Nacional y el Papel de la Planificación Operativa, por Enrique Sierra.*
- 3. Técnicas de Programación Presupuestaria, por Guillermo Molina López.*

Acorde con el permanente empeño editorial de integrar colaboraciones de miembros de ASIP en la revista, nos permitimos presentar, producto de ensayos y reflexiones del especialista Raúl Berterretche la interesante y amena tesis intitulada: Sistema de Compras y Suministros para el Sector Público. Centralización Normativa y Descentralización Operativa.

México, D. F., abril de 1982.

INFLACION Y GASTO PUBLICO *

**Por:
Pedro Paz**

Investigador de la División de Estudios de Postgrado de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México.

* Conferencia sustentada en el Seminario sobre "Política Económica, Planificación y Presupuesto"; Quito, Ecuador, noviembre de 1981.

A.—CRISIS ECONOMICA, POLITICAS NEOLIBERALES Y GASTO PUBLICO

I. INTRODUCCION

El escenario natural del análisis de los problemas económicos y sociales contemporáneos, lo constituye la situación de crisis generalizada que afecta a la economía mundial en la última década. La situación de crisis se expresa, entre otras manifestaciones, en un proceso de inflación de nuevo cuño y en una redefinición del carácter del Estado y de sus políticas. Por ello, este análisis de la inflación y el gasto público se inscribe necesariamente en el contexto de la crisis. Es precisamente la persistencia de la crisis económica y política actual lo que hace surgir como respuesta a las políticas neoliberales. Tales políticas provocan profundas transformaciones en la acción del Estado y en los alcances y limitaciones a los que se enfrenta el gasto público.

El plan de exposición de este intrincado problema se ajusta a la siguiente secuencia. En primer lugar se señalarán las principales manifestaciones de la crisis contemporánea. Luego, se analizarán las características generales de las políticas neoliberales y sus variantes en América Latina. En dicho marco se penetrará en el examen de la inflación y para ello se rescatará el contenido y características de la polémica entre monetaristas y estructuralistas en la época de los 50s y primeros años de los 60s. A la luz de esa polémica se ensayará una interpretación alternativa a los procesos de inflación en los últimos años, bajo el supuesto de que tales procesos difieren a la inflación de los 50s en cuanto a sus protagonistas, a su intensidad, a los grupos sociales que se benefician y perjudican con la inflación, a las perspectivas que depare la nueva situación, etc.

II. LA CRISIS

1. *Manifestaciones Generales de la Crisis Actual*

La casi ininterrumpida expansión del capitalismo en la post-guerra había relegado los estudios de las crisis y del ciclo eco-

nómico a un capítulo de la historia del pensamiento económico. Aún antes de que terminara la Segunda Guerra Mundial, el mundo capitalista dirimió el problema de la hegemonía (Estados Unidos), estableció un orden económico y político internacional (Yalta y Bretton Woods), hizo renacer la ideología de la democracia y libertad —luego del interregno fascista— como instrumento de legitimación y consenso, modernizó el Estado e incorporó al keynesianismo como guía de acción práctica de la política económica. Creadas estas condiciones y con el desafío que representaba la ampliación y consolidación del bloque de países socialistas, el capitalismo se aprestaba a iniciar la mayor expansión económica de su historia. La reconversión de la economía de guerra, el acelerado avance científico-técnico gestado en la conflagración, la reconstrucción capitalista de Europa, el proceso de descolonización, la rearticulación de las relaciones de dominación en las áreas subdesarrolladas no coloniales y la cadena de pactos militares y políticos, significaron una oleada de acumulación de capital y de expansión económica que reafirmaba la fe en lo imperecedero del sistema capitalista y dejaba en el cajón de los recuerdos a las rivalidades, guerras y crisis que habían caracterizado a la fase anterior de su desarrollo. Dos décadas de auge apenas interrumpido por breves recesiones (p. ej.: al terminar la guerra de Corea y en 1961) expresaban una realidad demasiado contundente para que el pensamiento económico pusiera el acento en el problema de la crisis.

Recién a fines de los 60s comienzan a manifestarse síntomas de crisis y durante la década siguiente ésta se presenta una y otra vez con persistencia y abarcando poco a poco a casi todo el mundo capitalista. Renacen entonces los estudios sobre la crisis y ello permite alcanzar interpretaciones más rigurosas del capitalismo contemporáneo. Las manifestaciones concretas que asume la crisis y sus interpretaciones, sugieren que se está en presencia de una situación que trasciende de la fase recesiva de un ciclo económico, que no se trata de una crisis de regulación para el inicio de un ciclo expansivo de la acumulación ampliada. Antes bien, el capitalismo contemporáneo se enfrenta a una crisis que se generaliza, que se hace simultánea a los diversos países, que su recuperación es breve y limitada y que sus efectos recesivos tienden a acumularse. Estos síntomas

pondrían de manifiesto la presencia de una onda larga recesiva, en contraste con el auge de postguerra.

En la dimensión económica de la crisis, se distinguirán sus expresiones en tres niveles: crisis de las economías de los países capitalistas, crisis en las relaciones económicas internacionales (REI) y crisis del sistema monetario internacional.

1. *Primer Nivel: Crisis en las economías de los países capitalistas.*

Sus principales manifestaciones son: recesión con inflación, aumento del desempleo, la denominada crisis fiscal del Estado, el abandono de las políticas anticíclicas de corte Keynesiano y su reemplazo por una nueva política económica de corte "neoliberal", y la incapacidad de transferir totalmente a otros países capitalistas los efectos de la crisis económica interna, la quiebra del "welfare-state" (reducción de gastos en los programas sociales), avance de posiciones políticas neoconservadoras e incluso resurgimiento de posturas y prácticas neofascistas, estímulos a la producción y compra de armamentos, etc. El grado de intensidad de esta crisis varía de país a país en función del nivel alcanzado por sus contradicciones internas, y depende a su vez del papel que cumple en la economía mundial (grado de dominación o dependencia en el sistema capitalista mundial). Escapa a los límites de este ensayo, el analizar este complejo proceso.

2. *Segundo Nivel: Crisis en las Relaciones Económicas Internacionales. (REI)*

Junto con la crisis de las economías de los países capitalistas, las REI están sometidas a síntomas evidentes de una situación de crisis que no admite ajustes parciales, sino que sugiere la necesidad de grandes cambios para poder alcanzar un nuevo orden económico internacional (NOEI). El orden internacional establecido al finalizar la Segunda Guerra Mundial ha dejado de operar en los términos originalmente diseñados y la inestabilidad y el

desorden parecen ser los signos de estos tiempos. En efecto, la crisis en las REI se manifiesta en profundas modificaciones en las corrientes de comercio y en los flujos de capital a nivel internacional; en la quiebra del sistema monetario internacional surgido en Bretton Woods; en la desconfianza y continuas transgresiones a las "reglas del juego" formuladas por el "viejo orden económico internacional"; en el avance del proteccionismo y en el uso creciente de mecanismos informales de competencia inter-capitalista; etc.

3. *Tercer Nivel: Crisis del Sistema Monetario Internacional.*

El SMI es una parte integrante de las REI y su función consiste en proveer la liquidez a los países y al sistema en su conjunto para atender las necesidades del comercio internacional y del movimiento internacional de capitales (exportación de capitales). Le compete fijar también las reglas para establecer las paridades cambiarias entre las distintas monedas y vigilar el cumplimiento de tales reglas.

La crisis del SMI se hizo presente antes que se manifestara la crisis económica actual. En la década de los 60s se acentúa el déficit en la balanza de pagos de Estados Unidos, disminuyen sus reservas en oro, comienzan a modificarse las paridades cambiarias de varios países capitalistas desarrollados, surge la especulación con el precio del oro. En un primer momento tanto el FMI como las autoridades monetarias de los principales países capitalistas, adoptan medidas de ajuste que tienden a solucionar parcialmente estos problemas y que buscan restaurar la confianza en el sistema monetario y en las instituciones que lo regulan. Pero ello resultó insuficiente. La recesión de 1968 y las luchas sociales de obreros y estudiantes en varios países desarrollados agudizan la inestabilidad cambiaria y renuevan las presiones sobre el dólar. En 1971 Estados Unidos suprime unilateralmente la convertibilidad del dólar en oro, se rompe el sistema de paridades fijas y la "flotación" comienza a imponerse. Se derrumbaba el sistema de Bretton Woods y la crisis del SMI

persiste hasta hoy generando profundos cambios en las relaciones monetarias y financieras internacionales que gravitan y dan una especificidad particular a la crisis económica actual.

2. *Los Hechos: Principales Cambios de la Economía Internacional.*

Las manifestaciones de la crisis actual deben contemplarse a la luz de las tendencias más generales del funcionamiento de la economía internacional desde la postguerra.¹

a) *Cambios en las Corrientes de Comercio y Repercusiones de la Crisis Económica.*

En la postguerra y hasta 1970 se produjeron cambios importantes en la estructura del comercio mundial, principalmente en las relaciones de comercio entre países capitalistas desarrollados y los países dependientes y subdesarrollados. En efecto, mientras las exportaciones de los países desarrollados crecieron al 8 por ciento anual entre 1948 y 1970, para el mismo período las exportaciones de los países subdesarrollados lo hicieron al 5.3 por ciento y las de América Latina al 3.8 por ciento. Esto se reflejó en la caída de la participación de las exportaciones de los países subdesarrollados en las exportaciones mundiales, pasando desde un 30 por ciento en 1948, al 21 por ciento en 1960 y al 17 por ciento en 1970; en América Latina se pasó del 11 por ciento en 1948 al 5 por ciento en 1970. El mayor crecimiento de las exportaciones de los países desarrollados se apoya en la ampliación del comercio entre estos mismos países lo cual en 1948 significó el 64 por ciento de sus exportaciones totales y en 1970 representaba el 77 por ciento. El comercio entre países subdesarrollados que explicaba el 29 por ciento de sus exportaciones en 1948, bajó al 19 por ciento de 1970. (Estos porcentajes fueron para América Latina 9 y 11 por ciento respectivamente).

Las exportaciones manufactureras como porcentaje de las

1 En aras a la brevedad de este ensayo, se prescindirá del uso de cuadros estadísticos y de señalar en cada caso las fuentes de información; tampoco se harán las citas correspondientes cuando se haga referencia a una tesis o a un autor.

exportaciones totales en los países desarrollados crecieron desde el 64 por ciento en 1955 al 76 por ciento en 1970. Para el mismo período ese coeficiente en los países subdesarrollados pasó del 13 por ciento al 24 por ciento y en América Latina del 9 al 17 por ciento, lo cual muestra la permanencia del carácter predominantemente primario de las exportaciones de la periferia. Además, conviene señalar que la participación de los países subdesarrollados en las importaciones totales de los países desarrollados cayó del 31 por ciento al 18 por ciento en el período 1948-1970 y, en el mismo lapso, el porcentaje correspondiente a América Latina pasa del 13 por ciento al 5 por ciento.

En las décadas de los 50 y 60 y como consecuencia de un dinamismo diferenciado de la producción global y de la producción industrial entre Estados Unidos, Europa y Japón, se manifiesta un cambio significativo en las relaciones del poder comercial entre estos países. La participación de las exportaciones de Estados Unidos en las exportaciones totales cae desde el 22 por ciento en 1948 al 14 por ciento en 1970, Europa incrementa su participación desde un 29 por ciento a un 44 por ciento; mientras que para Japón las cifras son de 0.5 por ciento y 6 por ciento para los años mencionados. En el lapso de 1948 a 1970 las tasas de crecimiento anual de las exportaciones fueron de 5.7 por ciento para Estados Unidos, alrededor del 10 por ciento para Europa y del 21.6 por ciento para Japón.

El deterioro de los términos del intercambio se agudizó en el período para los países subdesarrollados. A manera de ejemplo el crecimiento más rápido del rubro "servicios no procedentes de factores" de la balanza de pagos de estos países respecto del crecimiento de sus exportaciones, muestra el alto costo de sus pagos por concepto de fletes, seguros y otros servicios que acompañan al comercio.

Aún cuando durante ese período las empresas transnacionales (ET) operaron principalmente para los mercados internos de los países donde se radicaron, conviene señalar al menos ciertos efectos de su creciente presencia sobre las corrientes de comercio.

- i. Canalización de parte del comercio internacional hacia relaciones comerciales entre filiales y casa matriz (más

del 40 por ciento del comercio mundial), la oportunidad en que se ejercen prácticas de sobrefacturación de importaciones y de subfacturación de exportaciones, como mecanismos de ocultar ganancias y de remesar utilidades por canales no convencionales.

- ii. Control creciente de la industria de la alimentación y de la comercialización externa de productos agropecuarios junto con la utilización de la "revolución verde", lo cual provocó importantes modificaciones en la estructura de la producción agrícola y de su comercio externo. En materia de cereales, la información elaborada por Lester R. Brown revela quizás, la faceta más notoria de este fenómeno. Datos en millones de toneladas de exportación o importación netas:

Año	A. L.	Africa	Asia	P. Sov.	E. Occi.	A. del N.	Aus. y N. Zel.
1975	imp. 3	imp. 10	imp. 47	imp. 25	imp. 17	exp. 94	exp. 9
1934/38	exp. 9	exp. 1	exp. 2	exp. 5	imp. 24	exp. 5	exp. 3

- iii. Un reciente trabajo elaborado por Gonzalo Martner en UNCTAD, señala que las ET ejercen control directo sobre el comercio de varios productos (entre el 70 y 75 por ciento del banano, arroz, caucho y petróleo crudo; 80 por ciento de estaño, 90 por ciento del cacao, tabaco, té, café, trigo, algodón, yute, madera; 95 por ciento de acero y bauxita). Señala también que esa situación se traduce en que sólo una pequeña parte del precio final es recibido por los países productores (53 por ciento del precio del té, 15 por ciento del cacao 48 por ciento del aceite de cacahuete, 30 por ciento de los jugos de frutas, 20 por ciento del banano, 24 por ciento del café, 32 por ciento del yute, 55 por ciento de los concentrados de cobre, 75 por ciento del estaño refinado, 10 por ciento del mineral de hierro).

Las tendencias aludidas respecto al comercio mundial constituyen el marco dentro del cual deben examinarse las manifestaciones de la crisis en la última década. Tres hechos eco-

nómicos parecerían ser los centrales en este período: el fin del sistema monetario de postguerra establecido en Bretton Woods (agosto de 1971); la situación de crisis persistente en varios de los principales países del mundo capitalista, junto con una inflación que tiende a generalizarse; y, finalmente, el gran aumento de los precios del petróleo. Estos hechos operando simultáneamente provocaron cambios significativos en la estructura del comercio mundial.

- i. Se acelera la inestabilidad de los precios no sólo de las materias primas, sino también en los productos manufacturados (en especial los bienes de capital). Todo este proceso se da en un contexto altamente inflacionario y de desaceleración persistente de los flujos del comercio mundial.

A los precios corrientes las exportaciones crecen anualmente alrededor del 20 por ciento entre 1970 y 1975, en tanto que, a precios constantes, sólo lo hacen al 4.7 por ciento para el mismo período. Durante 1980 las exportaciones se elevaron en el 21 por ciento a precios corrientes, mientras que a precios constantes (en volumen) sólo crecieron al 1 por ciento. Para 1981 no se prevee una recuperación de la producción y comercio mundiales.

- ii. En los países subdesarrollados surge una gran polarización entre los países exportadores de petróleo y los que no lo son. Los excedentes petroleros luego del saldo en 1974 tendieron a bajar por el crecimiento de las importaciones y de sus precios, pasando de 35.000 en 1974, a 32.000 y 30.000 en 1975 y 76; y a 25.000 en 1978. Sin embargo, en los últimos años estos excedentes retoman su ritmo ascendente hasta alcanzar los 70.000 y 12.000 millones en 1979 y 1980.

Como consecuencia de su déficit comercial y del peso de los pagos de utilidades e intereses del capital extranjero, el déficit en cuenta corriente de los países subdesarrollados no exportadores de petróleo alcanzó niveles alarmantes que hasta

hoy perduran. En efecto, dicho déficit subió de 9 a 11.000 millones de dólares en 1970-73, a 30.000 millones en 1974; a 38.000 millones en el 75, a 6.000 millones en 1976, a 21.000 millones en 1977 y 31.000 millones en 1978. Para 1979 alcanzaba los 54.300 millones, en 1980 sube nuevamente hasta los 72.000 y, según estimaciones de UNCTAD, se estima que la magnitud de este déficit será de 89.500 millones en 1981. Este déficit se cubre con un creciente endeudamiento externo; aspecto que se analizará más adelante.

Respecto de la exportación de manufacturas desde los países subdesarrollados, se puede sostener que difícilmente éstas fueron el eje de dinamización de tales economías en la década de los 70 y, menos aún, que hayan constituido el centro de una nueva modalidad de acumulación. Las cifras incluidas en el anexo estadístico muestran esta situación y dejan sin fundamento empírico la tesis del redespliegue industrial.

Vinculado el análisis precedente, debe señalarse el recrudescimiento del proteccionismo por parte de las economías capitalistas desarrolladas que se liga a la posibilidad de proteger sus mercados y sus procesos internos de acumulación. Entre países desarrollados se negocia el uso de estas prácticas; con los países subdesarrollados y no dependiente. De allí la situación que pone de manifiesto la CEPAL en su balance sobre la evolución de la economía latinoamericana en 1978. El arancel promedio ponderado de los principales países desarrollados bajó de 58 a 9 por ciento en los últimos 20 años. No obstante las tasas nominales comprendidas entre 30 y 50 ciento se reservan a productos elaborados tales como alimentos procesados, textiles y sus confecciones, y a industrias ligeras con alta densidad de mano de obra; productos en los cuales se podría apoyar con mayor viabilidad una expansión significativa de las exportaciones manufactureras de los países subdesarrollados. En el mencionado estudio la CEPAL sostiene: "... la tasa efectiva de protección media en Estados Unidos varía de 22 a 43 por ciento para los alimentos elaborados, industrias ligeras y textiles; en la Comunidad Económica Europea (CEE) esa tasa efectiva se extiende de 15 a 40 por ciento para textiles e industrias ligeras, estimándose que para alimentos procesados es aún mayor y en Japón ese promedio está comprendido de 10

a 65 por ciento". Y agregaba que esos países establecieron además un sistema de barreras no arancelarias a través de "... restricciones cuantitativas, regímenes de licencia, certificaciones sanitarias, sistemas arbitrarios de aforos y normas técnicas de embalado y marcado", para concluir que se ha configurado una compleja red proteccionista que obstaculiza el acceso de las manufacturas de los países subdesarrollados, a los principales mercados importadores (Estados Unidos, CCE y Japón).

Como era previsible, las crisis de las economías de los países capitalistas se reflejan en las profundas modificaciones de las corrientes de comercio en la década de los 70. Estas modificaciones revelan síntomas evidentes de una situación de crisis del comercio mundial junto con indicios de que la recuperación no se hará presente en los próximos años. Según el GATT, 1980 fue uno de los tres peores años del último cuarto de siglo (junto con 1968 y 1975), si se toman en cuenta los siguientes indicadores: producción global y manufacturera, comercio mundial y comercio de manufacturas. Aún más, en los dos primeros meses del presente año, el volumen de intercambios fue inferior al promedio de 1980.

b) *Cambios en los Movimientos Internacionales de Capital en el Contexto de la Crisis.*

El movimiento internacional de capitales revela tres protagonistas importantes: las ET en la esfera productiva, el capital bancario en la esfera financiera y la institucionalidad monetaria y financiera internacional. Se señalarán en primer lugar algunos de los principales movimientos de las inversiones extranjeras (una expresión de la exportación de capitales).

Dado que los países europeos y Japón fueron importadores netos de capital hasta cerca de los 70, el movimiento de la inversión externa norteamericana constituye un buen indicador de las corrientes internacionales de capital bajo la forma de inversión. Desde 1950 y hasta fines de los 60, la inversión directa de Estados Unidos tiende a radicarse cada vez más en las actividades manufactureras, y crece más rápidamente en los países desarrollados. Del total de inversión, en 1950 el 48 por ciento se radicaba en Europa principalmente, en 1968 esa par-

ticipación sube al 67 por ciento. En contraste, en los países subdesarrollados esos coeficientes bajan del 49 al 28 por ciento y en América Latina del 38 al 16 por ciento, respectivamente. De las inversiones norteamericanas radicadas en los países subdesarrollados y en América Latina, sólo el 15 y 17 por ciento se orientaban a la actividad manufacturera en 1950, ya en 1968 tales porcentajes fueron del 26 y 31 por ciento. Por supuesto que en países con mayor grado de industrialización como Argentina, Brasil y México, ese coeficiente es aún mayor (64, 69 y 68 por ciento). Estas cifras expresan la naturaleza del proceso de internacionalización del capital, el papel decisivo de las ET en los procesos de acumulación de los países dependientes, el proceso de desnacionalización de las economías subdesarrolladas, la oligopolización de sus principales sectores, la apropiación concentrada de excedentes por parte de la burguesía transnacionalizada, etc. Este proceso ya fue suficientemente explicado por las distintas vertientes del pensamiento latinoamericano, por lo que no se insistirá sobre el particular. Sólo se indica que, un resultado importante en el plano financiero de dicho proceso, es el peso creciente sobre la balanza de pagos de los saldos netos de utilidades e intereses de los países subdesarrollados. Para el período 1970-77 la inversión extranjera directa de los países subdesarrollados fue de 34,915 millones de dólares, en tanto que los ingresos repatriados a los países inversores alcanzaron los 82,919 millones.

Para el caso de América Latina, la diferencia entre el aporte neto de la inversión directa alcanzó en ese lapso un promedio anual de 1.175 millones. La "exportación" de capitales (apropiación de excedentes) hecha por América Latina en el período fue de 12,891 millones de dólares.

Ya en la década de los 60, comienza a cambiar la composición de los ingresos netos de capital disminuyendo la participación de la inversión directa (64 por ciento en 1950/9; 27 por ciento en 1960/9; 13 por ciento en 1970/5) y aumentando la de los préstamos (30, 66, 86 por ciento respectivamente). En las décadas de los 50 y 60, esos préstamos provenían de créditos otorgados por organismos oficiales de los países desarrollados (principalmente Estados Unidos) y por los organismos financieros multilaterales (Bco. Mundial, FMI, BID, etc.). Durante ese lapso, el capital bajo la forma de préstamos se articula

en torno al patrón de acumulación que comandan las ET. Así, los créditos se usan para modernizar el capitalismo subdesarrollado(proyectos como el de la Alinza para el Progreso que buscan superar las estructuras tradicionales en el agro, modernización del Estado, programas sociales, etc.); para proveer infraestructura de insumos baratos y energía suficiente a dicho patrón de acumulación; para consolidar el esquema de dominación necesario para ese proceso (préstamos de AID, préstamos de ayuda militar, etc.) y finalmente ,para hacer frente a los desequilibrios de balanza de pagos que se generen (FMI). Puede apreciarse así, la coherencia y diferenciación de funciones de los organismos financieros internacionales dentro de un patrón específico de acumulación a escala mundial en las décadas de los 50 y 60.

La referencia al desdoblamiento de la acción del capital en el período de postguerra es esencial para establecer el nexo con los hechos de la década de los 70, durante la cual se modifican sustantivamente las corrientes de capital. Se trata de una transformación de sus funciones en el contexto de la crisis económica.

La situación de crisis generó en lo financiero dos tendencias simultáneas. Por un lado, los flujos financieros tendieron a *privatizarse* respecto de su origen, junto con el avance de su *internacionalización*; *pari passu* con una creciente limitación de posibilidades de control por parte de las autoridades monetarias nacionales y supranacionales ante la inusitada expansión de sus operaciones. Por otro lado, como contrapartida de este proceso (y no como explicación) se ha generado un explosivo crecimiento del *endeudamiento externo* de todos los países subdesarrollados y dependientes (excepto los países beneficiarios de los excedentes petroleros.

Respecto del creciente endeudamiento de los países subdesarrollados, debe señalarse que toda la deuda acumulada por estos países hasta 1965 era de 37.000 millones de dólares, cifra que se duplica en 1971 al alcanzar los 75.900 millones. Para 1975 se había duplicado nuevamente la deuda alcanzando los 161,000 millones. A fines de 1978 superaba los 307,000 millones hasta alcanzar los 402,000 millones en 1980. América Latina es la región subdesarrollada que muestra las tasas más

altas de crecimiento de su deuda; por ejemplo, durante 1974 se endeudó tanto como antes lo había hecho entre 1950 y 1969. El crecimiento acelerado de la deuda en los países subdesarrollados en la década de los 70 es un fenómeno general, pero se concentra en los países de mayor dimensión geoeconómica y en los que más había avanzado su industrialización dependiente. En efecto, México y Brasil absorben el 62 por ciento de la deuda total de América Latina; de la deuda pública de origen privada explican el 75 por ciento; y aún más, en 1976 del total de los créditos otorgados por la banca internacional privada a América Latina, estos dos países recibieron el 95 por ciento.

Debe señalarse además que este gran crecimiento de la deuda se presenta cuando prácticamente han desaparecido los períodos de gracias, cuando se acortaron significativamente los plazos de amortización y cuando, como consecuencia de la inflación mundial, las tasas de interés y otros cargos financieros se elevaron considerablemente. América Latina es la región que está en peores condiciones respecto de sus futuros compromisos financieros; de los 115,000 millones de deuda en 1978, 77,600 millones los debe a los bancos comerciales internacionales privados. De seguir las tendencias actuales, la deuda de los países dependientes podría duplicarse nuevamente en los próximos 3 ó 4 años. Una parte cada vez más significativa de los nuevos créditos se deben utilizar exclusivamente para pagar los servicios de la deuda. Si se compara la evolución de los créditos obtenidos con el nivel de las reservas internacionales de estos países, se puede apreciar como los déficits de comercio y los servicios al capital extranjero "consumen" casi toda la deuda.

En un reciente ensayo,² se intentó señalar las causas del endeudamiento externo del tercer mundo y al respecto se sugería que dicho fenómeno era el resultado de la convergencia de tres elementos que se articulan en función del carácter dependiente del funcionamiento de sus economías: la naturaleza de la inserción comercial de estos países en el sistema de la división internacional del trabajo; el patrón de acumulación que

2 Paz, Pedro. "Las Causas del Endeudamiento Externo del Tercer Mundo", en Investigación Económica, No. 143, Vol. XXXVII, México.

tiene como principal protagonista a las ET y que define, en sus rasgos centrales la acción del Estado; y, finalmente, la presencia de una creciente disponibilidad de excedentes en los mercados financieros internacionales.

En el proceso señalado, la banca internacional privada operando en el mercado de eurodivisas desempeña el papel decisivo en la modificación de las corrientes de capital en la situación de crisis. En poco más de 10 años ha multiplicado por 20 su nivel de operaciones, cambió la orientación de sus créditos, fue el principal canal de reciclaje de los petrodólares, ha inundado de liquidez a la economía mundial, tiene un nivel creciente de operaciones financieras con los países socialistas, sus desplazamientos masivos provocan agudos desajustes cambiarios en las monedas de los países capitalistas desarrollados, ha rebasado la acción del FMI como organismo regulador de las relaciones monetarias y cambiarias internacionales, etc. Esta enumeración bastaría para mostrar que en el análisis de la actual crisis y sus repercusiones no puede prescindirse de un estudio riguroso acerca del papel de la banca internacional privada.

La recesión coloca frenos a la acumulación, no así a la centralización. El endeudamiento busca atenuar los efectos recesivos de la crisis, aún cuando encuentra límites en las previsiones sobre la capacidad potencial de pago a los deudores. Pero la década pasada no sólo muestra recesión, sino inflación, desajustes cambiarios, quiebra del sistema de Bretton Woods, excedentes petroleros en busca de colocación y exceso de liquidez.

c) *Crisis de la Institucionalidad de las REI*

Al finalizar la segunda guerra se articula un aparato institucional para regular las relaciones económicas y políticas entre los países capitalistas desarrollados (bajo la hegemonía de Estados Unidos), para establecer ciertos canales de negociación y para organizar las relaciones de dominación con los países dependientes. Esta institucionalidad de las REI presenta claros síntomas de crisis en esta década. Esta es producto de la crisis económico-política establecida en la postguerra. Ni la CEE y Japón son capaces de imponer a Estados Unidos un nuevo es-

quema de poder y hegemonía; ni Estados Unidos puede reproducir las condiciones de poder prevalecientes al terminar la guerra. Esto aparece claramente expresado en las propuestas de la Comisión Trilateral, cuando en ellas se sugiere que Europa y Japón compartan la responsabilidad que le cupo a Estados Unidos en la postguerra.

Prescindiendo del tratamiento de los diversos aspectos de las propuestas de la citada Comisión, se sostiene que la propia presencia de éstas constituye un evidente síntoma y a la vez un reconocimiento de la caducidad del "viejo orden internacional". La decadencia de UNCTAD; el fracaso de los diversos intentos de diálogo Norte-Sur, el cuestionamiento que desde diversos ángulos se hacen al sistema de las Naciones Unidas, la incapacidad de los organismos financieros internacionales para dar soluciones al "desorden" monetario y financiero internacional, la búsqueda inconducente de soluciones que expresan el Informe RIO y el Informe Brandt, los foros y reuniones cada vez más frecuentes en torno a la necesidad de establecer un "nuevo orden económico internacional", etc., revelan la profundidad de la crisis de aquella institucionalidad que montó el capitalismo en la postguerra. Los problemas y rivalidades que desata la crisis económica internacional impiden llegar a acuerdos entre países y bloques de países y, mientras la actual crisis mantenga su vigencia, será difícil que en los hechos el mundo capitalista logre establecer un nuevo orden internacional.

d) *Crisis del Sistema Monetario Internacional y Expansión de la Liquidez Internacional.*

En 1971, se produce la quiebra del sistema monetario establecido en 1944 en Bretton Woods y esta quiebra constituye un hecho irreversible. La crisis del SMI en el contexto de la crisis económica generalizada de 70 tiene como respuesta una expansión inusitada de la liquidez internacional al margen de los canales y reglas de juego de la institucionalidad monetaria y financiera internacional. A las fuentes tradicionales de creación de reservas internacionales, se suman nuevas fuentes de liquidez internacional que nacen y se desarrollan en esta fase de crisis de la economía mundial, bajo la acción de la banca internacional privada: ampliación del mercado de eurodivisas reciclaje de los petrodólares, uso de los superávits comerciales,

etc. Además, al generalizarse el sistema de "flotación" de las monedas se configura un cuadro de persistente inestabilidad cambiaria.

En síntesis, la crisis del SMI a partir de 1971 pone de manifiesto: exceso de liquidez internacional, inconvertibilidad del oro e inestabilidad cambiaria. Ello significa que el SMI ha perdido su equivalente general de valor, carece de un medio de pago de aceptación generalizada y el sistema de valorización de los DEG es sólo un paliativo para contar con una unidad de cuenta.

III. LAS RESPUESTAS NEOLIBERALES, SUS MODALIDADES Y PERSPECTIVAS

La situación de crisis que se acaba de reseñar, afecta no sólo a los países desarrollados y a la economía internacional, sino también a los países del Tercer Mundo y en especial a América Latina. Los viejos problemas del subdesarrollo como desempleo y subempleo, endeudamiento externo, déficits en cuenta corriente y de la balanza de pagos, inflación, inestabilidad, tensiones sociales y políticas, etc., siguen vigentes y en algunos casos en forma más aguda.

A ello se agrega el agotamiento de sus patrones de industrialización y un escenario internacional inestable y recesivo. Esta compleja situación ha modificado el panorama político en la región en la década de los 70s, haciendo resurgir esquemas más conservadores, y en algunos casos notoriamente represivos (como en el cono sur). En este conflictivo contexto socio-político, aparecen como problemas económicos centrales el desequilibrio en el sector externo, la inflación, la recesión económica, el déficit del sector público, la falta de coherencia de las acciones del Estado y la inestabilidad. Simultáneamente, las políticas desarrollistas y populistas van cayendo en el descrédito por el agotamiento del modelo de desarrollo y también por el mensaje neoconservador que atribuía los problemas a una incorrecta conducción de la política económica. Este mensaje ponía el énfasis en la crítica a la demagogia, al intervencionismo estatal, a la protección desmedida a la industria, a la expansión exagerada del empleo del sector público, a la incontinenencia monetaria y crediticia, a los controles y aranceles de las importaciones, a los

controles de precios, etc. En suma, según la posición conservadora la práctica estatal del desarrollismo y populismo había hipertrofiado la economía y el estado y el resultado era una profunda crisis de la sociedad.

Habría que salvar a la nación con una política coherente, estable, sólida y sin concesiones populistas para poner orden y lograr estabilidad como prerequisites del crecimiento económico. En esa situación, la posición monetarista resurge con particular fuerza y siendo consistente y funcional con las posiciones neoconservadoras, ofrece un paquete de medidas de política económica para superar la crisis y sus efectos.

Como se podrá apreciar más adelante, el nuevo monetarismo plantea las conocidas políticas de estabilización que consisten en:

- Reducir o eliminar el déficit fiscal recortando los gastos, incrementando los impuestos, reajustando las tarifas y precios de las empresas públicas y privatizando aquellas empresas que trasciendan los límites de la subsidiaridad.
- Controlar y detener la expansión monetaria y crediticia con un manejo responsable de los instrumentos de la política monetaria.
- Devaluar el tipo de cambio.
- Eliminar los controles de precios, las restricciones y aranceles a las importaciones y los subsidios a las exportaciones. También los subsidios a los artículos de primera necesidad debían ser eliminados para sanear la economía.
- Postergar o eliminar los reajustes de sueldos y salarios.

Estas medidas debían ser acompañadas con una orientación general que estimule la competencia, liberalice en lo posible el funcionamiento de la economía y del sector externo y la reactivación del mercado de capitales junto con una reforma financiera radical.

Estas políticas se habían aplicado desde mediados de los 50s en forma intermitente y con la alternancia de políticas desarrollistas, pero siempre concebidas como formas de superar los desequilibrios y la inestabilidad con éxitos muy escasos y limi-

tados. Sus resultados se traducían en recesión económica. El diagnóstico más reciente sostenía que el fracaso de las políticas de estabilización se debía a la falta de firmeza en su aplicación y a su forma parcial de asumirla. Se debía ser consciente que la puesta en marcha del paquete de medidas provocaba costos sociales que tenía que asumirse con firmeza y vocación y durante un período suficientemente prolongado para alcanzar los efectos buscados.

Este paquete de medidas que conforman las políticas de estabilización ya fueron concebidos en la década de los 50s y se mantuvieron sin modificación en los últimos 25 años. En los años recientes hay sin embargo, un cambio en su concepción. Se trata del énfasis que actualmente colocan estas políticas en la liberalización de la economía y en la apertura del sector externo, en contraste con el énfasis que antes se colocaba en el control de las variables monetarias. De allí que estas políticas que antes se denominaban como monetaristas, hoy son en realidad políticas neoliberales. El control que antes creían poder ejercer sobre la oferta monetaria, el encaje, las tasas de interés, la expansión monetaria, etc., hoy se torna cada vez más inviable. Resulta difícil pensar en un manejo real y eficaz por parte del Estado de las variables monetarias. La apertura externa, el nuevo rol del capital financiero y la presencia creciente de la especulación financiera privatizan los flujos de capital y la oferta monetaria y ponen en entredicho la eficacia real de la política monetaria.

Los centros de comando de las economías latinoamericanas están más interesados en la liberalización y en la apertura externa que en el control de las variables monetarias. Por ello su carácter neoliberal.

Ahora bien, si se observa cómo estas políticas se aplican actualmente en América Latina, se pueden distinguir dos grandes concepciones. Una de ellas consiste en aplicar estas medidas como mecanismos de ajuste a los problemas de déficit en la balanza de pagos y de presiones inflacionarias. La otra concibe estas políticas neoliberales como estrategia de transformación de la economía para liberalizarla y avanzar en su apertura al exterior. Esta es la diferencia que existe entre los casos de Chile, Argentina y Uruguay por un lado y la de otros países latinoamericanos como Brasil, México, Perú, Venezuela, etc.

En los primeros casos se busca cambiar de raíz el funcionamiento de la economía y de la sociedad y en los otros casos se busca lograr un ajuste a los problemas del sector externo y de las presiones inflacionarias, pero sin cambiar los lineamientos más generales de la política económica. En el caso de concebir la política neoliberal como estrategia, se busca cambiar las bases del poder político de la sociedad y lograr una reinserción dependiente en la nueva división internacional del trabajo. En la concepción de la política como mecanismo de ajuste, se intenta superar los desequilibrios para mantener y reproducir un esquema de poder. No se trata entonces, de una mayor o menor profundización o de una mayor o menor heterodoxia en la aplicación del paquete de medidas neoliberales, sino de una diferencia cualitativa, de una diferencia de concepción. Esta diferenciación es fundamental para percibir el tipo de modificaciones a que se somete el gasto público. En el primer caso, la tesis central es la subsidiaridad del Estado y en el segundo caso se busca la eficiencia y racionalidad de la acción del Estado dentro de un estilo de desarrollo o patrón de acumulación que debe ser reajustado.

Examinando la performance de las políticas neoliberales, se concluye que su éxito es bastante limitado; más bien, se diría que el fracaso es su destino. En efecto, por un lado la inflación sigue presente, la recesión se agudiza, el desequilibrio en el sector externo se mantiene y una verdadera espiral de endeudamiento externo es su resultado. Así como el agotamiento y crisis del modelo desarrollista o populista permitieron el avance de las posiciones políticas neoconservadoras; la aplicación de las políticas neoliberales terminaron en un rotundo fracaso político y en la pérdida de legitimidad de tales políticas. Canadá, India, Francia, Grecia, Uruguay, Argentina, son testimonios fehacientes del costo político del neoliberalismo.

En síntesis, a pesar de las expectativas favorables que rodearon a estas políticas, no resolvieron los problemas económicos que planteaban superar y las respuestas políticas les fueron totalmente adversas. Pero su fracaso y las perspectivas de políticas alternativas, a la luz del descrédito de las políticas desarrollistas o populistas, significan un nuevo desafío interpretativo. Los problemas de la inflación y el gasto público requieren ser

repensados en el contexto de la crisis y de las grandes transformaciones que presenta el mundo contemporáneo. Para ello, es necesario el rescate de la vieja tradición crítica del pensamiento económico latinoamericano en materia de inflación. Ese rescate obliga a pasar por el análisis de la polémica entre monetaristas y estructuralistas, para lograr una interpretación de la inflación comprometida con la tradición crítica del pensamiento de la región.

B.—EL PENSAMIENTO SOBRE INFLACION EN AMERICA LATINA

I. LA POLEMICA ENTRE MONETARISTAS Y ESTRUCTURALISTAS EN LA DECADA DE LOS CINCUENTA

Durante la segunda mitad de la década del cincuenta se produjo en América Latina una polémica entre la corriente estructuralista latinoamericana y la concepción ortodoxa conocida desde entonces como monetarista. En realidad, esta polémica significó un hito importante en el avance del pensamiento económico latinoamericano, ya que con el acicate de la discusión surgió la necesidad de profundizar las tesis estructuralistas a nivel de países con procesos inflacionarios, y ello condujo a tratar con mayor precisión varias de las categorías de análisis que manejaban los estructuralistas. Como la inflación es un fenómeno de naturaleza típicamente nacional, que se refiere a una unidad monetaria, en el intento de explicar sus causas, los estructuralistas debieron profundizar los planteamientos que sustentaban para la región en su conjunto. Por otro lado, el cariz polémico que tomó la disputa con la corriente monetarista, obligó a los estructuralistas a asumir una posición ideológica de claro cuño nacionalista.

Antes de la presentación de estas dos corrientes de pensamiento y la explicación que cada una de ellas ofrece acerca de las causas de la inflación, conviene señalar el origen de la denominación de corriente estructuralista. La expresión corriente estructuralista surge precisamente de la polémica sobre la naturaleza y causas de la inflación, en la segunda mitad de la

década del cincuenta. Se incluía a varios autores que en esos años criticaban la posición monetarista atribuida a la concepción inspirada por el Fondo Monetario Internacional. Por otro lado, desde el punto de vista metodológico y conceptual, la corriente estructuralista usó en forma poco precisa la categoría de estructura. Así, se hacía referencia a la estructura de la demanda, la estructura de las exportaciones, la estructura de las importaciones, a la necesidad de realizar cambios estructurales (entendiendo por tales la reforma agraria, tributaria, institucional, etc.). En general, se podría sostener que cuando los estructuralistas usan el concepto de estructura se refieren a cambios y transformaciones de ciertas variables o a proporciones entre variables económicas que se manifiestan en el largo plazo. De esta manera, los cambios en la propiedad agraria o las distintas fases del desarrollo industrial, se conciben como una modificación estructural. En contraste, el desequilibrio en el sector externo, el déficit de la balanza de pagos, etc., son categorías que quedan fuera del marco definido como estructural.

En otras palabras, los estructuralistas conciben al cambio estructural como una modificación profunda que tiene sus manifestaciones en el largo plazo. En sus esquemas explicativos de la inflación los estructuralistas separan lo que consideran causas básicas de la inflación de lo que conciben como mecanismos de propagación. Entre estos mecanismos incluyen aquellos elementos más vinculados al manejo de los instrumentos monetarios (crédito, déficit fiscal, devaluación, etc.) y el margen en el cual éstos podían operar estaba limitado por el nivel y la significación de las causas estructurales básicas de la inflación.

Desde el punto de vista epistemológico, la concepción estructuralista tiene poco que ver con el estructuralismo francés, ya sea en su versión marxista althusseriana o en la versión antropológica sartriana o con la metodología aplicada a la lingüística de Levy Strauss. Estas corrientes tuvieron poca difusión en América Latina en los momentos en que se desarrollaba la polémica sobre la inflación. Incluso, varios de estos trabajos son posteriores a ella. En consecuencia, los puntos de contacto entre estas corrientes y la posición estructuralista latinoamericana son escasos o inexistentes.

1.—*La Posición Monetarista de la Inflación en los Cincuenta.*

La denominada posición monetaria³ es más bien una posición práctica antes que teórica. Se expresó principalmente, a través de las denominadas políticas de estabilización propuestas en un principio por consultoras privadas de Estados Unidos (Misión Kemmerer, Misión Klein-sacks, etc.) y luego por las misiones del FMI. Es realmente notable que esta posición no haya cambiado significativamente en los últimos veinticinco años, desde el punto de vista de su concepción teórica global. Pero sí ha ganado terreno en términos prácticos, teniendo una visión más específica del funcionamiento de las economías latinoamericanas y, por ello, ha alcanzado posibilidades de ofrecer en los períodos más recientes, alternativas que aparecían como concretas para contener la inflación. Claro está que tales alternativas estuvieron siempre acompañadas con elevados costos sociales y con agudos procesos de recesión económica. Esta posición práctica se fue consolidando durante estas dos últimas décadas, luego que la polémica culminó en los comienzos de la década del sesenta. El FMI ha ampliado su institucionalidad y legitimidad ante los gobiernos latinoamericanos. Logró articular en forma orgánica su presencia al interior de las estructuras burocrático-administrativas dedicadas al manejo de lo monetario y financiero. Esto tiene una expresión evidente en la pérdida de influencia del CEMLA y la creciente participación en los Bancos Centrales y Ministerios de Hacienda o Economía de funcionarios formados en los cursos que imparte el FMI en Estados Unidos o en ciertas universidades norteamericanas (Chicago, p. ej.). De esta manera, el FMI no sólo ha fortalecido su posición con la presencia de misiones al interior de cada uno de los países latinoamericanos, sino que logró la valiosa cooperación de funcionarios locales que, en muchos casos tienen una posición aún más monetarista y ortodoxa que los propios técnicos del FMI respecto de la orientación de la política económica.

Al examinar la polémica se puede apreciar que la posición

³ En este mismo ensayo se explicará por qué esta corriente pasa a denominarse como neoliberalismo.

estructuralista es más profunda en el examen del proceso de inflación que la vertiente monetarista. Pero la polémica fue cancelada bruscamente por razones políticas e institucionales. Con ello, la posición del FMI quedó con el monopolio del conocimiento de los problemas monetarios y financieros en América Latina. Por otro lado, los autores que conformaron la vasta corriente del pensamiento crítico latinoamericano, por lo general, adolecieron de poca profundización en sus análisis de los aspectos monetarios y financieros. Salvo unas pocas excepciones y un conjunto de trabajos que comienzan a surgir en los últimos cuatro o cinco años, el pensamiento crítico latinoamericano fue incapaz de ofrecer una respuesta teórica al problema de la inflación. Sus respuestas quedaron a nivel de la denuncia, en las cuales además de ciertas expresiones generales sobre la inflación, se afirmaba que el peso de la inflación era sostenido principalmente por los trabajadores y los efectos de la inflación derivan casi inevitablemente en procesos recesivos. Es decir, sólo se describían algunos síntomas y resultados de la inflación, sin trascender esos estrechos marcos. En Síntesis, se fue incapaz de dar una respuesta teórica y científica a las políticas de estabilización y a los diagnósticos que, bajo la inspiración del FMI, se dieron sobre la naturaleza de los procesos inflacionarios en América Latina.

Recientemente, cuando se vuelven a reproducir en varios países latinoamericanos procesos inflacionarios abiertos y, en otros, agudas presiones inflacionarias, se cree conveniente retomar esa polémica y replantearse el análisis de las causas de la inflación, en el contexto de un capitalismo en crisis y en transformación. Claro está que en la actualidad las economías latinoamericanas funcionan de manera distinta a la década del cincuenta; su proceso de dominación por el diversificado y complejo capital extranjero es más significativo. Los procesos de inflación probablemente responden a causas muy distintas a las del período pasado y, los grupos que se benefician y que soportan el peso de este proceso también son diferentes. Las nuevas formas en que se agudiza la concentración del ingreso y la riqueza, producto, en parte, del proceso inflacionario responde a formas modificadas del reacomodo del poder en situación de crisis. Pero, a pesar de esas profundas diferencias se

puede apreciar que la posición monetarista sigue teniendo las mismas bases de interpretación y los mismos parámetros de acción.

De allí que retomar las bases de esta polémica y rescatar algunos de los análisis sugerentes de la corriente estructuralista, puede aportar elementos para avanzar en un intento de respuesta teórica al problema de inflación reciente en América Latina. Se hace necesario trascender de la crítica y de la aprehensión puramente ideológica de la posición monetarista y profundizar en ella, para demostrar aún dentro de su propio esquema, sus limitaciones y sus incoherencias internas. Esto es parte de una tarea inconclusa del pensamiento crítico latinoamericano, para superar en el plano de la teoría al enfoque monetarista. Esta tarea se inscribe en la lucha ideológica planteada desde las perspectivas de transformación socio-política de los países latinoamericanos.

Con estas apreciaciones generales se pueden ya identificar los elementos constitutivos de la política de estabilización que postuló la corriente monetarista. En general, se puede sostener que el eje central de la política de estabilización de esta corriente consiste en actuar sobre los mecanismos capaces de lograr una contracción rápida y brusca del gasto nacional o de la demanda global. Para la corriente monetarista, esta reducción o contracción de la demanda global y de la expansión monetaria y crediticia se lograría a través de la aplicación conjunta de medidas que constituyen la esencia de las políticas de estabilización. Estas medidas consisten en lo siguiente:

- a) Eliminación del déficit fiscal a través de la reducción de los gastos públicos, aumento de los ingresos tributarios y elevación de las tarifas y precios de los servicios o empresas públicas deficitarias. En síntesis, se busca que el sector público disminuya significativamente su déficit en sus diversos componentes.
- b) Se persigue limitar la expansión monetaria y crediticia. Se busca detectar las principales fuentes de expansión monetaria y actuar sobre ella; y, por otro lado, se intenta disminuir significativamente los márgenes de expansión crediticia actuando sobre aquellas variables

capaces de contener dicha expansión, como ser el aumento de la tasa de encaje, la elevación de la tasa de interés, la disminución del redescuento, etc.

- c) Otro elemento de las políticas de estabilización (en circunstancias de déficit de la balanza de pagos) se refiere a una devaluación sustancial del tipo de cambio. Con esta medida se pretende estimular las exportaciones y limitar las importaciones para disminuir el déficit comercial y de pagos.

El eje doctrinario de las políticas de estabilización en la corriente monetarista está dado por políticas que buscan liberalizar el sistema de control de precios y reducir o eliminar las restricciones o trabas que pesan sobre las importaciones.

- d) Finalmente, otro elemento central de las políticas de estabilización (sin el cual las otras medidas de política perderían buena parte de su efectividad) consiste en la necesidad de postergar o eliminar los reajustes de salarios. Se busca con pertinacia una reducción brusca de los salarios reales para deprimir significativamente los niveles de la demanda global.

En suma, eliminación del déficit fiscal, limitación de la expansión monetaria y crediticia, devaluación del tipo de cambio, liberalización del sistema de control de precios e importaciones y, finalmente, eliminación de los reajustes de salarios, constituyen la esencia de las políticas de estabilización. Estos elementos fueron sugeridos o utilizados en las políticas de estabilización aplicadas en América Latina. Ahora bien, la profundidad y magnitud con que se operó a través de cada uno de estos instrumentos dependía, específicamente, de la situación socio-económica imperante en los países donde se implementaban tales políticas de estabilización. Por ejemplo, en situaciones de alta represión y control social (como es el caso presente en Chile, Argentina, Uruguay, y anteriormente Brasil), se verifica que parte importante del intento de disminuir el proceso inflacionario, se apoya en la reducción de los salarios reales. En varios de estos países los salarios reales han caído en magnitudes que sobrepasan el 30 ó 40 por ciento; en situaciones en que resultaba difícil sostener que la presión inflacionaria se origi-

naba en los salarios. En otras circunstancias históricas, las posibilidades de reducir significativamente los salarios reales (dado el poder de organización y la presencia política que tenían los sectores organizados de la clase trabajadora —en Chile o Argentina, p. ej.— impedía que este elemento fuera eje básico de las política de estabilización. En tales situaciones se intentaba operar más sobre el déficit fiscal y se buscaba una limitación selectiva de la expansión monetaria y crediticia.

Ahora bien, se puede concluir que estos parámetros básicos de las políticas de estabilización fueron cada vez mejor implementados por las misiones de programación financiera del FMI y por los funcionarios que doctrinalmente adhieren a esta política, son los que normalmente están encargados del manejo de la política monetaria y financiera en los países latinoamericanos. A través de su experiencia en el aparato del Estado, y una vez monopolizado el conocimiento sobre los problemas monetarios, ese núcleo solidario— operando con coherencia doctrinaria, logró poseer una mayor capacidad de análisis dentro de su esquema y tuvo acceso a la mayor parte de la información concreta sobre la economía de estos países. Ello les permitió precisar en qué rubros específicos del presupuesto se encuentran las causas principales del déficit fiscal; cuáles son aquellos aspectos de la política tributaria que posibilitan una mayor evasión fiscal; o que se expresan en un menor control fiscal; cuáles son aquellas empresas del sector público más deficitarias, ya sea por tener tarifas insuficientes o por un funcionamiento en el que prevalece el sobreempleo y cierta insuficiencia administrativa y económica en general. Esto significa que el Staff de técnicos monetaristas es capaz de establecer alternativas de políticas muy específicas. Por ejemplo, cómo actuar en distintos renglones del presupuesto general, para reducir gastos excesivos y, también, cómo formular ciertas políticas específicas en las empresas del sector público.

Coherencia doctrinaria y praxis estatal se aunaron para lograr dentro de esa orientación una mayor eficacia y convicción en el manejo de los instrumentos de la política monetaria y crediticia. Hasta los momentos en los cuales el control financiero entra en escena y se abren las compuertas para la especulación financiera, los monetaristas pudieron manejar dentro de ciertos

márgenes a la expansión monetaria a través del uso de su instrumental. Como se podrá apreciar más adelante, en la actualidad la expansión monetaria es producto de la acción de los sectores financieros y no de la acción de las políticas de las autoridades monetarias.

Con respecto a los otros elementos de la política monetarista, es evidente su falta de coherencia. En efecto, en un contexto inflacionario donde las expectativas de aumentos de precios están operando, resulta de toda lógica económica que la devaluación del tipo de cambio implica el encarecimiento de productos importados, lo cual se traduce en un aumento de los precios de los productos que vienen del exterior y de aquéllos que tienen un contenido importado de cierta magnitud. Así, en situación de fuertes presiones inflacionarias, la devaluación, lejos de ser un freno al aumento general de precios, se transforma en un elemento propagador de las presiones inflacionarias. Por otra parte, en los países subdesarrollados y dependientes con base primario-exportador, los volúmenes globales de exportación e importación no se mueven directamente en función de variaciones en el tipo de cambio. Sólo a nivel abstracto y en los libros de texto de inspiración neoclásica se podrá demostrar que en los países latinoamericanos una devaluación al hacer más caras las importaciones tendería a reducir su demanda y, al mismo tiempo, que dicha devaluación permitiría colocar una mayor cantidad de exportaciones en los mercados internacionales. Así, dentro de la estructura primario-exportadora que todavía prevalece en buena parte de América Latina, el movimiento de los ingresos de divisas por exportaciones no dependen del tipo de cambio, sino de las características específicas de un mercado mundial de materias primas altamente monopolizado. A su vez, las importaciones dependen cada vez más, de las variaciones del nivel general de actividad económica expresado en el producto nacional y principalmente del dinamismo del sector industrial. En el marco de las políticas de estabilización monetaristas más que devaluación, es la recesión consiguiente de tales políticas lo que provoca una disminución de las importaciones y de allí que los monetaristas puedan mostrar algunas veces un relativo éxito en reducir el déficit comercial.

En síntesis, la devaluación del tipo de cambio es más bien una concesión de tipo ideológica y doctrinaria más que un

elemento concreto capaz de contraer el aumento de los precios cuando hay expectativas inflacionarias. Lo mismo se podría señalar respecto a la liberalización del sistema de control de precios y de importaciones.

La liberalización del sistema de control de precios significa en presencia de expectativas inflacionarias con una estructura de mercado de tipo monopólica, se transforma rápidamente en un elemento alimentador de la inflación. Ello niega la posibilidad que la liberación de precios contribuya a atenuar el crecimiento de los precios. Por otro lado, la liberalización de las importaciones sólo podría operar en presencia de una cantidad apreciable de reservas, para permitir que un volumen gigante de importaciones con bajos aranceles y sin intermediación monopólica puedan competir con la producción nacional para atenuar el proceso inflacionario. Los productos nacionales e importados no son perfectamente sustituibles entre sí y el mercado se encuentra monopólicamente estratificado. Además, sin holgura de reservas internacionales y con problemas de balanza de pagos (como es común en los países latinoamericanos) la política de liberalización de las importaciones se hace insostenible.

Por último, el rezago en los reajustes de salarios sí tendería a controlar la espiral inflacionaria, sobre todo, cuando tal disminución en los salarios reales es bastante significativa, como es el caso en varias coyunturas políticas en algunos países de América Latina.

En síntesis, la eliminación del déficit fiscal, la limitación de la expansión monetaria y crediticia y la eliminación o postergación de reajustes salariales son elementos que formarían parte de una política estabilizadora; pero al actuar junto con liberalización y la apertura provocan, más que una disminución de la inflación, un acrecentamiento del cuadro recesivo de la economía en su conjunto. Ello trae como consecuencia inevitable que las políticas de estabilización se traduzcan en una redistribución regresiva del ingreso, en una disminución del ritmo de crecimiento y en una agudización de la recesión económica que tiende a autoalimentarse por la propia política de estabilización.

Los monetaristas plantean que no hay posibilidad de establecer una política de desarrollo y crecimiento económico sin previa estabilidad monetaria, o sea, sin una ausencia de la inflación.

En este punto se encuentra una de las diferencias principales con los autores estructuralistas, los que afirman que una política de estabilización que no se apoye en una política global de desarrollo es totalmente inadecuada para estos países; por cuanto no logra desterrar las causas básicas de la inflación y, sobre todo, consolida una situación de recesión que, a todas luces, tiene como gran ausente el desarrollo económico.

Ahora bien, considerando las políticas de estabilización en el plano teórico, se podrá afirmar que la corriente monetarista no planteó específicamente un diagnóstico completo sobre las causas de la inflación. Antes bien, postuló políticas de estabilización que tienen ciertas características comunes. A la luz de estas políticas se supone un diagnóstico implícito que pone énfasis en una gestión económica equivocada de los gobiernos y, en especial, en su incontinencia monetaria para explicar la inflación en América Latina. En definitiva, son los errores de la política económica aplicada por los gobiernos los que fundamentalmente, explicarían la presencia de las presiones inflacionarias de los procesos concretos de elevación de precios.

Según la corriente monetarista, el aumento de la cantidad de dinero, producto de una política irracional de crédito y gasto público, conduce a un aumento de precios internos que implica, en el mediano plazo, un desajuste del tipo de cambio. La resistencia a devaluar para evitar un incremento adicional en los precios conduce a que el Estado adopte controles directos e indirectos a la importación para desestimular las importaciones. A la larga, el desequilibrio de la balanza de pagos se amplía y la corrección obliga a una devaluación brusca, lo cual acelera las expectativas inflacionarias e incrementa el nivel de precios. Por otro lado, la inflación genera fuertes presiones para obtener aumentos de ingresos y altos reajustes de los salarios nominales. Si el sector organizado de la clase trabajadora logra aumentar sus salarios, ello incrementa los costos. Es decir, habría un aumento de costos por el lado de la devaluación y de los salarios. Y, estos dos elementos conducen a un alza de precios, debido a que los empresarios tratan de mantener sus niveles de ganancias y, generalmente un margen de ganancia (mark-up) que contempla una expectativa concreta de inflación; es decir, intentan adelantarse al propio proceso de inflación. Estos aumentos en

el nivel de los precios conduce a desequilibrios en el financiamiento del sector público y en el sector externo. En la visión monetarista, ello acelera nuevamente la política irracional de expansión monetaria y crediticia y se repite el proceso. Aún cuando en forma muy simplificada, éste es el diagnóstico implícito respecto de las causas de la inflación en la posición monetarista.

En el contexto de esta discusión convendría señalar lo que en los textos más convencionales se denomina como inflación de demanda e inflación de costos. La identificación de la inflación por el lado de la demanda proviene del hecho de un aumento de los ingresos más que proporcional, que se traduce en un aumento consiguiente de la demanda efectiva, sin encontrar una respuesta por parte de la oferta global. Tal proceso puede iniciarse en cualquier lado del circuito económico, ya sea por un déficit en el sector público, por un aumento más que proporcional de las exportaciones, una expansión significativa de los exportaciones, una expansión significativa de los medios de pago, un aumento significativo de los créditos, etc. Ello hace operar una cadena de aumentos de ingresos (que opera en forma multiplicativa) que no tendrán respuesta en la oferta global. Más aún, en la oferta global se manifiestan estrangulamientos que le impiden dar una respuesta relativamente rápida a los aumentos de demanda. Este desajuste entre oferta y demanda globales provocará un aumento general de precios. Esta es la explicación más corriente de una inflación de demanda.

Respecto a la inflación de costos, se plantea que el origen del aumento general de precios está ubicado en una elevación de los salarios que presiona hacia arriba desde el punto de vista de estructura de los costos e induce, entonces, al sector empresarial a aumentar sus precios para hacer frente a estas demandas incrementadas de salarios. En este diagnóstico de la inflación otros elementos como son las materias primas y bienes de capital se explicarían por la dinámica del nivel general de precios. O sea, en este esquema, el elemento que aparece como explicativo del proceso inflacionario es el aumento de los salarios reales.

En términos formales, estas dos visiones de la economía convencional acerca de la inflación no deben entenderse como concepciones separadas entre sí. En términos más precisos,

tanto en un proceso de inflación de demanda operan los costos y viceversa, en aquellos procesos inflacionarios identificados como inflación de costos operan elementos de la demanda. Por consiguiente, los elementos de demanda y de costos juegan simultáneamente en el proceso inflacionario.

En rigor, no existe un instrumento analítico capaz de señalar qué casos de inflación corresponden a inflación de demanda y qué otros corresponden a los costos. En el monetarismo, la identificación de la causa de la inflación se expresaría en la importancia y el énfasis que se da en los componentes de la política de estabilización a los aspectos de demanda o de costos. Es decir una inflación, identificada como de demanda pondrá en aplicación una política estabilizadora con énfasis en la eliminación del déficit fiscal, en la reducción de los gastos públicos y en la limitación de la expansión monetaria y crediticia. En el caso de una inflación de costos, el énfasis de la política de estabilización estará dado, fundamentalmente en la postergación o reducción de los reajustes salariales (disminución de los salarios reales).

Todos estos elementos que aparecen como instrumentos neutrales son los que ayudan al economista convencional a distinguir una situación inflacionaria provocada por el lado de la demanda, de otra ocasionada por el lado de los costos. Pero, si bien se reflexiona, es evidente que ésta no es una elección neutral o libre, sino una opción que en los hechos realizan los que dominan y controlan la orientación de las políticas de estabilización, a la luz de un contexto socio-político determinado y de las correlaciones de poder político entre grupos empresariales y obreros. Es claro; pues, que no se trata de una elección meramente técnica, sino de una opción que dimana del ejercicio del poder político. En aquellas situaciones en las cuales la clase trabajadora y sus organizaciones se encuentran en una coyuntura política de cierta debilidad, la visión del economista convencional tenderá a traducirse en una interpretación de la inflación por el lado de los costos. Lograr disminución de los salarios reales en tal situación no encontrará grandes dificultades. En el caso de que la clase obrera sea capaz de usar mecanismo de defensa de sus ingresos reales; los economistas convencionales, tomando en cuenta ese cuadro político, tenderán a

poner énfasis en la disminución de los déficits fiscales y en la continencia monetaria y crediticia. Por lo tanto, esta diferenciación entre inflación de demanda e inflación de costos que, en la economía convencional aparece como una diferenciación analítica respecto del origen de distintos procesos inflacionarios para ponerle un rótulo u otro, se traduce en la aplicación de las políticas de estabilización, en la expresión concreta del ejercicio del poder, en un momento histórico determinado. Y son las expresiones y manifestaciones que tiene la lucha política lo que determinará la denominación del carácter de la inflación. No sería, por tanto, una mera distinción de tipo analítico o conceptual. Ello, porque en cualquier proceso inflacionario los elementos de costos y de demanda juegan y se refuerzan mutuamente dentro del propio proceso inflacionario; y, desde el punto de vista de la economía convencional no existe un elemento objetivo que permita señalar qué es una inflación de demanda y qué es una inflación de costos. Lo que define esta distinción es la correlación de fuerza al nivel político entre empresarios y trabajadores.

En síntesis, entonces, hay un diagnóstico implícito en las políticas de estabilización, cuyo énfasis fundamental está puesto o en el aumento de la demanda o en el aumento de los costos. Estos aumentos expresan el funcionamiento de una política económica equivocada en la cual se destacan la incontinencia monetaria y crediticia, la incapacidad para reducir el déficit fiscal y el sobreempleo, el incremento de los controles en la economía, etc.

La crítica de los estructuralistas comienza por los resultados prácticos de estas políticas de estabilización. Señalan que tales políticas no condujeron a contener el alza de los precios, a eliminar el déficit fiscal y el desequilibrio externo. Señalan que la contracción del salario y del crédito provocan la disminución de la demanda pero a expensas de la recesión económica y de la reducción del poder adquisitivo de los trabajadores. En el caso específico del sector público, la contracción de su gasto incide básicamente sobre las inversiones públicas (ya que los gastos corrientes son rígidos a la baja) lo cual tiene un efecto negativo en el crecimiento y en el empleo. El déficit continúa, porque al contraerse el nivel de la actividad econó-

mica se reduce la base tributaria y, por consiguiente, los ingresos del sector público. La liberación del comercio exterior no conduce al equilibrio de la balanza de pagos. Este equilibrio no logra alcanzarse por la rigidez de las exportaciones, ya que éstas, en general, están sujetas a condiciones externas desfavorables y, a un conjunto de explicaciones que escapan a las propias determinaciones del mercado interno. Y, además, dada la elevada propensión a importar de los grupos con alto poder adquisitivo, ello conduce a altas importaciones cuando tienden a atenuarse las restricciones o control sobre las importaciones.

En síntesis, para los estructuralistas, las políticas de estabilización llevan a la paralización del crecimiento económico y al aumento del desempleo. La crítica a los resultados de la política monetarista supone que la corriente estructuralista critica también el diagnóstico implícito de la posición monetarista.

2. LA POSICION ESTRUCTURALISTA

El diagnóstico estructuralista de la inflación en sus primeras versiones, gira en torno a dos aspectos fundamentales: la tendencia al déficit externo y en la rigidez de la oferta agrícola. El desequilibrio externo constituye una base de la expresión de tensiones inflacionarias porque conduce a modificaciones en el tipo de cambio y lleva a alzas de precios. Se concibe que en las economías periféricas en las épocas de auge se incrementan las exportaciones, lo cual induce a un aumento del ingreso. Esto a su vez, al traducirse en un aumento de demanda que se satisface, en parte, con un aumento de importaciones, no crea grave tensión sobre los precios, dado el dinamismo que tuvieron las exportaciones. Ahora bien, al sobrevivir los desajustes en la balanza de pagos, en la fase recesiva del ciclo global de la economía internacional capitalista, estos desajustes plantean las siguientes alternativas, excluido por supuesto el endeudamiento:

1. Comprimir el nivel de actividad e ingresos para equilibrar el comercio, o
2. Tomar medidas de mantención del ingreso, pero con restricciones a las importaciones; lo cual implica, de hecho, comprimir el coeficiente de importación.

A continuación, el pensamiento estructuralista señala que las condiciones sociales y políticas conducen a optar por la segunda alternativa. Es decir, a adoptar medidas de mantención del nivel de los ingresos reales y de la actividad económica, pero restringiendo las importaciones. La explicación que se ofrece es que existen presiones por parte de los grupos industriales, los sindicatos y los estratos medios organizados por sostener los niveles de ingreso real.

Como el incremento de ingresos y demanda no se satisfacen con importaciones, dada la restricción planteada, el comportamiento de los precios y su nivel general dependerá de cómo responda la producción interna. En este contexto es que se incorpora la rigidez en la oferta agrícola. En la visión estructuralista hay una falta de respuesta de la actividad agrícola, la cual tendería a agravar el desequilibrio externo, tanto en los países exportadores como importadores de alimento de la periferia. También incide directamente, porque con la rigidez de la oferta agrícola el aumento de ingresos monetarios lleva, sobre todo, a un incremento de los precios agrícolas internos. Y, si parte de la producción agrícola se hace con la compra de bienes y pago de salarios, éstos tienen gravitación en la canasta de consumo de los trabajadores, lo que significa en un primer momento una reducción del salario real y ello forzaría, que a través de las luchas sindicales, a que los trabajadores intenten y logren aumentos de salarios, lo que da impulso a la espiral de salarios-precios.

Así la tendencia al desequilibrio externo y la rigidez de la oferta agrícola se vinculan a la estructura del comercio exterior y de la producción agrícola. Las condiciones de estructura, que serían inherentes al propio status de periferia, son explicación, en última instancia, de la inflación. Los factores estructurales mencionados son, pues, los que dan cuenta pertinaz de las tensiones inflacionarias. Además de estos factores básicos, hay otros factores relacionados con la conducción de la política económica.

Los estructuralistas sostienen que el proceso de industrialización sustitutiva aumentó la responsabilidad del Estado, y que, aunado al proceso redistributivo entre los grupos medios y los sectores obreros, tiende a provocar un aumento en la inversión

pública, en los gastos corrientes y en los gastos de transferencia.

El sistema tributario que dependía del comercio exterior y que era regresivo presenta tendencias a la inestabilidad y la inflexibilidad. Esto conduce al déficit fiscal. La inestabilidad de los ingresos tributarios era provocada fundamentalmente por el deterioro de los términos del intercambio dado que, con el esquema pretérito, una parte importante de los ingresos tributarios estaban ligados directa o indirectamente al nivel de actividad del sector externo. Al mismo tiempo, la inflexibilidad en la corriente estructuralista es definida como la relación entre el movimiento del ingreso y de la tributación. En definitiva, lo que se sostiene es que la elasticidad ingreso de la tributación tiende a ser cercana a la unidad, lo cual en situaciones inflacionarias y con tasas progresivas del ingreso, por lógica consecuencia, tendería a provocar una elasticidad ingreso de la tributación mayor a la unidad. Hecho que no se produce debido, principalmente, a la gran evasión tributaria de los grupos de mayores ingresos.

Toda la explicación estructuralista conduce a señalar que, por otro lado, esta inflexibilidad lleva a que en la estructura tributaria predominen los impuestos internos que se transfieren a los precios y, de esta manera, a través del déficit fiscal y el intento de solución del problema por medio de impuestos indirectos, se tiende a alimentar la inflación.

De este modo la inestabilidad y la inflexibilidad del sistema tributario, junto al aumento de las responsabilidades del Estado, crean ciertos parámetros en la política económica que hacen que, estructuralmente, el Estado en los países latinoamericanos opere con déficit. Y la forma de hacer frente a esos déficit crea y alimenta continuamente los aumentos de precios. A su vez, el sistema de créditos, asociado a los intereses industriales, conduce a la fácil aplicación del circulante, cuya magnitud tiende a acompañar las alzas del nivel general de precios y, en algunos casos, a ser superiores a ellos.

Por lo anterior, los estructuralistas sostienen que las medidas propugnadas por el FMI y la corriente monetarista inciden en lo que ellos denominaron los mecanismos de propagación. Es decir, sobre el tipo de cambio, el déficit fiscal, la emisión inorgánica, el exceso de crédito, etc., y no sobre sus causas profundas.

La preservación de la estructura agraria, en cuyo eje central está el problema de la propiedad agrícola que no es un aspecto que pueda modificarse en el corto plazo con una mera utilización de un cierto instrumento de política económica, hace que se continúe la estructura primaria de las exportaciones y la rigidez de la estructura social. Así, persisten las presiones inflacionarias básicas; y en este sentido, se irán traduciendo en alzas de precios; aunque con menor intensidad debido a las políticas de estabilización. Estas políticas, a juicio de los estructuralistas actúan sobre los mecanismos de propagación.

En definitiva, para los estructuralistas las políticas de estabilización, al bloquear los mecanismos mediante los cuales se obviaron las contradicciones del proceso de desarrollo periférico bloquean el mismo desarrollo y conducen a una disminución del crecimiento; es decir, conducen a un cuadro recesivo. Luego, una política tendiente a contrarrestar la inflación, en opinión de los estructuralistas, no puede desvincularse de una política general de desarrollo que libere al sistema de las condiciones estructurales básicas que impiden su transformación y expansión y, junto con ello, podrían actuar, en el corto plazo, un conjunto de medidas que incidan sobre los mecanismos de propagación de la inflación.

Las bases generales del análisis estructuralista parten de las ideas más comunes de los enfoques modernos sobre la inflación en el sentido de que se concibe a la inflación como un simple problema monetario, sino como resultado de desequilibrios en la esfera real de una economía en continuo crecimiento. En realidad, cuando una economía crece, la oferta y demanda de todo tipo de bienes aumenta a igual ritmo y la autoridad monetaria incrementaría, entonces, la cantidad de dinero en la misma proporción o en la proporción necesaria para atender el aumento del volumen de las transacciones. No habrá, por tanto, en este caso, fuerzas que alteren los precios relativos y el nivel general de precios cuando este aumento en la oferta y la demanda se da en todos los tipos de bienes. Además, la autoridad monetaria actúa con precisión y previsión tales que provoca el aumento de las cantidades de dinero requerido según el aumento de las transacciones.

A partir de aquí, los estructuralistas sostienen que en una

economía subdesarrollada, unas ramas de la producción crecen más que otras, sobre todo debido a los desequilibrios inherentes a la estructura de la economía periférica; por tanto, sus respectivas demandas variarán a distintos ritmos. De esta manera, se alterarán los precios relativos para corregir las disparidades sectoriales de oferta y demanda. Pero, en opinión de los estructuralistas, nada aseguraría que el sistema de precios corrija tales desequilibrios como pensarían los economistas neoclásicos y, por consiguiente, se eviten los trastornos del sistema económico.

Ahora bien, para examinar este tipo de procesos, en economías que tienen agudos desequilibrios sectoriales, como son las economías subdesarrolladas y, por consiguiente, manifestación de desfases entre los aumentos de demanda y de oferta, los estructuralistas señalan que hay que trascender desde una visión estrictamente monetarista ortodoxa a la introducción al análisis de los elementos capaces de crear desequilibrios en la economía, ver cómo operan y cómo estarían creando presiones inflacionarias.

En este punto el análisis de la inflación tiene varias versiones dentro de la corriente estructuralista. La más acabada, en nuestra opinión, es la que separa varios elementos: los de carácter estructural, los de carácter dinámico y los de carácter institucional. Entre los primeros se incluye la estructura ocupacional, la dinámica del sector externo y la diferencia de productividad entre los distintos sectores como elemento importante. Entre los elementos de carácter dinámico se destacan las diferencias en el ritmo de crecimiento de la economía y de algunos sectores específicos considerados como los más significativos. Y, entre los elementos de carácter institucional se agrega la necesidad de una apreciación de la organización del sector privado y su grado de monopolio y, por otra parte, la organización del sector sindical y su poder de negociación en la defensa de sus salarios reales.

Con estos elementos de carácter estructural, dinámico e institucional se pretende encontrar un esquema teórico capaz de organizar los elementos explicativos, en un esquema más coherente.

Entre las presiones inflacionarias básicas, como se había

indicado, se incluye al sector externo y al sector agrícola. Y, entre los mecanismos fiscales en sus dos aspectos: tributario y gasto, el mecanismo crediticio y los reajustes de salarios y precios.

En este esquema, se señalan las características más globales que operan en el funcionamiento de las economías subdesarrolladas y que, a su vez, explicarían estos procesos inflacionarios. Aquí, el sector externo tiene una tendencia al desequilibrio, dado que hay un déficit en la balanza comercial que, en la medida que opera la sustitución de importaciones, implica una mayor importación de materias primas y bienes de capital y, se cree que las exportaciones son autónomas de los niveles de actividad interna, puesto que dependen de los mercados internacionales. Si a ello se acompaña el deterioro de los términos del intercambio y los casos, para algunos países, de importación de alimentos, el desequilibrio externo se hace más agudo, fuerza a la devaluación y se transforma rápidamente en un mecanismo que presiona sobre el nivel general de precios. En relación al sector agrícola se observa un estancamiento de la producción en comparación con el incremento de la demanda de alimentos que aparece como consecuencia del proceso de urbanización. Ello induce al aumento de los precios agrícolas, lo cual a su vez conduce y fuerza a un aumento de salarios que se traducirá en un aumento de los precios.

Respecto de los mecanismos de propagación se señala que el déficit fiscal se transforma en un mecanismo de propagación más que en creador de prestaciones inflacionarias básicas. Se piensa que el sistema tributario tiene la característica de ser regresivo y dependiente del sector externo. Estos dos aspectos explicarían su inestabilidad. A su vez, el Estado tiene una inflexibilidad a la baja en sus gastos, sobre todo, en sus gastos corrientes y de transferencia. El mecanismo crediticio, por las razones apuntadas anteriormente, se muestra particularmente permeable a que, en situaciones de expectativas inflacionarias, se produzca una expansión continua en términos crediticios y financieros. Por otro lado, en el proceso de reajuste de salarios y precios, en estos países, se presentan ciertas situaciones oligopólicas y monopólicas y, en algunos casos se sucede en medio de importantes niveles de organización de los trabajadores en sindicatos. Este sería el enfoque básico del

cual se desprenden algunas variantes posteriores, realizadas por distintos autores estructuralistas que, sin embargo, siempre mantienen la diferenciación entre presiones inflacionarias básicas y mecanismos de propagación.

Por lo anterior, puede verse que el enfoque estructuralista de la inflación concibe que el análisis debe hacerse a través de casos concretos y de países. No sería pertinente así, señalar una apreciación global de la inflación en general en América Latina, puesto que las formas de manifestarse son diversas. Y, las formas de operar de los mecanismos de propagación varían significativamente de país a país. En síntesis, la visión estructuralista señala que la inflación depende primordialmente de la magnitud de las presiones inflacionarias básicas y, secundariamente, de los mecanismos de propagación en el sentido de frenar o impulsar aquellas presiones inflacionarias básicas.

LA DIMENSION TEMPORAL DE LA PLANIFICACION Y EL PAPEL DE LA PLANIFICACION OPERATIVA *

**Por:
Enrique Sierra**

Experto en Planificación y Política Económica, funcionario de Naciones Unidas

* Conferencia sustentada en el Seminario sobre "Política Económica, Planificación y Presupuesto"; Quito, Ecuador, noviembre de 1981.

INTRODUCCION

El proceso de planificación que se está realizando en esta nueva etapa de la Democracia del Ecuador, es uno de los más importantes que tiene lugar entre los países de economía mixta de América Latina y del Caribe. Es un proceso con importantes aspectos inéditos dentro del estilo de planificación aplicada a estos países. Se está ensayando una forma de introducir la planificación operativa o de corto plazo y de sistematizar periódicas evaluaciones de la marcha de la economía, de las políticas públicas y de la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.

Al inaugurarse la planificación operativa se produce, de hecho, un trascendente cambio de estilo en los trabajos de la Secretaría General de Planificación del Ecuador¹ y se plantea un nuevo desafío.

Antes, prevalecieron los trabajos propios de la planificación de mediano plazo, cuyos contenidos de estrategias, objetivos y metas, así como su teorización y método, se conocían y se habían aplicado en varios planes. De la planificación de corto plazo hay, sin embargo, poco conocimiento teórico y metodológico en los países de economía mixta en desarrollo, en los cuales aún no se ha formado un acervo de experiencias significativas.²

Para ubicar la planificación operativa en el contexto general del proceso de planificación y de la política gubernamental, es necesario remitirse, por un lado, a la naturaleza de la planificación desde el punto de vista de los plazos más convencionales que se trabajan, como son el largo, mediano y el corto plazo;³ y, por otro, a la segmentación que es factible hacer del período de un gobierno democrático, según las características

1 En lo sucesivo a este organismo se le identificará como Secretaría.

2 En América Latina los planes operativos nacionales de mayor relieve teórico y metodológico son los de Bolivia; pero, la discontinuidad política de ese país los han invadido como instrumentos de orientación de la política gubernamental.

3 A manera de regla memotécnica, de plazos puede decirse que el largo plazo se mide en decenios, el mediano en años y el corto en meses.

más sobresalientes de su dinámica. A estos fines, dicho periodo se puede fraccionar en tres subperíodos: el de instalación del gobierno, caracterizado por la toma del poder y la iniciación de su política; el de finalización, singularizado por la lucha política que implica la elección de un nuevo gobierno; y, el intermedio, ubicado entre los dos subperíodos mencionados. En éste, el Gobierno tiene opción de centrar su acción en ejecutar sus políticas y programas de mayor envergadura.

I. *LOS CONTENIDOS DE LA PLANIFICACION EN LOS PLAZOS LARGO, MEDIANO y CORTO*

En la teoría de la planificación nacional o macro, se discute con frecuencia si ésta implica un proceso social y político, o técnico y administrativo. Las definiciones más amplias la conciben como un proceso social y político; en cambio, definiciones con menos pretensiones, la circunscriben a procesos metodológicos y administrativos.

Para fijar un punto de referencia inicial, puede admitirse a la planificación como un proceso eminentemente político y social, que cuando se eleva a un alto nivel de síntesis adquieren relevancia los contenidos ideológicos, los cuales aportan las fuentes inspiradoras de los contenidos políticos y sociales de la misma. Por otro lado, cuando dicho proceso baja a niveles de especificidad ganan relevancia los aspectos administrativos y metodológicos, que son los que más se ponen en evidencia en las etapas de la formulación y ejecución de planes, cuando se intenta transformar sus estrategias en objetivos, y éstos en programas y metas. La síntesis y la especificidad que caracterizan a la planificación se manifiestan asociadas a la dimensión temporal de la misma, esto es, en términos de los plazos largo, mediano y corto.

Los plazos aludidos se identifican, respectivamente, con la formulación de imágenes objetivos, de estrategias y planes de desarrollo de mediano plazo (cuatro, cinco o seis años), y de planes operativos anuales o de períodos de 18 ó 24 meses. Por cierto, estos conceptos pueden tener una cobertura nacional, sectorial o regional.

En resumen, la planificación nacional o macro es un proceso en el cual adquieren distinta relevancia sus contenidos ideológicos, políticos, sociales, administrativos y metodológicos, según sea la dimensión temporal que, en términos del largo, mediano o corto plazo, se dé a sus trabajos. Para ilustrar la procedencia de estos contenidos, considérese los requisitos más esenciales que exige la praxis de la planificación. Para que ésta se ejercite es necesario que haya vocación política y social; la cual se conformará en la medida que prevalezca una ideología que admita o demande la planificación para traducir sus aspiraciones en concreciones programáticas.

Dichas concreciones y las acciones que ellas inspiran, requieren de mecanismos y capacidad administrativa adecuada así como de métodos de trabajo. Por más metodologías que dominen los planificadores, sus proposiciones son infructuosas si no existe la capacidad administrativa de los organismos públicos; por más eficiencia administrativa que haya en el sector público, la planificación no progresa si no hay vocación en el Gobierno y en la sociedad para utilizarla, y tal vocación no podrá formarse, si las fuentes ideológicas que inspiran el desarrollo nacional rechazan la planificación como método para orientar la convivencia social, el desarrollo de las fuerzas productivas y las políticas públicas.

1. *La Imagen Objetivo y la Preeminencia de los Contenidos Ideológicos.*

La planificación aporta a los fines nacionales de largo plazo, la formulación y discusión de una imagen objetivo, nueva expresión de lo que antes se conocía como proyecto nacional. Dicha imagen es el estado social, económico, cultural, político e institucional deseable y alcanzable en un plazo de 10, 15 20 o más años, al cual se quiere conducir una nación. Es un punto de mira, diseñado sobre la base de un conjunto de grandes objetivos y de amplios horizontes, que se propone a una sociedad para orientar sus esfuerzos e incentivarla a reformar sus estructuras y a seguir determinadas estrategias; es una definición fuertemente ideologizada de lo que se quiere, formulada con gran imaginación, que puede aproximarse hasta lo utópico y que re-

conoce muy pocas restricciones. Es una construcción del "debe ser" a largo plazo, y por tanto predominan en ella los contenidos ideológicos.

Para su formulación se recurre, naturalmente, a teorías y métodos; pero, lo que en su esencia prima es lo ideológico. Los modelos de proyecciones cuantitativas empleados para su construcción pueden tener un amplio margen de error (del 10, 15 ó 20 por ciento) lo que en definitiva no importa tanto como que tenga consistencia y coherencia ideológica, y que signifique para la sociedad un mensaje de aspiraciones.

La decisión de construir una imagen objetivo y de difundirla y discutirla es un acto político; pero, lo que provoca controversia es el contenido ideológico de la misma. El resultado que deja su examen público es el enriquecimiento ideológico de la sociedad y del sistema político; lo que resulta más sustantivo que el beneficio político inmediato que puedan conseguir sus auspiciadores.

La Secretaría, cuando era Junta Nacional de Planificación, de hecho formuló, a fines del Gobierno pasado, una imagen objetivo al diseñar la Estrategia de Desarrollo, que cubre hasta fines del siglo.⁴ Este notable ejercicio fue relativamente difundido, pero escasamente discutido. Sería de utilidad que se difundiera y discutiera más, aunque fuera necesario modificarlo al tenor de las críticas que recibiera. Ello sería muy beneficioso para el sistema político y para el intelectualismo nacional, por el acrecentamiento ideológico que aportaría su conocimiento y discusión.

2. *La Estrategias y Planes de Mediano Plazo y la Preeminencia de los Contenidos Políticos y Sociales.*

A los fines nacionales de mediano plazo, los trabajos de planificación se centran en la formulación de estrategias y de planes de desarrollo cuatrienales, quinquenales o sexenales, cuyas fuentes de inspiración son, por una parte, la imagen objetiva, si ésta existe; y por otro, el programa de gobierno, los proyectos en

4 "Ecuador, Estrategia de Desarrollo", Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica.

ejecución relativamente avanzados del período precedente y las situaciones críticas más inmediatas heredadas del gobierno pasado.

Estas estrategias y planes tienen así un marco de referencia ideológico, como son los contenidos de esa naturaleza que aportan la imagen objetivo y el programa de gobierno. Por cierto que la ideología que se infiere de la imagen objetivo se relativizará tanto como resulte incompatible con la ideología del programa de gobierno.

En el caso particular de la formulación del Plan Nacional de Desarrollo 1980-1984 del Gobierno Democrático del Ecuador, la principal fuente de inspiración fueron las Veintiún Bases Programáticas⁵ que sirvieron de plataforma a los actuales gobernantes durante la campaña electoral; pero también se tomaron en cuenta los lineamientos de la Estrategia del Desarrollo hasta fines del siglo, antes mencionada.

La imagen objetivo y las estrategias y planes de mediano plazo se vinculan; pues, la primera da una orientación básica a lo segundo y les fija la tarea de diseñar y promover los cambios y los objetivos a procurarse en cada período de 4, 5 ó 6 años, para avanzar hacia la imagen objetivo. Los trabajos de la planificación en el mediano plazo, son grandes pasos que se avanzan en la dirección adecuada para aproximarse a esa imagen.

Para dichos trabajos poseen, como se sugirió otros compromisos a los que deben responder, como el programa de gobierno, el cual además de lo ideológico, tiene abundantes e inmediatos fines políticos; y, las situaciones críticas o problemas dejados por la política del gobierno precedente y que deben ser atendidas para darle viabilidad a los objetivos del nuevo programa gubernamental. Estas son las vertientes de los contenidos políticos de la estrategia y de los planes de mediano plazo, los cuales son los dominantes en esta dimensión temporal.

En la medida que los problemas heredados constituyen restricciones significativas a los objetivos del programa de gobierno, y en tanto mayor es la ambición de éstos, más amplitud y

5 "Veintiún Bases Programáticas", Marzo de 1979, folleto publicado por el Gobierno Constitucional del Presidente Jaime Roldós.

profundidad gana el conflicto generado por los contenidos políticos que prevalecen en la formulación, discusión, aprobación y puesta en marcha de las estrategias y planes de mediano plazo.

Como éstos trabajos se refieren a distintas manifestaciones de la sociedad —económicas, culturales, demográficas, antropológicas, etc.— y como los conflictos que animan son transmitidos por el juego político a las diversas clases sociales, cuyas capas más conscientes reaccionan de una u otra manera a las problemáticas involucradas en las estrategias y planes de mediano plazo, en éstos predominan también junto a los contenidos políticos, los de carácter social.

Los trabajos aludidos exigen teorías y métodos que garanticen más precisión que los empleados para tratar el largo plazo; esto es, por ejemplo, que si para la imagen objetivo no es trascendente un error en sus proyecciones del 10 ó 15 por ciento, para las estrategias y planes de mediano plazo sí lo es. Se estrecha así el margen de error o de tolerancia con que se trabaja el mediano plazo. De igual manera, para el largo plazo resultaba intrascendente lo administrativo, en la definición de estrategias y planes de mediano plazo deben precisarse —para asegurar su viabilidad— las condicionantes administrativas y de capacidad operativa de los organismos públicos y del conjunto de éstos, al mismo tiempo que proponerse políticas sobre el particular.

Como se ve, los contenidos ideológicos que predominan en la imagen objetivo, si bien en las estrategias y planes de mediano plazo, no desaparecen; sin embargo, se atenúan y relativizan a causa de la alta ponderación que adquieren los contenidos y conflictos de carácter político-social. Estos son los que más motivan el proceso de planificación de dicho lapso. En este plazo, como se ha dicho, son mayores las exigencias teóricas y metodológicas; pero, lo que más importa es la consistencia y la coherencia política y social que garantice la viabilidad de las estrategias y planes de mediano plazo.

Por lo dicho, la eficacia de las metodologías empleadas en los trabajos de mediano plazo, queda sujeta a la capacidad que tengan de imprimirles aquella consistencia y coherencia político-social. En este sentido, en los países en desarrollo una metodología simple aplicada con sensibilidad política y buen criterio, puede resultar más eficaz que una sofisticada, que presente más

formalismo cuantitativo y pretensiones semánticas.

3. *Los Planes Operativos y la Preeminencia de los Contenidos Políticos, Administrativos y Metodológicos.*

En el corto plazo los trabajos de la planificación se refieren a la ejecución de las estrategias y planes de mediano plazo. Dicha ejecución implica formulación de los planes operativos anuales, lo cual lleva al seguimiento de la marcha de la economía y de los aspectos sociales factibles de observar en la coyuntura, y de la ejecución de las políticas y programas de aquellas estrategias y planes. El seguimiento permite evaluar el progreso de los objetivos, políticas, programas y metas de los mismos. Partiendo de los resultados de las evaluaciones, se diseñan los planes operativos, los cuales se basan, además, en los lineamientos de las estrategias y planes de mediano plazo.

En la práctica, la ejecución se traduce en una nutrida corriente de decisiones y de acciones realizadas a través de todo el sector público, desde sus niveles políticos y administrativos más altos hasta los más elementales de sus organismos ejecutores. Esta corriente de decisiones y de acciones se agrega a las motivaciones permanentes que inducen al funcionamiento cotidiano del sector público.

Los planes operativos constituyen un marco de referencia altamente específico y concreto para esta toma de decisiones y realización de acciones; las evaluaciones, por su parte, son un examen crítico de la evolución de las tendencias económicas y sociales, de las políticas y programas, de la toma de decisiones de las autoridades y del funcionamiento de los organismos y del sector público en su conjunto.

El sentido de las evaluaciones —además de aprobar los antecedentes para el diagnóstico de los planes operativos de cada año— es, dentro del gobierno, inducir a la toma de decisiones y rectificar o confirmar la orientación de las acciones de los organismos públicos. Respecto a la Nación, las evaluaciones sirven para ayudar a concientizar sobre las dificultades que encuentra la concreción de los objetivos de las estrategias y planes de mediano plazo, y para incentivar a los esfuerzos necesarios para salvar dichos obstáculos. Por cierto, el empleo de las evaluacio-

nes para este último fin, queda sujeto a la voluntad y valor político del gobierno de dar a conocer las conclusiones más importantes y de utilizarlas con sentido didáctico para ampliar el respaldo a sus políticas.

A la luz de la naturaleza de los trabajos propios del corto plazo, se puede advertir en ellos la relevancia que alcanza lo político y, lo relativo a la administración del sector público y a los métodos de trabajo. Lo dicho no significa que en los planes operativos y demás trabajos del corto plazo los contenidos ideológicos queden de mano, y que los de carácter social no cuenten. Estos continúan vigentes, pero su presencia se ve opacada por la amplitud y dinámica que en la praxis alcanzan aquellos otros.

En el corto plazo, lo ideológico y lo social determinan, de hecho, las decisiones más sustantivas del proceso de planificación; pero, como en este lapso dicho proceso debe ser efectivo —esto es, plasmarse en decisiones y en la realización de acciones— lo que aparece en el primer plano del mismo son el juego político, el funcionamiento de la administración, la capacidad de operación de los organismos públicos, y los métodos de trabajo empleados.

En efecto, los problemas que se presentan en la coyuntura económica y social, así como los que afecta la ejecución de las estrategias y planes de mediano plazo, son, en esencia, expresión de las contradicciones que se dan entre las estructuras del sistema. Por lo mismo, en el corto plazo habrá decisiones y acciones notablemente trascendentes, que van más allá de corregir desviaciones de las tendencias deseadas. Estas son las que más connotaciones ideológicas, sociales y políticas, le imprimen a la formulación y ejecución de los planes operativos. Los contenidos ideológicos que inspiran la imagen objetivo y las estrategias y planes de mediano plazo, a través de los planes operativos se traducen, en los altos niveles del gobierno y del sistema político, en definiciones de políticas operables; las cuales, a su vez, dan lugar a decisiones específicas en los niveles medios del sector público, las mismas que se transforman en acciones concretas efectuadas por los organismos operativos.

Gestar este proceso es el trabajo político del gobierno; de ahí la preeminencia de lo político en este plazo. Dicho trabajo será tanto más arduo y complicado cuanto más desafiante sea

su propósito de decidir y ejecutar acciones que signifiquen cambios de estructuras y de lograr objetivos y metas anuales ambiciosas.

Por otro lado, la efectividad de la planificación en el corto plazo queda sujeta de manera decisiva al funcionamiento de la administración y a la capacidad operativa de los organismos públicos; por eso, la relevancia de lo administrativo, aparece tanto mayor cuanto más intenso es el conflicto político.

La eficacia que en el corto plazo se exige a lo político y administrativo, reclama mayor rigurosidad de los métodos empleados, por lo que deben reunir ciertas cualidades. En efecto, los trabajos del corto plazo son más numerosos y heterogéneos que los de los otros plazos, debido al mayor número de variables o aspectos específicos que se tratan, por lo cual, los métodos deben adecuarse al escaso tiempo disponible para llevar a cabo dichos trabajos, y a las contingencias de todo orden que se presentan en este plazo. Deben garantizar, además, mayor precisión en los análisis y conclusiones que en el caso de los plazos largo y mediano; o sea, su margen de error admisible es más estrecho.

Para los trabajos de los tres plazos comentados, los métodos deben ser, por cierto, apropiados a la naturaleza y soluciones que, de acuerdo a los contenidos ideológicos y sociales, se procuran. Deben cumplir con aquello que el método hace a la cuestión sustantiva que se pretende dilucidar. Esta norma general, en el corto plazo se torna más exigente aún, so riesgo de no ofrecer oportunas respuestas o de que éstas sean contradictorias o que se desvíen significativamente de los lineamientos de las estrategias y planes de mediano plazo, y de los contenidos básicos que orientan todo el proceso de planificación.

En el campo del corto plazo, la Secretaría ha realizado importantes experiencias, algunas inéditas en América Latina. Hizo, a seis meses de haberse puesto en vigencia el Plan Nacional de Desarrollo, la primera evaluación del mismo para apreciar su puesta en marcha, así como para conocer y calificar la evolución de la economía. Sobre la base de los resultados de este ejercicio se presentó un conjunto de juicios y de recomendaciones al Gobierno, que dieron lugar, en el mes de octubre de 1980, a discusiones en los altos niveles políticos y admi-

nistrativos; además, el señor Vicepresidente de la República expuso al país las conclusiones más importantes que se obtuvieron de esa evaluación. El trabajo anterior, sirvió, por un lado, para diseñar el Plan Operativo de 1981, aportó los elementos básicos de su diagnóstico y fue una de las fuentes que inspiró sus lineamientos, objetivos y metas globales.

La formulación del Plan Operativo citado, ha sido otro novedoso trabajo, que se definió y estructuró sobre la idea de precisar un conjunto de lineamientos generales con indicación de las autoridades y organismos públicos que más responsabilidades les cabe en los mismos; una lista de objetivos y de metas globales con señalamiento de las condicionantes que deben ser cumplidas para que sean alcanzados; y, de explicitar para el año en cada reforma, política, programa y proyecto fundamental, los objetivos y acciones propuestos, con individualización de las autoridades responsables de tomar decisiones y los organismos encargados de ejecutar las acciones especificadas. Este Plan Operativo se confeccionó con una notable participación de los ministerios y más importantes organismos públicos; se discutió en detalle en el Consejo Nacional de Desarrollo, y fue exhaustivamente examinado en diversas oportunidades por el Consejo de Ministros. Especifica más de 3,700 decisiones y acciones a realizarse en el curso del año, e individualiza más de un centenar de organismos responsables de la ejecución de las mismas.

Al finalizar el primer trimestre del año 1981, se efectuó una nueva apreciación de la marcha de la economía y de la política económica y financiera, y de las circunstancias positivas y negativas que están acompañando la ejecución del Plan Operativo. Este ejercicio culminó en el mes de abril, cuando se presentaron al gobierno las conclusiones obtenidas, sugiriéndole, además, políticas y medidas inmediatas.

II. *LA SUBDIVISION DEL PERIODO DE GOBIERNO Y LA PLANIFICACION OPERATIVA*

En el sistema democrático, el período constitucional de gobierno corresponde a un tiempo propio del mediano plazo. Es frecuente que en este período, el programa de gobierno se tra-

duzca en una estrategia y en un mediano plazo, que se intenta ejecutar en aquel período. A los fines de formular y ejecutar dicha estrategia y plan, y a los propósitos de la planificación operativa, es de extraordinaria utilidad subdividir dicho período de acuerdo a los momentos más característicos y determinantes que enfrentan los gobiernos.

La subdivisión más práctica, y de la cual más conciencia tienen los gobernantes, el sistema político y la ciudadanía, es la que distingue un primer subperíodo, que corresponde a la instalación de un nuevo gobierno y en el cual éste trata de ganar efectivamente el poder; un subperíodo intermedio, que sucede al anterior; y uno final, en el cual se desata abiertamente la lucha política por la sucesión del poder, y en que tiene lugar, conforme a la constitución vigente, la elección de nuevos gobernantes o la reelección de los existentes. En cada uno de estos subperíodos, las motivaciones del gobierno y del sistema político, así como los eventos que singularizan el acontecer político y social, son distintos. Estas motivaciones y eventos ayudan a definir de año en año los contenidos de los planes operativos, caracterizan su ejecución, y entran como elementos importantes en las evaluaciones.

La duración de estos subperíodos es peculiar de los países, y en cada uno de éstos queda en relación con las circunstancias de los gobiernos. De ahí que en cada ocasión deba hacerse un ejercicio de razonar e hipotizar tomando en cuenta los antecedentes políticos, sociales, económicos, institucionales, administrativos, internacionales y otros relevantes la prolongación de dichos subperíodos. Las evaluaciones y la formulación de los planes operativos brinda, además, la oportunidad de revisar las hipótesis que haga sobre el particular. En este ejercicio de pensar sobre la prolongación y dinámica de los subperíodos, nunca ha de olvidarse las dos motivaciones más primarias y elementales de cualquier gobierno, como son: el propósito de mantenerse en el poder, el de elegir a su sucesor.

1. *El Subperíodo Inicial*

Este subperíodo corresponde al de la instalación o toma de posesión de un gobierno nuevo, de iniciación de sus políticas

y de esfuerzo por controlar y someter a su intuición las áreas del sector público que le dan efectivamente poder. Está regido por el hecho que un gobierno al ser elegido, si bien toma posesión de los organismos públicos desde los cuales se realiza la función de gobernar, tiene que dirigir sus políticas y acciones iniciales para apresurar el control y la dirección de dichos organismos y de otros mecanismos institucionales por medio de los que efectiviza su potestad de gobernar. A propósito de esta circunstancia es oportuno recordar la afirmación que frecuentemente se hace en los medios políticos, en el sentido que una cosa es ganar las elecciones o resultar elegido, y tomar posesión de los organismos del mando; pero, otra distinta, es controlar el poder y gobernar.

Un nuevo gobierno inicia sus responsabilidades con el programa o intenciones prometidas en la campaña electoral, y también con los compromisos políticos que haya adquirido. Se encuentra, por otro lado, con problemas o situaciones de interés inmediato dejadas por el gobierno saliente; algunas de las cuales las conoce y ha criticado, y otras le son desconocidas o no le interesaron, pero que una vez en el poder no puede omitir su tratamiento.

Su primera tarea, fuera de designar ministros y otras autoridades públicas y de organizarse internamente, es definir y poner en ejecución políticas y medidas consecuentes con su programa y con aquellas situaciones críticas heredadas, que más interfieren sus políticas iniciales y que reclaman mayor atención por sus efectos sobre la coyuntura económica y social. Parte de estas primeras iniciativas puede ser la disposición que se formule una estrategia y un plan de mediano plazo. Las decisiones que deben tomarse con motivo de esta estrategia y de este plan, ayudan a definir las políticas iniciales y el estilo de gobierno.

Este subperíodo se caracteriza por la mayor o menor experiencia que en la administración del gobierno y en el manejo de los asuntos nacionales tengan las nuevas autoridades. Tienen a su favor, por otro lado, el hecho mismo de haber ganado el gobierno, y la opción de responsabilizar a las autoridades salientes de las dificultades o problemas que reclaman soluciones más urgentes y que mediatizan sus posibilidades de iniciar políticas más efectivas. Como se ven en la praxis, estas

circunstancias constituyen un verdadero capital de trabajo para los gobiernos nuevos, el cual se va agotando en el curso del tiempo, a la vez que se puede ir desgastando —como sucede a menudo— el prestigio con que inauguran su período.

La experiencia de los nuevos gobernantes, las circunstancias políticas y sociales en que fueron elegidos y el interés con que empiezan a implementar el programa prometido, caracterizan las primeras políticas, las que con el tiempo se van confirmando o corrigiendo, hasta que se adquiere un estilo de gobierno, y se ha logrado controlar y someter a dicho estilo las áreas más importantes y decisivas del sector público.

Tal vez sea este el subperíodo más difícil y trascendente del gobierno. Se cometen en él errores que se deben corregir y se aspira a cosas que no siempre se consiguen o que resultan mal. Es un subperíodo en el cual el gobierno luce como haciendo marchas y contramarchas, en el cual se toman decisiones y se asume un estilo de gobierno que después es difícil cambiar. Ayuda, por lo mismo a definir características importantes del subperíodo siguiente.

La prolongación del subperíodo inicial es, por cierto, relativa; puede durar, dos, tres, seis o más meses, hasta un año, o incluso más. Algunos hechos que se pueden tomar de referencia para fijar su terminación pueden ser la puesta en marcha de sus primeras políticas, la elaboración y aprobación del primer presupuesto fiscal o del Estado, alguna elección parlamentaria o municipal que tenga lugar poco después de la inauguración del gobierno, la formulación e inicio de la ejecución de la estrategia y del plan de mediano plazo, etc. En general, este subperíodo, se puede dar por superado cuando queda en evidencia que el nuevo gobierno ya se ha organizado institucionalmente, ha puesto en marcha un conjunto significativo de políticas y que ha consolidado su posición en áreas importantes del sector público.

En este subperíodo la planificación operativa puede presentarse bajo diferentes circunstancias. Una, como ocurrió en el caso ecuatoriano, es que simplemente no exista. En esta posibilidad, se plantea la disyuntiva de formular un primer plan operativo o de darle prioridad a la confección de la estrategia y plan de mediano plazo. La organización y realización de los tra-

bajos necesarios para salir adelante con un plan operativo cuando se carece de experiencia son muy difíciles, más aún si se trata de un gobierno nuevo. Por lo mismo, lo más apropiado es centrarse en la adaptación o formulación, según sea el caso del Presupuesto Fiscal o del Estado, y en la definición e instrumentación de una política inmediata destinada a impulsar ciertos objetivos y a enfrentar los problemas más urgentes, emprendiendo al mismo tiempo, la formulación de la estrategia y plan de mediano plazo, si éste no existe, o la revisión y readaptación, de acuerdo al programa del gobierno, del que estuviere vigente.

Otra circunstancia es que la planificación operativa ya hubiera sido instalada y que existiera la práctica de formular planes operativos anuales. En tal caso, dicha planificación sería extraordinariamente útil a un nuevo gobierno, ya que le permitiría conocer y tratar más rápidamente los problemas heredados más típicos del corto plazo. El Plan Operativo que se encontrare vigente tendría que ser —a igual que el presupuesto fiscal o del estado— revisado y adaptado conforme a los objetivos más inmediatos y problemas que el nuevo gobierno se interesare en abordar.

El gobierno ecuatoriano que empezó el 10 de agosto de 1979, y al cual le corresponde la ardua tarea de iniciar desde el Poder Ejecutivo la reinstalación del sistema democrático, ha tenido un interesante subperíodo inicial, rico en acontecimientos, tanto que no es fácil precisar la terminación de éste y la iniciación del siguiente.

En efecto, en las primeras semanas de su gestión definió una serie de medidas coyunturales; a fines del año contaba con un presupuesto estatal, cuya proforma o anteproyecto había elaborado y negociado con la Cámara de Representantes; había compartido con la misma la aprobación de importantes leyes, al tiempo que había rechazado proyectos de otras que consideró incompatibles con su programa o incongruentes con las circunstancias del momento, además de haber dilucidado importantes cuestiones políticas.

En el mes de septiembre ordenó la formulación del Plan Nacional de Desarrollo 1980-1984, que desde diciembre en adelante conoció, discutió y corrigió dos versiones del mismo,

presentadas por la Secretaría de Planificación; difundió y expuso a la discusión pública una tercera, que después de revisada, la aprobó y promulgó el 8 de marzo de 1980. Si se considera esta última fecha como el evento con que culmina el subperíodo inicial, éste habría durado siete meses.

Pero si se hace un estudio más acucioso sobre dicho tópico, a lo anterior podría agregarse la difusión y orden de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y la apreciación o evaluación de la puesta en marcha del mismo, realizada en los meses de septiembre y octubre de 1980. Paralelamente a estas actividades tuvieron lugar importantes acontecimientos políticos que bien pueden ser analizados a la luz de los criterios que se han tomado de referencia para calificar el subperíodo inicial de gobierno. Después de los eventos señalados, no hay duda que se ha asumido un estilo de gobierno.

A propósito de estudiar este subperíodo, es del caso advertir que deben tomarse en cuenta las condiciones excepcionales que han significado la reinstalación del sistema democrático y las circunstancias en las cuales se ha llevado a cabo.

2. *El Subperíodo Intermedio*

En el ejercicio de calificar los subperíodos del gobierno, se supone que al final del primero, el nuevo gobierno ha logrado —además de poner en marcha importantes políticas inspiradas en su programa— posesionarse del poder necesario para ejercer un efectivo liderazgo en los procesos político-sociales a que dan lugar las políticas públicas y el conjunto de las mismas, al tiempo que se ha definido un estilo para gobernar. Estas condiciones le abren la posibilidad de avanzar con más efectividad las políticas, programas y proyectos iniciales, y empezar en el subperíodo siguiente la aplicación de otros.

De manera general, el subperíodo intermedio se singulariza por la experiencia que el gobierno tiene en el manejo del juego político; es de hecho, el principal protagonista del mismo y lo orienta dándole un norte a la lucha que se genera en torno de las políticas públicas. Tiene más seguridad en la conducción del sector público y ya ha superado o minimizado los elementos de incertidumbre del primer subperíodo, asumiendo defi-

niciones más claras y firmes sobre sus propósitos. Por otro lado, la ciudadanía y el sistema político se han adaptado a su estilo. En este subperíodo, el prestigio del gobierno es afectado por las reacciones que provocan sus propias decisiones y políticas, y cada vez puede excusarse menos con el gobierno precedente. Ahora vive de los resultados de sus aciertos y errores.

El subperíodo intermedio es crítico para el avance de la estrategia y del plan de mediano plazo, especialmente de las políticas y programas más ambiciosos. En este subperíodo es cuando hay que impulsar y acelerar, dentro de las restricciones técnicas, la ejecución de los grandes proyectos y de los programas sociales de mayor cobertura y más complejos. Si este lapso no es aprovechado en este sentido, es difícil que después, al final del período gubernamental, se pueda descontar el tiempo perdido y disponer de los recursos necesarios.

Las posibilidades de que en este subperíodo se avance en la ejecución de la estrategia y del plan de mediano plazo, queda sujeta, por cierto, a las alteraciones o perturbaciones que se presenten en la vida social, política, institucional y económica de la Nación.

Es propio de los gobiernos procurar, dentro de las ambiciones de sus programas, la mayor regularidad posible de la vida nacional, por la cual tratan de eliminar o reducir al mínimo los factores perturbadores o desequilibradores de la misma, en particular los exógenos a su propia gestión y a la estrategia y plan de mediano plazo. El propósito de atenuar dichas perturbaciones de la vida nacional, es de por sí difícil; tanto más, cuanto mayores son las ambiciones de transformación y de desarrollo de aquella estrategia y plan. Los factores perturbadores provienen, entre otros, del exterior, como son las crisis internacionales; de la actuación de la oposición política al gobierno, de la dinámica de los conflictos o antagonismos de intereses de los grupos sociales y económicos, y de la decisión y ejecución de las políticas públicas que el mismo gobierno impulsa.

En el subperíodo inicial, estos factores de perturbación son más numerosos y variados, y pueden provocar mayores alteraciones que en el intermedio. Sin embargo, es factible que en éste se presenten situaciones críticas que estrechen las posibilidades de intensificar la ejecución de las políticas, programas

y proyectos de la estrategia y plan de mediano plazo. Tal es el caso de las crisis internacionales que afectan a los países en desarrollo, de malas temporadas o años agrícolas, o de los conflictos entre amplios sectores sociales y económicos cuando se exacerbaban. Estas circunstancias producen inestabilidad o desequilibrios en la vida nacional que reclaman la inmediata atención del gobierno, distraendo recursos y esfuerzos de las políticas, programas y proyectos que le interesa ejecutar.

Las crisis internacionales, por ejemplo, como las ocurridas en los años setenta y como la que se ha producido al empezar el decenio de los ochenta, limita, por un lado, las posibilidades de financiamiento del país y del sector público para ejecutar aquellas políticas, programas y proyectos; en tanto que, por otro, intensifica los desequilibrios económicos y financieros y las presiones inflacionarias, con la consiguiente dinámica social. En estas circunstancias, llega un momento en que la preocupación del gobierno se centra más en resolver los desequilibrios inmediatos y en contener o desacelerar la inflación que en la ejecución de las políticas, programas y proyectos que más profundos efectos tienen para las estructuras y para la condición general de la economía y sociedad nacionales.

En el subperíodo intermedio es fundamental, entonces, prevenir y salvar situaciones como éstas; pues, si ocurren y el gobierno no las ha avizorado a tiempo y no se ha preparado para enfrentarlas, más difícil y confusas se tornan las condiciones para gobernar y menos opciones tienen aquellas políticas, programas y proyectos, perdiéndose la oportunidad que brinda este segundo subperíodo de intensificar su ejecución.

Por lo explicado, la planificación operativa tiene en este segundo subperíodo un extraordinario papel que jugar, previendo dichas dificultades, diseñando estrategias anuales para encararlas, definiendo objetivos y criterios para priorizar y hacer coherente la asignación de recursos, y señalando políticas y acciones para ensanchar, tanto como es posible, las posibilidades de las políticas, programas y proyectos más transformadores. Por su parte, las evaluaciones de la marcha de la economía y de la ejecución de la estrategia y del plan de mediano plazo, son otro valioso medio para percibir la crisis y dificultades como las comentadas, y para examinar la coherencia de la ejecución

de las políticas, programas y proyectos, el desempeño de la administración pública, y la forma como se van salvando las perturbaciones.

Estos trabajos entrañan, por cierto, calificar la forma de conducir la ejecución de la estrategia y plan de mediano plazo, el financiamiento de los organismos públicos y la gestión de las autoridades y del gobierno. Son, por lo mismo, trabajos delicados, que requieren profundos conocimientos y buen criterio. En este subperíodo es, sin embargo, cuando más opción hay para hacerlos y cuando más efectivos resultan; pues, el gobierno tiene aún opción de introducir rectificaciones.

En el último subperíodo, cuando el gobierno se aproxima a su término, la sensibilidad del mismo es mayor para recibir o tolerar críticas, y son escasas o nulas las posibilidades para hacer correcciones.

En la experiencia democrática del Ecuador iniciada en agosto de 1979, puede decirse, según lo comentado en el numeral anterior, que en 1980 habría empezado el subperíodo intermedio. El año siguiente, 1981, se empezó con un cuadro claro de las expectativas de la economía nacional y con un conjunto coherente de proposiciones de objetivos y políticas, gracias al proceso de formulación del Plan Operativo que se había iniciado en septiembre de 1980. Pero en el curso del primer semestre de 1981, el Ecuador y su gobierno han tenido que enfrentar serias dificultades, provenientes del conflicto de límites con el Perú, la crisis internacional y el lamentable fallecimiento del señor Presidente de la República, Dr. Jaime Roldós Aguilera. Además, en la segunda semana de mayo, se cambiaron los ministros de Finanzas, Agricultura y de Salud.

Estos eventos corresponden a los factores de alteración de la vida nacional antes comentados. Frente a estas circunstancias, ha quedado en evidencia la utilidad de los trabajos de evaluación y de planificación operativa que la Secretaría de Planificación ha venido desarrollando. En efecto, la crisis internacional y sus consecuencias para la economía ecuatoriana en 1981, fueron advertidos en la evaluación de la marcha de la economía realizada en septiembre-octubre de 1980, y sobre la base de las conclusiones de esa apreciación se formuló el Plan Operativo de 1981. Las implicaciones económicas del conflicto de límites,

fueron tratadas oportuna y coherentemente a través de dicho plan. El cambio de ministros no implicó mayor alteración en la política gubernamental, ya que los nuevos ministros han tenido de referencia el Plan Operativo 1981. Por último, el nuevo Presidente de la República, Dr. Osvaldo Hurtado Larrea —que en su condición de Vicepresidente de la República y de Presidente del Consejo Nacional de Desarrollo, dirigió el proceso de formulación del Plan Nacional de Desarrollo 1980-84 y del Plan Operativo 1981— tiene en estos documentos una pauta de orientación, con toda la legitimidad que implica la discusión y aprobación que tuvieron en el seno del gobierno.

Continuando con los trabajos de la planificación operativa —no obstante los inesperados y trascendentales cambios ocurridos en la dirección del gobierno— en el mes de mayo de 1981, se inició la preparación de la proforma del Plan Operativo para 1982. A esos efectos, la Secretaría de Planificación formuló una primera aproximación sobre la base de hipótesis preliminares, de las tendencias económicas y financieras de 1982, y una identificación de las áreas de política y de proyectos que más alta prioridad ameritan para ese año. Por otro lado, se inició la segunda evaluación de la marcha de la economía⁶ en 1981 y de sus expectativas, la que se decidió ampliar con apreciaciones sobre la aplicación del Plan Operativo 1981 y sobre las medidas de política económica más importantes tomadas en los cuatro primeros meses del año.

3. *El Subperíodo Final*

El comienzo de este subperíodo es relativo; y, consecuentemente, también lo es el término del precedente. Por un lado, depende de las normas constitucionales que sustentan el régimen democrático y el proceso eleccionario de las autoridades que constituyen el Gobierno; por otro, queda sujeto a las circunstancias políticas y a los acuerdos entre partidos relativos a la iniciación, en forma franca, de la lucha política por la sucesión del gobierno. Todo lo cual es, por cierto, relativo a cada país y a cada experiencia de sucesión. Pero tomando de

6 La primera evaluación de este año se hizo al término del primer trimestre.

referencia los procesos de los países con régimen democrático de América, el subperíodo final cubre, por lo general, los 18, 12 u 8 últimos meses del gobierno vigente.

Este subperíodo se caracteriza, entonces, por la forma abierta que toma la lucha política en torno de la sucesión del gobierno. En el régimen democrático, al gobierno vigente le corresponde garantizar la mantención de los mecanismos institucionales que posibilitan el proceso político y eleccionario, al mismo tiempo que su acción no debería ser dirigida a intervenir en dicho proceso a favor de una u otra corriente política, o de uno u otro candidato a Presidente de la República.

No obstante esta norma general, el gobierno difícilmente se abstiene de participar en esa lucha. Recuérdense aquella motivación elemental o básica del gobierno, relativa a la mantención y sucesión del poder. Dentro del margen de tolerancia que el juego político le permite y a pesar de toda protesta o declaración de imparcialidad, el gobierno no influye, quiérase o no, directa o indirectamente en dicho proceso. Trata, por lo mismo, poner de relieve lo positivo de su gestión y sus resultados a una evaluación y crítica públicas. Se desarrolla así un debate de las políticas públicas y del conjunto de las mismas seguidas por el Gobierno que termina. Dicho debate forma parte de la discusión más amplia sobre el porvenir del país y los distintos programas de gobierno que los partidos políticos, corrientes de opinión y candidatos ofrecen a la ciudadanía.

Esta controversia es más amplia y profunda en la medida que el régimen democrático es participativo y que garantiza las libertades y derechos ciudadanos. Es animada, además, por la conciencia que existe de los problemas nacionales y por la capacidad de presión de las mayorías nacionales para reclamar solución. Pero, en la medida de estas condiciones no se dan o se presentan levemente, el debate político es limitado y el proceso de sucesión del gobierno, se constriñe a una disputa por el poder entre los grupos dominantes y entre personalidades políticas.

Por lo explicado, y a causa del mismo hecho que el gobierno se aproxima a su fin, éste se interesa por terminar obras o proyectos, y por enfatizar la aplicación de políticas sociales y económicas. Así como en el primer subperíodo son frecuentes

las colocaciones de "primeras piedras" o de primeras "paladas de tierra", o la aprobación o comienzo de proyectos, de programas y políticas; en este último, menudean las inauguraciones de obras o entrada en función de proyectos, y el balance de resultados positivos de las políticas públicas con mayor cobertura social, económica o geográfica. Este esfuerzo, sin embargo, tiene que afrontar el relativo debilitamiento o aflojamiento que introduce en la administración pública la lucha política aludida.

El subperíodo que se viene comentando, es dinámico en lo que se refiere a las políticas públicas, como lo es también lo relativo a la política a causa de la sucesión del poder. Esto trae notables características a la planificación operativa, que en este subperíodo podría decirse que es la más vigente o que más sentido práctico tiene para el gobierno. El diagnóstico de los planes operativos, debe identificar —para que sea de utilidad en la orientación de la toma de decisiones del gobierno y de la administración pública— los principales problemas que enfrenta en el corto plazo el desarrollo nacional en lo económico, financiero, social, internacional, institucional, etc., así como identificar sus causas. Las evaluaciones de las políticas públicas, de los programas y proyectos, tienen igual propósito: descubrir y exponer sus problemas y causas. Estos trabajos poseen, por su naturaleza, un sentido crítico que en el subperíodo final, el gobierno está menos dispuesto a aceptar, sobre todo si de ello queda testimonio en documentos públicos; pues, dan argumentos a la oposición y menoscaban su prestigio. Como se ha dicho, en este momento, está pronto, en cambio, a mostrar los esfuerzos en que ha estado empeñado y los logros que ha conseguido. Por esta actitud, en este subperíodo se tienden a debilitar los trabajos relativos al diagnóstico y a las evaluaciones, y se requiere un gran tino para efectuarlos y exponer sus conclusiones.

La estrategia de corto plazo y los principales objetivos que informan los planes operativos del último subperíodo, deben tomar en cuenta las singularidades políticas y administrativas del mismo, lo que se refleja en las metas de las políticas y programas, y por consiguiente en los montos de recursos que se asignan. Las exigencias gubernamentales, por conseguir resultados prontamente tienden a hacer perder interés por la compleja cues-

tión del equilibrio, especialmente en la esfera presupuestaria, monetaria y de financiamiento externo. La preocupación política sobre el particular —cuando la hay—, se limitan a enfatizar que esos desequilibrios no exacerban la inflación ni la inestabilidad social. Teniendo en cuenta esta característica, lo propio sería pensar con anticipación sobre estos problemas y formular el Plan Operativo que precede a este subperíodo considerando desde ya tal problemática.

Si bien la planificación operativa en el último subperíodo es la que más atrae al gobierno; ésta, sin embargo, no es la única expresión de la planificación vigente en el medio nacional en ese momento. por el carácter político del subperíodo final, se actualiza y entran a ser parte del debate político, las otras dos dimensiones temporales de la planificación: la del mediano plazo y la de largo plazo. La primera, porque a través de sus diagnósticos, diseños de estrategia, objetivos y programas,, aporta ideas, criterios y datos que son utilizados, junto a otras fuentes, en la formulación de los programas que los partidos, corrientes de opinión y candidatos presidenciales ofrecen en sus postulaciones a la sucesión del gobierno.

Otro tanto ocurre en los elementos que conforman la imagen objetivo de largo plazo, que brinda un marco de referencia y una vertiente de ideas generales. Respecto a esta posibilidad de la planificación de mediano y largo plazo de hacer sustantivos aportes a la discusión pública del desarrollo nacional, podría decirse que su mayor éxito, reside en que llegue a ser una vigorosa fuente de inspiración del proceso político; concebido éste, en su más amplia cobertura social y más prolongado horizonte temporal. Conceptualizada así la planificación deja de ser un mero instrumento del gobierno de turno y reafirma su carácter estructural. En el momento en que la lucha por el poder apremia la formulación o perfeccionamiento de los programas de gobierno que se ofrecen a la ciudadanía, y que ésta discute (lo que ocurre en este último subperíodo), es cuando más trascendencia adquiere la planificación si ella consigue transformarse en fértil vertiente de información, ideas, estrategias y objetivos nacionales.

La Junta Nacional de Planificación del Ecuador —que en la actual época democrática se le ha nominado Secretaría Ge-

nera de Planificación, gracias al acervo teórico, metodológico, informático y de ideas que ha formado a través de más un cuarto de siglo de perseverante trabajo, ha llegado a tener un prestigio que le ha conferido esa cualidad de vertiente idearia y de datos sobre el desarrollo nacional, no obstante sus restricciones y las críticas de que, justa e injustamente es objeto en la controversia pública. Ello se debe tanto a la riqueza de su acervo como a las limitaciones que padecen otros centros o entes académicos, políticos o institucionales que tratan la problemática del país.

Entre los países de economía mixta de América Latina y del Caribe, difícilmente se encuentra un órgano central de planificación con más influencia que el de la planificación ecuatoriana. En el país es el organismo público que de manera más permanente, más amplia y más específica —dentro del estilo y ritmo nacionales de la conducción política y administrativa— está examinando la realidad nacional. Ello lo hace en cumplimiento de sus funciones, establecidas en diferentes leyes,⁷ y para satisfacer los pedidos de estudios, opiniones y sugerencias del Gobierno; y, por sus responsabilidades en no menos de unos 60 centros de análisis y de decisión del sector público en los cuales participa.

El actual período gubernamental —de acuerdo al plazo que la Constitución establece para que el Presidente de la República ejerza la Función Ejecutiva⁸ termina en agosto de 1984, por lo que es admisible suponer que parte significativa del año 1983 y los primeros meses de 1984 estarán comprometidos por el proceso político y eleccionario de sucesión del poder. Si el desarrollo que ha empezado a tener la planificación operativa no se viera alterado, el Gobierno tendría en este último subperíodo, un efectivo apoyo para continuar —dentro del sistema democrático, por cierto— con mayor coherencia y racionalidad que

7 De las cuales los decretos leyes más importantes, entre otros, son el No. 19 del 28 de mayo de 1954 y el No. 40 del 2 de agosto de 1961, vigentes de acuerdo a la actual Constitución Política de la República, promulgada el 10 de enero de 1979.

8 Artículo 73 de la Constitución Política de la República del Ecuador.

en otras circunstancias la estrategia y plan de mediano plazo que inició, ajustándolo, como probablemente sea necesario, a las circunstancias que se presenten en los años venideros y en aquel superíodo final.

4. *El papel de la Planificación Operativa y la Posición del Planificador.*

La función que la planificación puede cumplir en los diferentes subperíodos, ha sido esbozada al tratar cada uno de ellos. Como se ha visto, esta planificación puede hacer un efectivo aporte a la definición y condición de la política gubernamental en los tres subperíodos comentados; pero siempre enmarcada en el plano de mediano plazo e inspirada en la ideología del programa de gobierno, y también en la ideología de la imagen objetivo, en los temas que las ideas de éstas resultan compatibles con las de aquél.

En cada uno de los subperíodos analizados, la planificación operativa enfrenta una problemática distinta. En el primero, se trata de la organización del gobierno, de la iniciación de su política y del control efectivo del poder que se empeña alcanzar dentro del menor tiempo posible; en el segundo, debe impulsar el avance de las políticas, programas y proyectos de mayor envergadura de la estrategia y plan operativo de mediano plazo, a la vez que atenuar o compensar las consecuencias destabilizadoras de los factores perturbadores nacionales e internacionales que se presenten. En el tercer subperíodo, su mayor colaboración reside en ayudar a concretar a darle racionalidad a las aspiraciones de terminar obras o proyectos y de conseguir resultados efectivos de las políticas públicas, cuidando que no exacerben la inflación ni los conflictos sociales.

Por último, una breve alusión al carácter y al papel del planificador, visto desde la política de los argumentos expuestos. El planificador, como persona que ha hecho de esta actividad su oficio profesional, es un ente intelectual y técnico que está inmerso como agente activo en los procesos político-sociales a que da lugar la construcción y discusión de imágenes objetivos, la formulación y ejecución de las estrategias y planes de desarrollo de mediano plazo y de todo lo que implica la planifi-

cación operativa. Por ideología y por amplitud de los temas que trata, podría sentirse más cómodo cuando participa en los trabajos propios del largo plazo; pero su situación se torna más comprometida e incómoda en los trabajos de mediano plazo, toda vez que tiene que laborar partiendo de las referencias que le da el programa de gobierno de turno, independientemente de su adhesión o aceptación política del mismo.

He aquí una de las cuestiones más arduas y delicadas que debe enfrentar, ante la cual no tiene más recursos que apelar a su capacidad técnica y a su ética profesional. La primera le confiere solvencia y prestigio para sostener sus puntos de vista y posiciones ante las autoridades gubernamentales de mayor nivel; y la segunda, le permite actuar derecha o correctamente, tratando de resolver la compleja ecuación que significa preservar y concretar, tanto como es factible, en las estrategias y planes de mediano plazo los contenidos ideológicos de la imagen objetivo, dentro de las restricciones que para los mismos pueden significar los contenidos políticos y sociales del programa de gobierno que inspiran a dichas estrategias y planes.

En esta compleja situación, el planificador tiene tres aliados. Los grandes y persistentes problemas nacionales y sociales que significa el subdesarrollo; la concientización social de dichos problemas y las aspiraciones de los más amplios estratos de superarlos; y, el sistema democrático, en el cual se requiere de la voluntad popular para alcanzar el poder.

Los elementos anteriores son los que en el largo plazo le imprimen a la planificación y al planificador vigencia permanente y carácter estructural, lo que rebasa las circunstancias, muchas de ellas transitorias, que tiene cualquier gobierno de turno en los sistemas de economía mixta con régimen democrático.

B I B L I O G R A F I A

- Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica. "Ecuador, Estrategia de Desarrollo". Julio de 1979.
- Gobierno Constitucional del Presidente Jaime Roldós. "Veintiún Bases Programáticas". Marzo de 1979.

República del Ecuador. "Plan Nacional de Desarrollo 1980-84 del Gobierno Democrático". Marzo de 1980.

República del Ecuador. "Instructivo del Presidente de la República para la Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 1980-84". Abril de 1980.

Secretaría General de Planificación. "Programación de las Actividades de la Secretaría". Abril de 1980.

Secretaría General de Planificación. "Apreciaciones sobre la Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo". Octubre de 1980.

República del Ecuador. "Instructivo del Presidente de la República para la Formulación del Plan Operativo Nacional 1981". Noviembre de 1980.

República del Ecuador. "Plan Operativo Nacional 1981". Abril 1981.

Secretaría General de Planificación. "Comentarios sobre la Marcha de la Economía y las Expectativas de Alcanzar las Metas del Plan Operativo de 1981". Abril de 1981.

Secretaría Nacional de Planificación. "Codificación de Disposiciones Legales Atinentes a la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica y al Consejo Nacional de Desarrollo".

Registro Oficial. "Constitución Política de la República del Ecuador aprobada en el Referéndum del 15 de enero de 1978". Marzo de 1979.

Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica. "25 Años de Planificación". Mayo de 1979.

TECNICAS DE PROGRAMACION PRESUPUESTARIA *

Por:
Guillermo E. Molina L.

Director de Cooperación Técnica y Docencia de la Asociación Interamericana de Presupuesto Público, funcionario de la Organización de los Estados Americanos.

* Conferencia sustentada en el Seminario sobre "Política Económica, Planificación y Presupuesto"; Quito, Ecuador, noviembre de 1981.

PRESENTACION

Si bien las formas y procedimientos adoptados en los distintos países latinoamericanos para la implantación de los presupuestos programáticos han sido diversos en casi todos los países de la región, el enfoque fue similar y su desarrollo concomitante a la amplia vigencia que adquirieron en el período 1960-1970 las ideas de la planificación del desarrollo económico y social.

No hubo un solo país que haya decidido modificar su forma de preparar y presentar el Presupuesto Fiscal sin que con ello persiguiera utilizar el instrumento presupuesto como la herramienta fundamental para ejecutar en el corto plazo los objetivos y metas previstos en los planes de desarrollo. De ahí que todos los intentos de mejoramiento de los sistemas presupuestarios de los países de América Latina, sufrieran las mismas alternativas de auge y declinación que ha tenido el proceso de planificación del desarrollo en la región, desde el inicio de la década de los 60.

La mayoría de los esfuerzos por introducir el enfoque programático en los presupuestos fiscales, se ha caracterizado por privilegiar una de las fases del proceso presupuestario, la etapa de formulación, no atendiendo con igual rigurosidad y dedicación las restantes de discusión y sanción, ejecución, control y evaluación.

En los hechos, el enfoque programático sirvió para una actualización de las clasificaciones presupuestarias en uso y para ampliar en muchos las informaciones sobre lo que el Estado y sus organismos se proponen hacer con los recursos que el presupuesto asigna y distribuye.

Los esfuerzos cumplidos en los distintos países para expresar verdaderos programas en sus presupuestos, también han tenido resultados que de ninguna manera pueden considerarse homogéneos y aún no satisfechos de acuerdo a los objetos perseguidos.

La Asociación Interamericana de Presupuesto Público

NOTA: Los criterios y opiniones vertidos en el presente documento, son de responsabilidad del autor y no comprometen a ninguna Institución en particular.

(ASIP) presenta este trabajo a consideración de los señores participantes del Seminario de Política Económica, Planificación y Presupuesto, que se desarrolla en Quito, Ecuador del 17 al 19 de noviembre de 1981, como un resultado de lo que se puede lograr a través de la cooperación horizontal con el Colegio de Economistas de Quito y la Subsecretaría de Presupuesto y Crédito Público del Ecuador.

El Primer Capítulo presenta algunas reflexiones acerca del Presupuesto por Programas en América Latina, por ser la técnica de uso generalizado; en el segundo capítulo se destina en forma sintética al tratamiento técnico conceptual de las técnicas del PBC, PPBS y PPP; en el tercer capítulo se presenta algunas conclusiones y sugerencias que a nuestro juicio merecen una amplia consideración en los niveles de decisión del sector público.

CAPITULO I

REFLEXIONES ACERCA DEL PRESUPUESTO EN AMERICA LATINA

La década de los años 50 marca la expansión de las actividades del Sector Público en América Latina, verificable a través de cifras muy significativas en cuanto a su participación en el proceso económico y social. Se transforma sucesivamente la concepción tradicional de "Estado Prestador de Servicios" hacia la de "Estado Redistributivo" y finalmente a la de "Estado Productor"; (con énfasis en la promoción del desarrollo económico y social). Es así como surge el concepto de "Economía Mixta" asociado a la intervención del Estado en el proceso socio-económico de los países.

El Sector Público asume funciones y se organiza como un importante sujeto del proceso económico y social, para lo cual adopta diversas características institucionales, tales como, organismos de promoción y empresas productoras de bienes y servicios.

La magnitud, complejidad y diversidad de funciones que asume el Sector Público motiva la preocupación de las autoridades políticas para hacerlas efectivas y eficientes, esto demanda investigación y adopción de técnicas especializadas. Pa-

ralelamente se encarga a organismos técnicos internacionales el estudio de la realidad regional y a fin de que propongan técnicas que tiendan al mejor aprovechamiento de los recursos. Es así como surge la idea de "Programar el Desarrollo Socioeconómico" de los países del área, utilizando la técnica de la planificación.

Esta técnica desarrollada, en los años 50, por la CEPAL tuvo sus antecedentes más importantes en:

- a) La evolución de la teoría económica a partir de la gran depresión.
- b) La aplicación generalizada de medidas de control económico en Europa.
- c) Los adelantos logrados en las décadas anteriores en la teoría macroeconómica.
- d) La pérdida de vigencia de el modelo económico de la competencia perfecta.

Estos elementos indicaron la insuficiencia de los mecanismos del mercado para garantizar, por sí solos, el pleno empleo de los factores productivos y la asignación óptima de los recursos disponibles.

En este contexto histórico y técnico, economistas de la CEPAL y expertos de distintos gobiernos latinoamericanos se pusieron de acuerdo en la conveniencia de utilizar a la planificación, como método para la formulación de una política económica más racional y coordinada.

Inmediatamente se establecieron organismos de planificación en varios países y se tomó conciencia de la responsabilidad que tiene el gobierno en la determinación de los objetivos del desarrollo económico y social. A fines de los años 50, eran ya varios los países latinoamericanos que utilizaban los procedimientos sugeridos por la CEPAL para la formulación de planes de desarrollo.

Al firmarse la Carta de Punta del Este, en Agosto de 1961, se entra en una nueva era de ordenamiento del desarrollo que marcaba por largo tiempo su evolución económica y social. Los acuerdos básicos de dicha carta pueden resumirse en los 3 puntos siguientes:

- Aceptación general de la planificación como instrumento de Gobierno.
- Reconocimiento explícito por parte de E.E.U.U. de la necesidad de respaldar y complementar adecuadamente el esfuerzo interno de los países.
- Definición a nivel continental, de una política dirigida a transformar pacíficamente el subdesarrollo latinoamericano en un proceso dinámico de crecimiento.

Por otra parte, el crecimiento de la participación del gasto público en la producción nacional; la demanda de fuerza de trabajo por el gobierno, la ampliación de los servicios gubernativos; la creciente y cada vez más diferente distribución institucional de los gastos del Sector Público, la presencia significativa de los gastos de inversión, genera problemas inherentes al financiamiento público; a su vez, sufre las consecuencias de un sistema tributario regresivo, de la vulnerabilidad frente al comercio exterior, de la inelasticidad-ingreso de las recaudaciones, lo que conduce a un desfinanciamiento crónico del presupuesto.

Con tales antecedentes el Sector Público agente regulador del comportamiento socio-económico y productor de bienes y servicios tendientes a solucionar la problemática del desarrollo, cambia su forma de presupuestar que hasta entonces, se basaba fundamentalmente en el método de los "Incrementos Anuales" con un alcance exclusivamente financiero e institucional, por la "Técnica del Presupuesto por Programas" como el mejor "instrumento" de la planificación de corto plazo, de política económica y de racionalización administrativa.

Pretender realizar una evaluación de lo acontecido en América Latina con el proceso de implantación y puesta en marcha en los sistemas de presupuestación por programa, significa introducirse en un mundo donde es bastante difícil distinguir cuándo termina el formalismo y comienza la realidad. Muchos de los cambios realizados son sólo muestras de buenas intenciones del pasado que con el tiempo fueron distinguiéndose y ahora sólo queda el nombre y la ilusión de la reforma que se intentó primitivamente.

Al adoptarse la técnica del presupuesto por programas se pretendía básicamente llenar dos vacíos muy importantes que

presentaba el presupuesto tradicional. El primero de ellos, disponer de un instrumento programático de las acciones del Estado que permitiese vincularlas con los objetivos a lograr en los esquemas de planificación cosa que resultaba muy difícil de conseguir con las características y estructura del presupuesto tradicional. A su vez, un instrumento que sirve para identificar objetivos y coordinarlos, también debe ser útil para controlarlos y evaluarlos, y es ese precisamente el segundo aspecto que se esperaba resolver con el presupuesto por programas.

Es conocido que el presupuesto tradicional no reunía las condiciones suficientes para poder realizar un control de la eficiencia con que se ejecutan las operaciones del Estado, el presupuesto-programa, muy por el contrario, se estructuró especialmente para dar respuestas en este sentido, al superponer dos sistemas de medición que acompañarían el desarrollo de los programas —uno financiero y otro físico—lo que permitiría efectuar análisis de los resultados obtenidos, relacionando el nivel de la meta cumplida con el costo total que significó esa acción.

Sin embargo, cuando se inició la reforma presupuestaria, la falta de personal capacitado, la estructura y funcionamiento administrativo y la inadecuada estrategia adoptada, dieron una serie de condiciones desfavorables a los cambios que se pretendía introducir, lo que obligó a efectuar algunas concesiones técnicas que perjudicaron la capacidad de entendimiento de la nueva técnica de presupuesto por programas. Circunstancias éstas que determinaron que aún en la actualidad exista en muchas partes la “sensación” de que el presupuesto por programas no está cumpliendo correctamente las funciones básicas que se le habían encomendado.

El comprobar si esta “sensación” obedece a la realidad o no, es un problema que entraña más dificultades de lo que aparentemente parece, porque no se dispone de un adecuado diagnóstico de lo que efectivamente está sucediendo con el proceso de reforma.

Desde el punto de vista formal casi todos los países han superado los obstáculos, a nivel real la situación es totalmente diferente. Por otra parte, todo proceso requiere ser evaluado a fin de determinar las faltas cometidas y enmendar las desviaciones producidas, el no hacerlo significa quedar expuesto

a insistir en los defectos o limitaciones y avanzar por camino errado.

Con la reforma presupuestaria ha sucedido en alguna medida este fenómeno. De ahí, entonces, la necesidad de realizar una evaluación del proceso de implantación de presupuesto por programas, ya que los avances espectaculares efectuados en diversos aspectos de la técnica no pasan de ser en muchos casos, meros hechos formales que nunca han llegado a funcionar.

No es nuestra intención hacer un balance pormenorizado de la implementación de la técnica del presupuesto por programas en América Latina, de analizar su desarrollo y de perfilar sus logros y limitaciones, sino confrontar para efectos de discusión en este seminario, con otras que se han experimentado, caso del denominado Sistema de Planeamiento-Programación-Presupuestación (PPBS), orientado a mejorar las decisiones públicas en la aplicación de los recursos disponibles, a base de un sistemático análisis económico para elegir la más óptima alternativa tendiente al logro de los objetivos nacionales: ya sea para verificar si las acciones y actividades que ejecuta el Estado son eficaces y eficientes; si se deben reducir, ampliar o suprimir programas en ejecución y arbitrar los mecanismos necesarios para obtener una reducción del Presupuesto Gubernamental, caso del Presupuesto Base Cero (ZBB).

CAPITULO II

MARCO CONCEPTUAL

1. TECNICA DE PRESUPUESTO BASE CERO

En el año 1969 se inició en una compañía privada —la Texas Instruments— la aplicación de una nueva técnica presupuestal. Más que un sistema se trata de un enfoque para la preparación del presupuesto de cualquier entidad.

Esta técnica se utiliza a partir de 1973 en varios estados de los Estados Unidos y a fines de 1976, la ley de Reforma del Gasto y de la Economía Pública decide que el Congreso debía revisar en base cero y evaluar las autorizaciones de los programas y de cada acción con incidencia presupuestaria en un

marco de cinco años. Por otro lado esa ley, cometía al Director de la Oficina de Administración y Presupuesto a la elaboración de un programa de presupuesto con base cero para todos los departamentos y agencias dependientes del ramo Ejecutivo.

La nueva técnica parte de cierto cuestionamiento básico que pueden hacer tanto los congresistas, como los altos funcionarios del Ejecutivo y los propios responsables de las agencias y dependencias gubernamentales.

El enfoque base cero pretende determinar si las acciones que impulsan y ejecutan los distintos departamentos y agencias son eficaces y eficientes; si se deben suprimir o reducir ciertas acciones con el fin de auspiciar el desarrollo de otras más prioritarias y en fin contar con elementos para reducir el volumen del presupuesto.

La finalidad declarada al implantarse esta técnica era obtener una racionalización y en definitiva una reducción del gasto público. Lo que pretende esa técnica es arbitrar mecanismos para asignar los recursos a programas, proyectos o actividades que tuviesen una mayor prioridad buscando una mejor distribución del gasto público para el logro de objetivos. A su vez, se obligaba al Congreso a realizar exámenes sistemáticos a intervalos regulares, en todas las autorizaciones de créditos presupuestarios, a todos aquellos gastos públicos financiados con el producto de impuestos y la decisión sobre si debían o no abandonarse aquellos programas no prioritarios.

Según P. A. Pyhrr, uno de los más conspicuos propulsores de esta técnica, la misma sirve no solamente para elaborar el presupuesto fiscal, sino también para la definición de los objetivos gubernamentales; para la ejecución de los programas; y para tomar decisiones en el ámbito público.

Las características básicas de este enfoque base cero se pueden apreciar a través de las cuatro fases por las que atraviesa ese proceso. Las fases son:

- a) Identificar las unidades de decisión.
- b) Analizar cada unidad de decisión como parte de un módulo o paquete de decisión.
- c) Clasificar y evaluar por orden de prioridad a todos los módulos definidos con el fin de establecer las solicitudes de asignación.

d) Preparar los presupuestos, reflejando aquellos módulos de decisión aprobados.

Las Unidades de Decisión

El presupuesto base cero tiende a concentrar la atención de los directivos en la evaluación de las actividades y en la toma de decisiones. Por tanto, serán esas unidades de decisión los elementos significativos de cada organización. Ese será el campo de análisis fundamental de cada administrador o responsable de operación.

Por lo general, esas unidades de decisión pueden corresponder a aquellas unidades presupuestales previstas en la organización vigente. En aquellas instituciones con unidades de presupuesto detallado o con estructura de centro de costo, la unidad de decisión puede corresponder a una unidad presupuestal. También si la organización tiene una estructura de programa bien desarrollada, la unidad de decisión corresponderá al nivel más bajo de esa estructura. A su vez, ciertos proyectos de gran importancia o ciertos cometidos de trabajo o tarea especial pueden ser definidos como unidades de decisión.

Peño el concepto esencial del enfoque está dado por esos "módulos o paquetes de decisión" que constituyen el marco en el cual cada unidad de decisión estará identificada y descrita de una manera detallada con el fin de permitir a quien debe adoptar decisiones, tanto a nivel de Poder Ejecutivo como del Legislativo, evaluar y ponderar esa decisión en base a un orden de prioridades y en concurrencia con otras decisiones que afectan a un mismo financiamiento o simplemente para aprobar o rechazar ciertas iniciativas.

La información que debe brindar el módulo incluye datos sobre propósitos u objetivos de las unidades; descripción de las acciones a cumplir; costos que habrán de sufragarse y beneficios que se esperan; apreciación sobre el volumen de trabajo que implicarán; comparación entre las distintas alternativas en la utilización de los medios disponibles para alcanzar los objetivos; identificación de distintos niveles de esfuerzo y en definitiva la definición de los criterios para medir resultados.

Las etapas que deben seguirse para elaborar esos módulos

o paquetes de decisión incluyen:

- a) Formas o métodos alternativos para lograr objetivos, cumplir la actividad o ejecutar la operación. Los responsables de la actividad u operación deben identificar y evaluar esas alternativas significativas y elegir la que consideren más apropiada.
- b) Identificar los niveles diferentes de esfuerzo para cumplir la actividad o ejecutar la operación. Es decir, el administrador entre los métodos alternativos evaluados debe precisar los distintos niveles de esfuerzo y de utilización de recursos que pueden ser requeridos para la tarea de ejecución. Los administradores establecerán un nivel mínimo de esfuerzo que estará por debajo del nivel corriente de operación y luego identificarán los niveles adicionales o de expansión, como módulos de decisión por separado.

Es este el aspecto más difícil del análisis con base cero y a su vez es el elemento clave del proceso.

Si el administrador solamente analizara y presentara un único nivel de esfuerzo, generalmente será el deseado por él y la administración superior se vería forzada a aceptar o denegar esa solicitud de recursos, asignando o no fondos para esa actividad u operación; decidiendo eliminar el programa haciendo cortes arbitrarios o replanteando el proceso presupuestario si la solicitud excede a los parámetros establecidos para la asignación de los fondos disponibles.

Cada unidad de decisión puede tener varios módulos de decisión. Cada módulo de decisión identifica un nivel determinado de incremento para una misma unidad de decisión. Son estos niveles de incremento los que deben ser ordenados, identificándose un nivel mínimo de esfuerzo y además los incrementos adicionales y presentados en módulos de decisión por separado. De esta manera cada administrador, cada responsable de actividad u operación significativa presentará varias alternativas para que los administradores superiores puedan tomar una decisión.

Los niveles serán ordenados en:

- | | |
|----------------------------------|--|
| a) Nivel Cero | Implica la eliminación de la operación o actividad. |
| b) Nivel reducido o Mínimo | Fija un nivel de simple mantenimiento y ello sucede cuando se aprueba el módulo de decisión con un nivel mínimo de esfuerzo. |
| c) Nivel corriente o normal | Implica mantener el mismo nivel de esfuerzo, ello sucede cuando al nivel mínimo se agregan uno o más niveles de incremento. |
| d) Nivel acrecido o de expansión | Cuando uno o más de los niveles de esfuerzo son aprobados sobre el nivel corriente. |

Lo difícil siempre será establecer el nivel mínimo o reducido de esfuerzo dado que es difícil establecer un porcentaje determinado al esfuerzo corriente por debajo del cual la operación o la actividad debe ser eliminada. Cada administrador debe identificar ese nivel mínimo para el desarrollo de la actividad u operación y siempre implicará un nivel por debajo del normal o corriente.

El eje central de este enfoque reside en el análisis, ordenación y clasificación por prioridades de estos módulos de decisión.

El proceso es siempre de los niveles bajos hacia los superiores, dado que cada gestor responsable de actividad y operación presenta a su superior los módulos de decisión elegidos. A medida que se sube en la escala jerárquica estos módulos de decisión se van consolidando.

Las formas de encarar esta labor variarán de acuerdo a la naturaleza de la organización y de su tamaño.

Como características básicas a resaltar en esta técnica o enfoque y sus similitudes o diferencias con el PPBS debe de-

cirse que cuando se implantó a nivel de Gobierno Federal de los Estados Unidos uno de los objetivos que se perseguían, era el de reducir el gasto público, cosa que ni el PPBS o la técnica de Dirección por Objetivos tenía entre sus fines. También persigüé una reasignación más racional de los recursos de una institución, bajándose ciertos costos de operación y mantenimiento y destinarlos directamente a otros programas para dotar con mayores recursos a actividades u operaciones de más alta prioridad en vista de los objetivos.

Al igual que el PPBS pretende mejorar la toma de decisiones en el ámbito gubernamental a base de una definición precisa de objetivos y en vista de posibilitar la ejecución de las políticas gubernamentales; pero a diferencia con el PPBS, el Presupuesto Base Cero no reserva en exclusividad esa tarea a los niveles superiores sino que obliga a un proceso de elaboración y planteo de soluciones alternativas que se desenvuelve en forma ascendente y por agregación en todos los niveles jerárquicos de las organizaciones públicas.

Tanto el sistema de Planeamiento-Programación y Presupuestación como el enfoque Base Cero persiguen una mejor asignación y utilización de los recursos disponibles; a vincular las actividades de planificación y de presupuestación y en definitiva a establecer estrechos lazos de correspondencia entre los medios a emplear y los resultados y objetivos a lograr.

Lo que el enfoque Base Cero realiza, a diferencia con el PPBS, es que cada administrador debe distinguir y evaluar las implicaciones presupuestarias frente a distintas formas de cumplir la actividad o ejecutar la acción, así como para definir niveles de esfuerzo diferenciados para ejecutar la operación o actividad.

2. TECNICA DE PLANEAMIENTO—PROGRAMACION Y PRESUPUESTACION (PPBS)

El origen de la implantación de este sistema en el sector público de los Estados Unidos, estuvo radicado en la preocupación del entonces Ministro de Defensa McNamara y era disponer de criterios efectivos para tomar decisiones en la asignación y distribución de los recursos entre las distintas armas y

los diferentes sistemas de armamentos. Su objetivo era lograr una cabal conducción de los esfuerzos para la Defensa Nacional. Especialmente en el campo militar, la extremadamente rápida evolución tecnológica abre un gran abanico de posibilidades mientras los costos de los distintos sistemas de armamentos crecen en cantidades astronómicas.

El propósito era buscar el procedimiento más efectivo para asignar los recursos en el seno del Departamento de Defensa y a base de la aplicación de un sistemático análisis económico de beneficios/costo o de costo/eficacia.

Uno de los fines a perseguir estaba centrado en el establecimiento de un instrumento para una coherente toma de decisiones en el más alto nivel ejecutivo de la Secretaría. La distribución de los recursos entre los distintos sistemas de armamentos debía ser decidida teniendo en cuenta, por un lado, su capacidad para lograr el resultado esperado y por otro, en virtud de su respectivo costo. Los programas a ejecutar para el cumplimiento de la función Defensa Nacional, debían ser reagrupados en virtud de objetivos nacionales y estudiados en una perspectiva plurianual a efectos de evaluar las incidencias futuras de las decisiones tomadas en el presente. Las tareas de planificar, programar y elaborar el presupuesto debían, por tanto, constituir un proceso continuo, donde las decisiones tomadas en cada una de esas fases debían servir de base a las siguientes. Lo importante era definir con precisión las distintas alternativas y decidir la más conveniente en razón del objetivo perseguido y comparando diferentes costos con una perspectiva plurianual.

En definitiva lo que se pretendía lograr era que los niveles ejecutivos superiores dispusieran de los elementos necesarios para una racional toma de decisiones en vista de los objetivos a lograr, en el caso, el más eficaz sistema de defensa nacional.

Los resultados fueron existosos en ese ámbito específico y ello llevó al Gobierno a extender el sistema a todo el Gobierno Federal.

Con ese sistema se buscaba que los órganos del Estado, especialmente del Poder Ejecutivo que tenía la responsabilidad de formular el presupuesto federal, dispusieran del instrumento y del mecanismo necesario para asignar con racionalidad y eficacia los recursos disponibles entre las distintas formas alter-

nativas posibles para el logro de los objetivos nacionales. Obtener, mediante el desarrollo sistemático del análisis económico una información, lo más completa posible, sobre los costos y beneficios de cada una de las alternativas que se le presentaban al Gobierno para decidir la mejor o la más conveniente teniendo en cuenta los objetivos de las políticas gubernamentales.

Dicho sistema plantea también exigencias no siempre fáciles de resolver. En primer lugar, una precisa y explícita definición de los objetivos nacionales. En segundo lugar, la preparación de una gama amplia de alternativas que se presentan a la acción gubernamental. En tercer lugar, un acucioso análisis de los beneficios y costos de cada alternativa, lo que implica un exhaustivo trabajo en la recopilación de las informaciones necesarias y un personal sumamente capacitado en el empleo de esas técnicas de análisis sistemático implícito en el sofisticado proceso de toma de decisiones que se deseaba implantar en todo el sistema de la administración gubernamental federal.

Con el desarrollo de este sistema se pretendía cubrir ciertos vacíos o carencias del enfoque corriente del presupuesto por programas y actividades que si bien aseguraba coherencia entre la estructura presupuestaria programática y la estructura orgánica de los servicios no ayudaban en demasía para las opciones de decidir cuál de esas responsabilidades era más importante o prioritaria en función de los objetivos a perseguir, ni para resolver la disyuntiva de necesidades concurrentes, ni para elegir entre objetivos diferentes.

El sistema perseguía una estrecha vinculación entre las funciones generalmente no coordinadas de la planificación y de la elaboración de los presupuestos; lo que implica una visión plurianual para permitir a quienes tienen la responsabilidad de adoptar las decisiones públicas (Ejecutivo y Parlamento) una evaluación lo más completa posible de las ventajas e inconvenientes en términos económicos de cada una de las alternativas identificadas para la acción del Estado.

El enfoque del PPBS no considera a las actividades a cumplir como un fin en sí mismo y sí perfilar a los programas como el conjunto de actividades y acciones debidamente coordinadas e integradas que posibilitarán el logro de un objetivo determi-

nado. El énfasis recae ahora en concretar una asignación óptima a los recursos disponibles entre los distintos programas.

Se pretendió radicalizar el enfoque programático de la relación entre medios y fines y ello hacerlo en forma independiente a la responsabilidad de las distintas agencias o departamentos gubernamentales. Su objetivo básico era estructurar un sistema que ayudase a la toma de decisiones en los más altos niveles gubernamentales y, por tanto, su implantación tuvo un efecto netamente centralizador.

La otra característica que debe ser resaltada al examinar este sistema en su neta orientación prospectiva. La elaboración de los programas y su estructura debe permitir un examen bajo una perspectiva plurianual con el fin de lograr una estrecha vinculación entre las actividades de planificar, programar y presupuestar para lograr un único proceso.

Ese proceso unitario de planificar-programar y presupuestar es lo que permitirá definir la estrategia, cumplir los objetivos, confeccionar los programas y elaborar sus presupuestos.

En cuanto a su contenido el sistema estaba orientado hacia la identificación de los objetivos gubernamentales y su agrupación en categorías homogéneas para permitir la conformación de los programas a ejecutar. La identificación de los grandes objetivos no siempre es fácil de detectar pues muchos de esos objetivos no se prestan a la cuantificación lo que limita el establecimiento de metas, o aun cuando se puedan cuantificar no son lo suficientemente significativas para evaluar en toda su magnitud los efectos o impactos de sus resultados en el medio social.

No obstante, al colocar a los objetivos como eje central de la confección de los programas se persigue una más racional canalización de los esfuerzos para el logro de los resultados y aportar las bases para evaluar los medios alternativos que habrán de utilizarse para su cumplimiento. Al centrarse obligatoriamente en los objetivos, el presupuesto además de identificar los productos, resultados o efectos a lograr debe también agrupar los gastos en que incurrirán según el propósito o meta a la cual se apliquen.

A su vez, dada su orientación hacia el futuro y en vista de que toda asignación de recursos tendrá implicaciones en pe-

riodos posteriores, exige una planificación de las actividades y un ordenamiento de los recursos disponibles con un criterio de secuencia temporal.

En cuanto a sus requerimientos el sistema implicará la elaboración de un plan financiero y otro de resultados físicos para un período determinado, generalmente de cinco años que incluye el año que se presupuesta y que serán los elementos fundamentales para el proceso de análisis de los programas.

El plan financiero permitirá identificar los costos de los programas planeados y brindará información de los requerimientos financieros de las decisiones que se adopten en el presente y de su implicación para el período considerado mientras que el de resultados físicos identificará en términos de resultados (bienes o servicios) las metas que habrán de ser perseguidas en el período con la ejecución de los programas. Tanto el plan en términos físicos como financieros permitirá apreciar la magnitud, entidad y costo de los programas a ejecutar, calculándose en forma separada para cada año incluido en el plan.

Por último, el sistema presupone una sistemática aplicación del análisis económico de las distintas alternativas de gasto público identificadas para el cumplimiento de los objetivos gubernamentales. Esta es la pieza o elemento fundamental del sistema y constituye el eje central del proceso de selección de planes y programas que se consideran más convenientes para el logro de los fines de la política gubernamental, o sea la evaluación de los beneficios y los costos de cada alternativa abierta para el cumplimiento de los objetivos nacionales.

Pero en la realización de esos análisis, que se pueden concretar de diversas maneras y con grados variables de refinamiento, es donde se presentan las principales dificultades al sistema. Esos análisis sistemáticos requerirán un volumen de información bastante considerable, no siempre fácil de obtener en la administración pública y siempre difícil de ordenar, sistematizar y manipular en el seno de la administración. También implican el manejo de ciertas técnicas de análisis, más o menos sofisticadas, que pasan a ser patrimonio de un grupo de expertos y el desarrollo de prácticas de trabajo que se concretan en servicios auxiliares de asesoría para los niveles altos del Gobierno y sin la participación efectiva de los cuadros perma-

nentes de la organización, que continúa aplicando sus propias rutinas de trabajo.

3. TECNICA DE PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

Antes de señalar lo que se entiende por "Presupuesto por Programas" se transcriben a continuación una serie de definiciones encontradas en bibliografía especializada.

- Expresión financiera de la acción programada del gobierno.
- Operación de estimar cifras y acoplar por funciones y elementos de funciones, los productos y gastos que han sido previstos y autorizados por el programa o plan de acción, precisando además los medios de financiamiento.
- Formulación y adopción de un plan de actividades para un período de tiempo, relacionando la acción con los recursos y emprendiendo las actividades planificadas y aprobadas, de acuerdo con un programa y a un costo acorde con los recursos disponibles.
- Expresión de cantidad, forma, uso, dirección y objetivos de los gastos e ingresos.
- Cuenta o conjunto de cuentas, que reflejan las acciones que se intentan realizar en un período determinado, y el mecanismo por el cual se adoptan las decisiones reflejadas en dichas cuentas.
- Documento legal en el cual, sistemática y anticipadamente se calculan los ingresos y se autorizan los gastos que habrán de producirse en el Estado, en un cierto período de tiempo.
- Acto que prevee y autoriza los gastos del Estado, así como los ingresos que permiten cubrirlo.
- Proceso a través del cual se elabora, expresa, aprueba, coordina la ejecución y evalúa, el nivel de cumplimiento de los objetivos y el grado de racionalidad del uso de los recursos (Jorge Estupiñán).
- Necesidad de técnica económica, en cuanto representa los gastos en que una economía ha de incurrir en un

cierto período de tiempo y los ingresos con que ha de atenderlos.

- Acto de previsión y programación del futuro inmediato, que en sus dos aspectos de ingresos y gastos resume, el grado y la naturaleza de la intervención que el Gobierno piensa ejercer en la vida económica de la comunidad.
- Herramienta o instrumento de política fiscal porque constituye un conjunto sistemático de decisiones gubernativas sobre el nivel y composición del ingreso nacional.
- Instrumento que limita la acción del Estado para el cumplimiento de los planes, coordinando los diferentes recursos y actividades del sector público; en él se establecen las autorizaciones máximas de gastos que podrán efectuarse en un período determinado para cumplir los propósitos o las metas de cada programa, y se incluyen las estimaciones de los recursos y las fuentes de fondos para su financiamiento. (J. V. Rodríguez).

El presupuesto no constituye un fin, sino un medio para lograr los objetivos preestablecidos. Su importancia no reside en elaborar un buen documento financiero, sino que fundamentalmente en considerar los fines que con este instrumento se persiguen. (Mejorar las decisiones, racionalizar el uso de recursos, incrementar la productividad, reducir costos, etc.)

El presupuesto como instrumento de objetivos múltiples se constituye en mecanismo de decisión para las acciones del sector público y de la administración de los recursos que se le asignen y contribuye a medir la eficiencia con que se ejecutan dichas acciones, provee de información a las propias oficinas de presupuesto para cumplir mejor el desempeño de su cometido, provee de información que facilita la formulación y revisión de los planes y de las estadísticas básicas nacionales, proporciona cifras de control del cumplimiento de los planes, facilita el manejo general de la política fiscal.

De lo expuesto se propone la siguiente aproximación conceptual del Presupuesto por Programas-P³.

- Es una técnica de carácter interdisciplinaria e interinsti-

tucional, porque toma de las diferentes disciplinas e instituciones del sector público, sus aspectos más importantes para darles expresión y acción programática financiera (de ingreso y gasto), en función de la política gubernamental y del Plan global de Desarrollo.

- Cumple con los requisitos de proceso y de sistema porque tiene etapas y elementos que actúan en forma coherente e interdependiente.
- Es un instrumento de planificación de corto plazo, tanto por su característica de diagnóstico, pronóstico y programación anual, como por adecuar los objetivos y metas de más largo alcance al ejercicio fiscal, a través de programas específicos de trabajo.
- Es un instrumento de política económica, porque permite la ágil aplicación de la misma en sus aspectos fiscal y monetario.
- Es un instrumento de gestión y racionalización administrativo, tanto por la aplicación real del proceso administrativo en todas sus etapas, como por la utilización de procedimientos y métodos adecuados para alcanzar, en forma eficaz y eficiente, sus objetivos.

CAPITULO III

CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS

El hecho tradicional y no por ello vigente de que el Estado no persigue fines de lucro en ningún momento faculta, permite o autoriza la ineficiencia o ineficacia, cualquier técnica moderna de presupuestar debe procurar no solamente disminuir el gasto público sino fundamentalmente racionalizarlo.

Las reflexiones que presentamos en este trabajo se enmarcan dentro del objetivo general del X Seminario Interamericano de Presupuesto, a fin de establecer un foro de intercambio de conocimientos y experiencias y analizar en el marco de las po-

líticas económicas de los gobiernos el papel que desempeña el presupuesto, así como efectuar un examen crítico de la problemática y de los avances que en la materia enfrentan los países americanos, calificar técnicas presupuestarias alternas que puedan vincularse y los procesos de planeación.

En este orden de cosas, las conclusiones y sugerencias que se presentan a continuación, tienen como objetivo resaltar aquellos aspectos que a nuestro juicio, merecen mayor atención, a fin de ratificar o rectificar la aplicación de técnicas presupuestarias para que estén más acordes con el contexto político administrativo de los países.

1o. Las técnicas que se han experimentado tanto en América como en otros contextos tienen racionalidad, se orientan a mejorar las decisiones presupuestarias y persiguen como fin dar un marco más completo para la asignación de recursos. Sin embargo, siempre será necesario evaluar la experiencia de cada técnica a fin de jerarquizar lo positivo, verificar sus adelantos y posibilidades de asimilación y adaptación.

2o. Cualquier innovación tecnológica que se pretenda introducir en la administración presupuestaria, además del apoyo político, debe estar sustentada en una estrategia definida para su implantación, tomando en consideración las condiciones preexistentes en el medio a fin de evitar ejercicios académicos y procurar su concreción programática.

La estrategia entre otros aspectos podría considerar los siguientes:

- a) Necesidad de información básica.
- b) Metodología e interacción de la planificación y el presupuesto.
- c) Determinación de las necesidades y sensibilización y capacitación a los niveles de decisión y operativos de la administración.
- d) Flexibilidad en la aplicación de la técnica a fin de no crear rigideces en algún sector, pero considerando la homogeneidad de la metodología.

- e) Determinar el tratamiento técnico que recibirá cada una de las fases del proceso para no crear desbalances en la administración presupuestaria.
 - f) Establecer los períodos y frecuencias de evaluación de la aplicación de la técnica.
30. Más que sistemas diferenciales, tanto la técnica del PPBS como el ZBB son desarrollos especiales que profundizan algunos elementos de las concepciones programáticas del presupuesto gubernamental.
- La técnica del presupuesto base cero constituye un instrumental eficaz para evaluar la etapa de la formulación y no se debe distorcionar sus objetivos pretendiendo que ella trate de suplir a técnicas que comprenden toda la gestión presupuestaria.
40. El PPBS y el PPP condicionan su eficacia como técnicas, a la existencia de un sistema de planificación de alta eficiencia en lo referente a ensamble metodológico e integración y coherencia de todos los niveles y sectores que la componen.
50. La falta, en casi la totalidad de los casos de una estrategia para la implantación de la técnica del presupuesto por programas, motivó algunas limitaciones en su aplicación, dando la sensación de poner en duda su eficacia y eficiencia como técnica de racionalización.
60. Las técnicas presupuestarias modernas vienen a considerar el postulado de la programación de las acciones del Sector Público como un acto previo a la asignación de recursos, lo que significa que el porcentaje de improvisación pierde cada día mayor vigencia.
70. Las posibilidades y/o perspectivas de la consolidación de esas técnicas dependerá de la actitud de aquellos profesionales directamente vinculados a la administración económica y financiera de nuestros países, pero es muy importante que lejos de ahondar las discrepancias, tratemos de entender que la integración de esfuerzos y la búsqueda de la unidad de criterios, son requisitos esenciales para el cumplimiento de los grandes objetivos.

SUGERENCIAS

La formación y experiencia profesional de quienes elaboramos este documento nos lleva a emitir alguna sugerencia que se desprende de la problemática analizada.

- 1.—El haber hecho un alto en el camino para un análisis crítico de la aplicación del presupuesto por programas nos demuestra, en su análisis, que es absolutamente necesario establecer un diagnóstico serio en cuanto a su aplicación e inclusive introducir un gradualismo, ya no por etapas, sino preferentemente por sectores, en los que sea factible lograr su integridad en forma coherente y equilibrada.
- 2.—A su vez, es necesario un cambio de mentalidad en el sentido de considerar al presupuesto por programas como un instrumento de política económica, de planeación de corto plazo y de racionalización administrativa, sin que por ello se crea que estamos frente a un super-instrumento, que en muchas ocasiones se le ha considerado como un fin y no como lo que es, un simple medio de carácter gerencial.
- 3.—El abandonar o incorporar técnicas presupuestarias no debe obedecer a un simple efecto-demostración, por lo contrario, esta situación deberá ser motivo de una serena y fría evaluación.
- 4.—Es necesario insistir en el diseño de una verdadera política y administración de la capacitación de recursos humanos extensiva e intensiva a los niveles de la administración presupuestaria, no solamente de los órganos centrales y sectoriales, sino fundamentalmente de quienes tienen la responsabilidad en el cumplimiento de los objetivos de todo el sistema administrativo público, en todos los niveles gubernamentales: federal o central; estatal o provincial y municipal o local, así como en el floreciente y cada vez más dinámico sector empresarial público.
- 5.—Para el logro de estos fines no siempre es necesario crear nuevas instituciones que se aboquen a este tipo

de tareas, es conveniente aprovechar la capacidad instalada a nivel nacional, como usufructuar el know-how de organismos internacionales que durante varias décadas proporcionan cooperación técnica.

Para la coordinación de estos esfuerzos nuestro continente dispone, como un ejemplo para otros contextos, de una Asociación Interamericana de Presupuesto, que a pesar de sus limitaciones y obstáculos, ha demostrado en su corta existencia, eficiencia y oportunidad en los cometidos que se le han asignado.

- 6.—La capacitación muchas de las veces se ha visto limitada por falta de acervo bibliográfico, ésto no quiere decir que no existe literatura al respecto, lo que sucede es que la mayoría del material que se produce, no llega a las editoras y se les maneja a nivel de ensayos preliminares en un círculo muy reducido de técnicos nacionales e internacionales.

Una medida concreta que pretenda disminuir esta limitante, sería la de que tanto ASIP y sus filiales, como los Organismos Internacionales, recopilen y difundan los avances que se produzcan en el continente y otros contextos.

- 7.—El incremento cada vez más notorio de la participación del Sector Público en la actividad económica de nuestros países obligan a introducir nuevos mecanismos administrativos, fundamentalmente aquellos relacionados con la descentralización y desconcentración y al mismo tiempo, buscar mecanismos coherentes y viables no sólo para regionalizar el presupuesto, sino por el contrario para formular presupuestos regionales y sectoriales.

- 8.—Antes de adoptar e implementar las nuevas técnicas presupuestarias, se sugiere la elaboración a nivel de cada realidad nacional, de un modelo informativo y metodológico de fácil aplicación, que cubra todo el proceso presupuestario, tanto desde el punto de vista físico como financiero, para lo cual se requiere la selección de indicadores de rendimiento, de metas y de efectividad por sectores, niveles de organización, niveles gubernamentales, susceptibles de ser consolidados.

**SISTEMA DE COMPRAS Y SUMINISTROS PARA EL SECTOR
PUBLICO. CENTRALIZACION NORMATIVA Y
DESCENTRALIZACION OPERATIVA**

**Por:
Raúl Berterretche ***

**Consultor de Naciones Unidas y de la
Organización Mundial de la Salud.**

* Licenciado en Administración por la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de la República (Uruguay); Funcionario del Consejo Federal de Inversiones (Rep. Argentina) entre 1974/1980.

PRESENTACION

Para la Asociación Interamericana e Ibérica de Presupuesto Público (ASIP), constituye motivo de especial interés, presentar la tesis que sobre "El Sistema de compras y suministros para el Sector Público", mantiene el Lic. Raúl Berterreche Viña, como producto de su investigación y experiencia en varios países de América Latina.

Sin lugar a dudas se trata de un tema que estuvo relegado y que por su incidencia en la economía adquiere absoluta actualidad, no sólo por propiciar la esperada racionalidad en el uso de los recursos, sino fundamentalmente, por constituirse en un medio a través del cual los gobiernos tienden a incrementar su productividad.

En la estructura financiera del presupuesto público, su importancia lo ubica en el segundo lugar, inmediatamente después del grupo de remuneraciones, sin embargo, su tratamiento aún es tradicional; su legislación está encaminada hacia la legalidad y honestidad. La ausencia de normas para la programación y administración económica de los materiales, sigue siendo la característica imperante en el medio.

Las ideas del sistema integrado de administración de suministros y su viabilidad expresadas en forma clara y sintética en este trabajo, determinan mayor investigación y decisión por parte de las autoridades competentes, a fin de pasar de una rutinaria actividad compradora a una verdadera política de compras que permitan entre otras cosas hacer frente a la coyuntura, otorgar flexibilidad operativa en la ejecución de programas gubernamentales, favorecer la descentralización especial y de servicios, elaborar presupuestos de materiales y planes plurianuales de compras, así como incentivar la pequeña y mediana industria nacionales.

Guillermo E. Molina L.

Director de Cooperación Técnica y Docencia



1. INTRODUCCION

El propósito fundamental de este trabajo es sensibilizar a los niveles técnicos de planificación y presupuesto sobre las características del sistema de compras, como apoyo fundamental a los sistemas mencionados.

Pretendemos esencialmente abrir la discusión sobre las formas operativas de vinculación del sistema de suministros del sector público, a efectos de lograr una efectiva racionalización de los recursos, dentro de las prioridades de desarrollo económico y social que se plantean en los países.

Es necesario destacar al respecto, que por su diversidad y su importancia, las compras públicas constituyen cada vez más un medio de acción privilegiado del Estado, sobre la coyuntura económica y las estructuras industriales.

Para los sectores relevantes de técnicas de avanzada (producción de energía, electrónica, telecomunicaciones, etc.) las compras públicas representan, desde el punto de vista de la economía en general, el soporte mayoritario del desarrollo del potencial industrial y del progreso técnico.

Por ello es tan importante la elaboración de una correcta política de compras y la programación de las mismas, y que esta política se apoye sobre una previsión precisa y detallada de las necesidades a satisfacer en un determinado período.

De allí la imperiosa necesidad de una estrecha vinculación y coordinación entre el sistema de compras y los sistemas de planificación y presupuesto.

2. MARCO CONCEPTUAL

2.1 A pesar de que durante mucho tiempo la función de aprovisionamiento, tanto en las empresas privadas como en las actividades del Estado, había permanecido en las sombras, dándosele una importancia relativa, en las últimas décadas se ha comprendido realmente su trascendencia, considerándola como un factor esencial del mejoramiento de la productividad.

Anualmente, los servicios públicos registran un aumento sustancial en sus presupuestos, en lo que respecta a la parte desti-

nada a la compra de bienes y servicios prestados por el sector privado.

Por ello, éste es un tema que cada día preocupa más a los gobernantes y administradores en razón de que, el uso no racional de los suministros que requieren las organizaciones para el cumplimiento de los fines, misión y funciones que les han sido asignados, no sólo resulta tremendamente oneroso al erario público, por razones de costos, inflación, etc., sino que va acompañado de una pérdida de imagen por parte de los usuarios y público en general, de la eficiencia de los organismos del Estado.

Por otra parte, el avance de la tecnología hace cada vez más difícil la identificación de los materiales y proveedores con los cuales lograr el más económico y correcto funcionamiento de todos los servicios. Esto ocurre, por supuesto, tanto en los servicios públicos como en las empresas privadas, y la apreciación de su gestión de ninguna manera puede ignorar en el futuro, los graves problemas que aparecen como consecuencia del desarrollo de sus relaciones con sus distintos proveedores.

Cabe destacar que, con independencia de las necesidades corrientes inherentes a su funcionamiento, la mayoría de los organismos del Estado se encuentran enfrentados a amplios programas de equipamiento que confieren una dimensión nueva a sus operaciones de aprovisionamiento y, en particular, a la fase esencial de la organización y planificación de las compras.

2.2 Es evidente la importancia creciente del impacto de las compras, no sólo a nivel de cada organismo, sino a nivel fundamentalmente de la economía nacional, y sus efectos sobre el comercio exterior.

Y aquí se nos presenta un problema que ha sido casi una constante en el seno de los gobiernos en Latinoamérica. Tal es la tendencia a pensar que esta nueva situación debería resolverse automáticamente dentro del cuadro de aplicación de las leyes de contabilidad y administración financiera, y en particular de los capítulos de contrataciones administrativas de estas leyes y su reglamentación respectiva, lo cual no implicaría en

consecuencia, por parte de los funcionarios, más que un esfuerzo de iniciativa y de voluntad muy limitado.

Estas normas legales velan esencialmente por la corrección en los procedimientos, estando marcadas las disposiciones de los textos reglamentarios por un espíritu de desconfianza hacia los funcionarios, conservando aún un carácter de auto-defensa de la administración contra sus propios agentes. Pero cuando uno se esfuerza por juzgar una oferta por el conjunto de sus consecuencias económicas, nos encontramos que existe un verdadero vacío en cuanto a normas que nos indiquen la mejor forma de administrar los suministros en este sentido, es decir en el sentido económico.

Es válido pensar que el acomodamiento racional de las relaciones de los organismos del Estado con sus proveedores, proviene más de una reflexión profunda sobre las condiciones económicas de cada categoría de prestación y de la definición precisa de una política de compras, que de la aplicación rigurosa de las normas legales y sus reglamentaciones.

2.3 El otro aspecto que es necesario destacar es que el sistema de compras es uno de los clásicos sistemas de apoyo administrativo que llamamos horizontales, porque al igual que el sistema de personal, el de contabilidad, o el de presupuesto, independientemente del organismo en que opere la unidad, debe regirse por normas y procedimientos comunes en toda la estructura institucional del gobierno. Es decir que ningún organismo puede aplicar soluciones propias, pues entre otras cosas, altera la funcionalidad conjunta del sistema y el régimen de registro, datos, información y estadística sobre cada sistema.

Por otra parte, es indudable que a través de su política de compras al Estado puede y debe estimular y orientar otras actividades productivas, promoviendo la pequeña y mediana empresa, favoreciendo la descentralización especial de la actividad industrial y de servicios.

Pero para ello es necesario la utilización de técnicas modernas en la adquisición de suministros y en la formación de stocks, así como la utilización de técnicas eficientes para la programación de los gastos e inversiones y el control de gestión.

El logro de estos objetivos sólo es posible a través de un sistema integrado de administración de suministros, dirigido por un organismo central que fundamentalmente interprete las políticas de compra del gobierno y establezca las normas que deben regir dicho sistema.

Algunos países en América Latina tienen en su estructura organizativa unidades centrales de compras o direcciones generales de proveeduría, cuya función es adquirir centralizadamente determinados bienes, en general los que son de uso y consumo común a todos los organismos del gobierno central, pero que no cumplen ninguna función normativa con respecto al sistema de compras como tal.

Incluso en muchos casos estas unidades centrales de compras paulatinamente se han ido transformando en meras unidades de trámite, creando serios cuellos de botella en la gestión de compras, al duplicar los controles legales y de procedimiento que son de competencia de las contralorías generales o tribunales de cuentas y las oficinas de presupuesto, y que de ninguna manera solucionan los problemas técnicos que lleven a una efectiva racionalización de las adquisiciones.

Es decir que estos organismos centrales compradores ni están constituidos para dirigir el sistema, ni la misión y funciones asignadas les permiten obrar como un organismo de normatización.

3. DIAGNOSTICO

3.1 En las distintas asesorías que hemos tenido oportunidad de realizar se adoptó como metodología de trabajo en la etapa de diagnóstico, verificar a través de los responsables de las unidades de compras, los subsistemas que componen el sistema integrado de administración de suministros, con los subsistemas vigentes, a fin de detectar los vacíos y falencias que pudieran existir en ellos.

Previamente se establecieron los siguientes aspectos mínimos a contemplar en cada subsistema.

3.1.1 Normalización, identificación y catalogación.

- Selección por razones técnicas, económicas y/o funcionales, de los bienes a suministrar; denominación y descripción completa de esos bienes y agrupación sistematizada de los mismos.

3.1.2 Estimación y programación.

- Pronóstico de las cantidades a consumir en un tiempo determinado:
 - a) Bienes de uso en función de programas de incremento y reposición, teniendo en cuenta su vida útil.
 - b) Bienes de consumo en función de los consumos históricos y dando mayor (o menor) importancia a los años más cercanos.

3.1.3 Presupuestación.

Compatibilización mediante ajustes de las necesidades de suministros con las disponibilidades presupuestarias, según un programa de suministros donde se establezca básicamente:

- Los rubros en los cuales podrán efectuarse disminuciones.
- Los rubros en los cuales deberán efectuarse aumento de existencias según las directivas, planes y programas.
- Los acopios imprescindibles en previsión de situaciones extraordinarias.

3.1.4 Adquisición.

Modalidades de adquisición y su reglamentación, funcionamiento de los comités de preadjudicación y estructuración de los registros de proveedores.

3.1.5 Aprovisionamiento.

Recibo y análisis, para su aceptación o rechazo, de los bienes provistos, y técnicas de registración y manejo de almacenes.

3.1.6 Contabilización.

Relevo y clasificación de los hechos relativos a la adquisición, utilización y destino final de los bienes en sus dos aspectos:

- Contabilización de la ejecución presupuestaria.
- Contabilización de los bienes patrimoniales.

3.1.7 Determinación y destino de rezagos y excedentes.

Determinación de los bienes que no prestan la utilidad que por su naturaleza corresponde (rezagos) y/o los que han tenido movimiento nulo o desproporcionadamente inferior a la existencia (excedentes) y establecimiento de las políticas de eliminación o redistribución de dichos bienes.

3.1.8 Evaluación y control.

Sistema de información que permita determinar el grado de cumplimiento de las políticas y procedimientos establecidos y corrección de los desvíos oportunamente.

3.2 Del confrontamiento de los subsistemas vigentes con los subsistemas señalados precedentemente, se establece el siguiente diagnóstico general:

3.2.1 Se hace énfasis en organismos y no en sistemas; es decir, se ha enfocado el problema hacia elementos aislados y no interrelacionados entre sí.

3.2.2 No se realizan planes y programas coherentes con los objetivos del nivel político, que a su vez puedan ser punto de partida de instrucciones precisas a ejecutar por el nivel operativo.

3.2.3 Se actúa sin coordinación y con sistemas de control insuficientes, que impiden tomar las medidas correctivas oportunamente, por carecerse de una información selectiva y precisa.

3.2.4 Existen deficiencias en cuanto a la normalización,

identificación y catalogación de los bienes a adquirir, lo que dificulta la determinación de los mismos que será necesario utilizar en la gestión administrativa de cada organismo.

3.2.5 No se realizan estimaciones sobre bases técnicas, lo que hace muy problemática la correcta programación de las adquisiciones.

3.2.6 Hay deficiencias en el almacenaje y la gestión de stocks, lo que eleva los costos por este concepto, careciéndose además de una política coherente en lo relativo a rezagos y excedentes.

3.2.7 No existen registros de proveedores adecuados que permitan una clasificación correcta de las fuentes de obtención y una calificación precisa de los oferentes.

3.2.8 Carencia de un sistema de contabilidad patrimonial confiable, que permita conocer el destino de los bienes adquiridos y, al mismo tiempo, el buen o mal uso de los mismos y sus responsables.

3.2.9 Carencia de manuales de procedimiento, con la consecuente diversidad de procedimientos que se detectan en todos los organismos de la administración, sin una unidad de criterio en ese aspecto.

3.2.10 Inexistencia de un sistema de información y estadística eficiente, lo que resiente la planificación, la coordinación y el control.

3.2.11 Falta de capacitación en algunos niveles para que se realicen las tareas con un riguroso criterio técnico.

3.2.12 Falta de un organismo normativo que coordine todas las actividades de compras dentro del sistema.

En general se han realizado esfuerzos no coordinados y sobre bases técnicas no claramente estructuradas, consiguiéndose en algunos casos soluciones parciales, pero sin que las mismas puedan ser integradas a un sistema global que dé soluciones a todos los requerimientos de coordinación, información y control, que lleven en último término a la eficacia y eficiencia del sistema de suministros estatales.

3.3 Los aspectos de información y control del sistema merecen algunas puntualizaciones.

Entendemos que el objetivo es efectuar mediciones, tanto a nivel detallado para las unidades dependientes, como agregativo en los niveles de dirección, para compararlos con los planes y presupuestos a fin de detectar desviaciones y prevenir acciones correctivas.

La administración tradicional supone que la única forma de control se logra con la proximidad física y autoridad, lo que provoca en la mayoría de los casos cuellos de botella en los procesos, que en definitiva conspiran contra la eficiencia del sistema.

Tal afirmación nos lleva a proponer desligar las unidades de control de la cuestión física, y "telecomandar" las operaciones a través de una adecuada información. Esto puede funcionar en un sistema descentralizado operativamente, para que ese sistema no se escape de las guías trazadas, debiendo producir la suficiente información que permita observar si se cumple lo previsto.

La esencia de tal proposición es la separación de la actividad operativa de la de dirección.

Lo relevante es obtener información no en línea, que trabaja el sistema, sino mediante controles externos, a través de mecanismos de recompensas y sanciones directas e indirectas ante hechos bien determinados y eventualmente remitir información sintética a los niveles superiores y operativos.

Se trata entonces de centralizar y procesar la información recibida a través de:

— Auditoría en cuanto a:

- Cantidades.
- Calidad.
- Precios.
- Procedimientos.
- Niveles de autoridad.

— Generación y análisis de la información que en forma recurrente envían las unidades sectoriales con fines estadísticos.

— Participar con el Ministerio de Finanzas en los criterios

de contabilización de las distintas etapas.

— Control de gestión a través de:

- *Control previo.*—Al planificar y programar se establece si los programas son factibles.
- *Control concomitante.*—En las etapas de compras, se establece en muchos casos un seguimiento y no sólo administrativo, es decir, seguimiento también en cuanto a técnicas empleadas en la gestión de compras.
- *Control posterior.*—De gran valor para medidas futuras y para una nueva planificación.

3.4 Todo este proceso debe hacerse a través de puntos de control. Se eligen aspectos del aprovisionamiento que son vitales para el resultado, como por ejemplo:

- Cotizaciones-precios.
- Proveedores-cantidad, plazo, calidad, servicio.
- Recepción-calidad, cantidad.
- Gestión de stocks-almacenaje y distribución.
- Recuentos.
- Determinación de la eficacia del sistema en cuanto a la satisfacción de necesidades.
- Determinación de la eficiencia respecto de su contribución al logro del costo total más bajo posible. En ambos aspectos los resultados deben referirse a los resultados de la gestión global.

La determinación del costo mínimo global está relacionada con dos grandes grupos de costos que influyen sobre la gestión de compras:

- Costos debidos a sobreinversiones y agotamientos.
- Costos ocasionados por la colocación de órdenes de compras y costos relacionados a la posesión de los artículos.

— Por último, control de la ejecución de los presupuestos

y programas aprobados.

4. PROPUESTA

4.1 De acuerdo a los problemas y necesidades planteados y para optimizar el sistema global de suministros del Estado, entendemos que la vía adecuada debe ser la creación o transformación de las actuales direcciones generales de compras o proveedurías generales en un organismo central de suministros, con carácter exclusivamente normativo y asesor, como cabeza del sistema integrado de administración de suministros de todo el sector público.

Esto implica descentralizar las tareas operativas y de supervisión, las que serían ejecutadas directamente por las unidades institucionales del sistema, es decir los ministerios o secretarías de Estado.

En todos los casos la autoridad de línea se mantiene dentro de la unidad institucional, estableciéndose relación de dependencia funcional para con la unidad central.

Veamos a continuación cuáles serían las funciones que debería cumplir esta unidad central normativa.

4.1.1 Estudiar y analizar el contexto legal de las contrataciones del Estado, a fin de proponer las modificaciones pertinentes para la solución de los problemas que ellas susciten, así como la agilización de los trámites.

4.1.2 Estudiar y proponer todas las medidas tendientes al mejoramiento del régimen de contratos del Estado.

4.1.3 Programar y proponer los cursos de adiestramiento en materia de contrataciones, para todos los niveles que en ellas intervienen.

4.1.4 Efectuar la publicación de estudios y documentos de toda índole, referentes al sistema de administración de los recursos materiales del Estado.

4.1.5 Proponer los mecanismos necesarios para mejorar la información de las unidades institucionales con respecto a precios de mercado.

4.1.6 Emitir opinión sobre los contratos donde los precios son anormalmente altos en relación a las necesidades a satisfacer.

4.1.7 Proponer las fórmulas de variación de precios aplicables a cada categoría de prestación, cuando los contratos establezcan o prevean cláusulas de revisión de precios.

4.1.8 Proponer las medidas tendientes a mejorar los suministros del Estado, fundamentalmente por el establecimiento de programas de compras.

4.1.9 Analizar los problemas referentes a las compras consolidadas funcionales (compras en grandes cantidades, en un momento determinado, de bienes de uso común), debiendo emitir opinión sobre los artículos donde es conveniente la aplicación de este sistema.

4.1.10 Estudiar las acciones tendientes a promover la pequeña y mediana industria nacional, a través de la política de compras del Estado.

4.1.11 Estimular la formulación de planes plurianuales de compras, a fin de eliminar en lo posible los elementos de incertidumbre en el cálculo económico de las empresas que abastecen al Estado.

4.1.12 Analizar en coordinación con Finanzas, Comercio Exterior y Banco Central, la problemática de las importaciones y su planificación.

4.1.13 Establecer los procedimientos de aplicación, por parte de las unidades institucionales, de las medidas de normalización, identificación y catalogación de los bienes.

4.1.14 Estudiar y proponer las políticas a seguir con los excedentes y rezagos.

4.1.15 Establecer todas las prescripciones comunes aplicables a los contratos del Estado.

4.2 Se han señalado precedentemente las funciones que entendemos más importantes a cumplir por el organismo central normativo, pero por supuesto que la enumeración no es exhaustiva.

La unidad central debe además normalizar en materia de procedimientos, formularios y registros para la gestión de stock, formularios a usar en la gestión de compras, políticas para los recuentos, etc., etc.

Todo esto sin perjuicio de los estudios sobre problemas

concretos, que planteen a la unidad central tanto las unidades institucionales que conforman el sistema, como los niveles superiores de gobierno, y aún las instituciones descentralizadas y autónomas, que podrán también solicitar asesoramiento ante aspectos relacionados con los suministros, que puedan afectar a los distintos sectores de la economía nacional.

La unidad central normativa puede, a su vez, hacerse asistir por funcionarios de los servicios técnicos y económicos de las diversas administraciones que conforman el Estado, pudiendo solicitar a las autoridades interesadas todas las informaciones necesarias para el cumplimiento de sus funciones.

Al respecto existe una relación muy especial con el órgano central de presupuesto, en lo que tiene que ver con la definición de la política de compras y en los métodos de programación de las mismas.

Puede igualmente proceder a efectuar análisis en las distintas unidades —siempre con su acuerdo y autorización—, o solicitar según el caso, la opinión de expertos o técnicos, cuando así lo requiera el estudio o examen de problemas de su competencia.

Igualmente, la unidad central de suministros puede, en el ejercicio de las atribuciones que le son confiadas, proceder a todas las encuestas e investigaciones en las unidades institucionales, necesarias para el cumplimiento de sus fines.

4.3 No hemos querido, expresamente, establecer una organización tipo o modelo para la unidad central que proponemos, ya que esto depende en gran medida, de las posibilidades y recursos que se destinen para su concretización, así como de las prioridades que se establezcan en cuanto a las funciones que esta unidad debe cumplir.

Pero sí, queremos puntualizar algunos aspectos que deben ser tenidos en cuenta al momento de diseñar su estructura.

Pensamos que esta unidad no puede ser organizada según las mismas reglas de una dirección o de un servicio clásico de la administración.

Una estructura demasiado rígida y jerarquizada, con seguridad se constituiría en una traba a la explotación del servicio.

En efecto el servicio, como ya lo hemos expresado, debiera ser de carácter horizontal, ya que su misión toca todas las administraciones, no sólo desde el punto de vista orgánico, sino desde el punto de vista funcional y la mayor parte de las veces ambos aspectos se interrelacionan en el cuadro de un solo asunto.

En un organismo creativo y de concepción, la organización depende fundamentalmente de los problemas a tratar y del personal disponible. Pensamos que lo más frecuente es que los problemas que se plantearán en la unidad central, requerirán para su solución equipos interdisciplinarios, lo que implicará en los hechos la intervención de distintas sub-unidades del servicio.

No obstante ello, y aunque esto se opone dentro del cuadro de un trabajo determinado al establecimiento de jerarquías pre-establecidas, creemos que una sola persona debe ser responsable frente a la máxima jerarquía del servicio, de la buena marcha de cada trabajo. La dependencia de este "jefe de programa" es, por supuesto, por ese sólo trabajo.

Debemos enfatizar que la organización debe permitir fundamentalmente, estudiar de manera coherente y rápida asuntos cuya naturaleza no se corresponde necesariamente con la organización que se previó para el servicio. Esta debe permitir particularmente poder establecer las coordinaciones necesarias con los otros servicios, administraciones, etc.

Debe quedar claro que este organismo debe ser un centro de estudios, de coordinación, de impulsión; no debe convertirse en un organismo de gestión, es decir que en lo posible él "no hace", sino que "hace hacer".

Con esta concepción, creemos que los técnicos que lo integren, si bien es conveniente que tengan una sólida experiencia administrativa, su pensamiento y su trabajo deben orientarse hacia la creación y no a la gestión.

4.4 En el punto 2-Diagnóstico del presente trabajo, se establecían los distintos subsistemas que conforman el sistema integrado de administración de suministros.

Queremos indicar ahora esquemáticamente, a través de un cuadro de doble entrada, qué tareas debe cumplir cada uno

de los niveles con respecto a los subsistemas señalados. En dicho cuadro se consignan horizontalmente los subsistemas señalados y verticalmente los dos niveles conformados por la unidad central normativa de compras y las unidades institucionales de compras.

Subsistemas Niveles	Normalización Identificación Catalogación	Estimación	Presupuestación Programación	Adquisición	Aprovisionamiento	Contabilización	Determinación y destino de rezagos y excedentes	Evaluación y control
Unidad central de compras. (U.C.)	Define en coordinación con organismos técnicos.	Define y asesora. Integra y compatibiliza con nivel superior.	Asesora y establece normas para programas de suministros.	Define el proceso y establece normas para políticas de compras.	Establece políticas y asesora en la elaboración de manuales para recepción y control de stocks.	Colabora con Ministerio Finanzas en la elaboración de normas. Asesora. Registra resultados para análisis estadístico.	Define el proceso. Elabora normas. Establece políticas para destino final de bienes.	Procesa. Evalúa, eventualmente remite información sintética.
Unidades institucionales. (U.I.)	Aplica. Remite información.	Solicita en base a estimación técnica.	Elaboran presupuesto y programa de suministros. Ajustan e informan.	Ejecuta, corrige con información, alimenta con información, registro general de proveedores.	Ejecuta. Coadyuva en elaboración de manuales. Corrige con información. Informa.	Ejecuta. Informa periódicamente, realiza balances y re-cuentos. Informa. Corrige con información.	Informa excedentes y rezagos. Ejecuta políticas elaboradas. Informa de resultados.	A requerimiento remiten información detallada a la U.C. Recibe información. Corrige.

Ampliando el esquema anterior, tendremos como labores prioritarias en cada uno de los niveles y para cada subsistema, las siguientes:

4.4.1 La U. C., en coordinación con organismos técnicos y el nivel superior, establece las pautas de normalización, identificación y catalogación de los bienes, promoviendo y animando la formación de grupos interinstitucionales para las acciones específicas que demandan estas tareas.

Las unidades institucionales integrarán los grupos o comisiones, elaborando finalmente los catálogos por grupos de artículos.

4.4.2 La unidad central normatiza los procedimientos para estimaciones técnicas, brindando permanente asesoramiento a las unidades del sistema.

Las U. I. realizan estimaciones técnicas de los bienes y servicios necesarios para su funcionamiento, según normas de la U. C.

4.4.3 La U. C., establece los procedimientos para integrar los presupuestos elaborados por las U. I. y sus programas de suministros con los objetos del nivel superior las asignaciones de partidas en el presupuesto para la consecución de esos objetivos.

Las U. I. elaboran su presupuesto y programas de suministros, debiendo finalmente contabilizar necesidades con las disponibilidades presupuestarias, según normas establecidas por la U. C.

4.4.4 La U. C. estudiará todo lo relativo a normas jurídicas y técnicas de los contratos del Estado, pliegos generales de condiciones según el tipo de bien o servicio a contratar, confección de carteles, etc.

Asimismo normatizará para la actualización permanente del registro de proveedores del Estado.

Las U. I. alimentarán con información el registro de proveedores mencionado, e integrarán las comisiones inter-institucionales para el estudio de las normas y procedimientos para contratar.

4.4.5 La U. C. define el proceso de recepción y métodos de muestreo para cantidad y calidad, según los artículos, y establece los procedimientos de recepción, registración y control

Las U. I. operan los almacenes según las normas establecidas, informando eventualmente a la U. C. sobre rechazo de artículos y resultados de controles de los stocks.

4.4.6. En coordinación con los organismos técnicos del Ministerio de Finanzas (Presupuesto y Patrimonio) la U. C. establece las pautas para la contabilidad presupuestaria y patrimonial. Realiza estudios estadísticos de consumo y montos totales de erogaciones en suministros discriminados por tipos de bienes.

Las U. I. llevarán al registro de la contabilidad presupuestaria y patrimonial de los bienes, según normas establecidas, debiendo realizar balances e inventarios e informar a la U. C. el resultado de los mismos.

4.4.7. La U. C. determina los procedimientos para la detección de los bienes excedentes y los rezagos y establece las políticas para el destino final de los mismos.

Las U. I. determinarán sus excedentes y rezagos con los procedimientos establecidos, e informarán periódicamente a la U. C. sobre los mismos, a fin de proceder posteriormente a darles su destino final según las directivas emanadas de aquella unidad.

4.4.8. La U. C. deberá recabar información de las U. I. en cuanto a capitalización, puntos máximos finales, agotamientos registrados, recuentos, a fin de procesar y evaluar dicha información para establecer los desvíos entre lo previsto y lo realizado.

Las U. I. informarán a las U. C. los puntos señalados precedentemente, recibiendo información sintética a efectos de los ajustes correspondientes, en cuanto a políticas o procedimientos establecidos.

5. CONCLUSIONES

5.1 Es evidente que la propuesta que se ha desarrollado precedentemente, requiere para su implantación el cumplimiento de algunos requisitos importantes.

En principio, es necesario indudablemente lograr un cambio de mentalidad, ya que, pasar de las clásicas centrales compra-

doras a una central de compras normativa, implica una concepción distinta del sistema de suministros y de la función del mismo dentro del conjunto de toda la administración pública.

Por otro lado, los organismos técnicos centrales generan tradicionalmente resistencias, cuestiones de susceptibilidad o celo, que hacen sumamente difícil la institucionalización de estas unidades.

De manera que además de la necesidad de un apoyo político permanente, se requiere un compromiso continuado a través del tiempo para que el cambio se complete y suceda realmente.

Este apoyo debe materializarse a través de la provisión de medios financieros y recursos humanos y tecnológicos en medida suficiente como para que las acciones previstas se ejecuten sistemáticamente.

5.2 El otro aspecto que es necesario enfatizar, es el que tiene relación con la capacitación.

La concepción del sistema implica una unidad de doctrina, requisito que sólo es posible cumplir a través de la capacitación permanente de todos los niveles que intervienen en el mismo.

Es necesario sensibilizar primero a las autoridades, funcionarios, proveedores y usuarios, a fin de recoger toda la información que permita enriquecer el proyecto y lograr un consenso en torno suyo.

En segundo lugar, debe hacerse la enseñanza completa del sistema a todos los que en él intervienen.

Por último, debe efectuarse el control y seguimiento de la implantación del sistema, a fin de realizar las correcciones que las circunstancias cambiantes requieren.

Todo esto, es necesario destacar, requiere un lapso que no es breve.

Cada acción deberá ser planificada cuidadosamente y realizada con el consenso del mayor número de participantes posible, para el logro final de los objetivos trazados.

5.3 Finalmente, creemos necesario hacer mención al pro-

blema de dependencia, en cuanto a niveles de autoridad y funcionalidad, de la unidad central normativa de compras propuesta.

Desde el punto de vista funcional, es una clara ventaja su dependencia de las unidades centrales de planificación, dada su estrecha relación con estos organismos y el nivel alto en que generalmente están ubicados los mismos en la estructura del Estado.

Las direcciones generales de compras o proveedurías generales, tradicionalmente están ubicadas en dependencia de los Ministerios de Finanzas, lo cual presenta como desventaja la posible preeminencia de un criterio hacendístico sobre el estrictamente técnico, y como ventaja la posibilidad mayor de presión de la unidad central sobre las unidades institucionales, a través de los mecanismos presupuestarios, para que sus normas se cumplan efectivamente.

Esto nos lleva a no formular una propuesta determinada en este sentido, ya que el problema debe tener un enfoque distinto, según sea la estructura institucional de cada Estado. Lo que sí es conveniente, es que esté ubicada junto al órgano central de presupuesto y al mismo nivel que éste, para facilitar así la interrelación que debe existir entre ambas unidades.