





REVISTA DE LA  
ASOCIACION  
INTERAMERICANA  
E  
IBERICA  
DE  
PRESUPUESTO  
PUBLICO



## INDICE

	Página
<b>Editorial</b> .....	7
Asociaciones Nacionales de Presupuesto Público .....	9
Causas de la Crisis Mundial (Por: Dr. Enrique Sierra) .....	11
Aspectos Básicos del Financiamiento en sus Contextos Interno y Externo (Por: Lic. Francisco Suárez Dávila) .....	49
O Planejamento Nas Empresas Públicas: Programação, Acompanhamento, Controle e Avaliação—Ajustamento Aos Planos e Programas de Governo (Por: Dr. Antônio Augusto Oliveira Amado) .....	63
Medición de la Producción Pública e Indicadores de la Gestión Presupues- taria (Por: Víctor J. Arrieche) .....	91
Declaración de Quito y su Plan de Acción (Conferencia Económica Lati- noamericana, Quito, enero de 1984) .....	143
Resolución 1296 (XLIV) del Consejo Económico y Social (Naciones Uni- das—mayo, 23 de 1968) .....	171

\* \* \*

\* \*

\*

**ASOCIACION INTERAMERICANA E IBERICA DE  
PRESUPUESTO PUBLICO**

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

**CONSEJO EDITORIAL:**

*Bolívar Lupera Zurita*  
*Wilson Cepeda Digard*  
*Piedad Mancero de Viteri*  
*Aurelio Salas Navarrete*

**DISTRIBUCION:**

*Edificio Colegio de Economistas de Quito*  
*Sexto Piso*  
*Calle Ñaquito s/n, entre las Avenidas*  
*Naciones Unidas y Atahualpa*  
*Casilla Postal 2682*  
*Teléfonos: 514-499 547-636 245-667*

**TELEX:**

*2165 BANCEN ED*  
*2114 CONADE*  
*Quito - Ecuador*

## EDITORIAL

Ha sido necesario superar obstáculos de diversa índole, especialmente de orden económico para entregar en esta ocasión la REVISTA NUMERO 17 de la Asociación Interamericana e Ibérica de Presupuesto Público (ASIP) más, en compensación al involuntario diferimiento de esta publicación, el Consejo Editorial tiene la satisfacción de ofrecer temas prolijamente seleccionados en base a su actualidad, novedad y porque creemos, van a responder al interés y expectativas de nuestros afiliados y más estudiosos de la política económica pública.

Se incluye el Artículo preparado especialmente para esta Revista por el Doctor Enrique Sierra, cuyos planteamientos ponen de manifiesto realidades que han permanecido ocultas en diversos foros internacionales, pero que, sin embargo, afectan a la gran mayoría de países víctimas de la crisis económica mundial, como son los Latinoamericanos y del Caribe.

La Declaración de Quito y su Plan de Acción, expedida al culminar la Conferencia Económica Latinoamericana, merece ser conocida por los funcionarios responsables del ordenamiento económico internacional de cada país, como es la expresión unánime de la Región frente a los compromisos financieros que debe afrontar.

También hemos creído necesario transcribir en esta Revista la Resolución N.º 1296 del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas para arreglos Consultivos, de manera que los miembros integrantes de la Asociación conozcan objetivamente las condiciones y obligaciones que ASIP asu-

mirá al completarse el proceso de calificación de Organismo Consultivo de la Categoría II de Naciones Unidas.

Nos anima en particular el propósito de difundir el pensamiento y trabajos, generalmente producto de importantes investigaciones, de profesionales de diferentes países miembros de ASIP; de manera que la Revista sea la auténtica tribuna de expresión, siempre abierta a quienes conforman la Asociación.

Así, incluimos en esta ocasión Artículos de Brasil, México y Venezuela. Con la oportuna colaboración, nos será grato dedicar los próximos números a otros países miembros.

Quito, abril de 1984

\* \* \*  
\* \*  
\*

## ASOCIACIONES NACIONALES DE PRESUPUESTO PUBLICO

<b>ARGENTINA</b> <i>Asociación Argentina de Presupuesto Público</i>	(ASAP)
<b>BRASIL</b> <i>Asociación Brasileira de Orcamento Público</i>	(ABOP)
<b>COLOMBIA</b> <i>Asociación Colombiana de Presupuesto</i>	(ACP)
<b>COSTA RICA</b> <i>Asociación Costarricense de Presupuesto Público</i>	(ACOPRE)
<b>ECUADOR</b> <i>Asociación Ecuatoriana de Presupuesto Público</i>	(AEP)
<b>EL SALVADOR</b> <i>Asociación Salvadoreña de Presupuesto Público</i>	(ASAPP)
<b>ESPAÑA</b> <i>Asociación Española de Presupuesto Público</i>	(AEPP)
<b>GUATEMALA</b> <i>Asociación Guatemalteca de Investigadores de presupuesto</i>	(AGIP)
<b>HONDURAS</b> <i>Asociación Hondureña de Presupuesto Público</i>	(AHPP)
<b>MEXICO</b> <i>Asociación Mexicana de Presupuesto Público A.C.</i>	(AMEPP)
<b>NICARAGUA</b> <i>Asociación Nicaraguense de Presupuesto Público</i>	(ANIPP)
<b>PANAMA</b> <i>Asociación Panameña de Presupuesto</i>	(APAP)
<b>PERU</b> <i>Asociación Peruana de Presupuesto Público</i>	(APPP)
<b>URUGUAY</b> <i>Asociación Uruguaya de Contabilidad y Presupuesto Públicos</i>	(ASUCYP)
<b>VENEZUELA</b> <i>Asociación Venezolana de Presupuesto Público</i>	(AVPP)



ASIP

CAUSAS DE LA  
CRISIS  
MUNDIAL

*Dr. Enrique Sierra  
Experto del Instituto  
Latinoamericano de  
Planificación Económica  
y Social –ILPES–.*



## CAUSAS DE LA CRISIS MUNDIAL

### Hipótesis de Trabajo

Enrique Sierra Castro (\*)

### INTRODUCCION

El gran debate sobre la crisis mundial se ha centrado más en sus efectos, en las posibilidades de solución y en algunas de sus causas más inmediatas, que en el carácter estructural de la misma.

Tal como la gravedad de las consecuencias de la crisis lo amerita, se han discutido y difundido ampliamente los efectos que ésta provoca en el mundo en desarrollo así como en las regiones desarrolladas. También se han cualificado sus manifestaciones más inmediatas, como son, la caída de la producción o el bajo ritmo de crecimiento, el estancamiento y la lenta reacción del comercio mundial; el elevado desempleo, la evolución de la inflación y el decrecimiento o modesta recuperación de los precios internacionales de las materias primas, y, entre otros temas más, el dramático endeudamiento de los países en desarrollo y los riesgos que conlleva para la banca y el sistema monetario internacionales.

---

(\*) *Economista, experto en Planificación y Política Económica.*

*El contenido del presente artículo es de exclusiva responsabilidad del autor, y las opiniones emitidas en él no comprometen a los organismos en que trabaja.*

En cuanto a causas, lo más difundido ha sido la opinión —revestida de cierto sentimiento de culpabilidad— que en el origen y en el desarrollo de la crisis ha habido responsabilidades de las políticas gubernamentales y de la banca de las naciones industrializadas, como también de las políticas de los países en desarrollo y de ajustes de los precios del petróleo. Con menos énfasis se alude al gasto en armamento, y a los crecientes desequilibrios internos y externos de la economía norteamericana. Sobre otros temas, como el papel de las transnacionales, prevalece el silencio.

Pero lo que más anima el debate es la búsqueda de soluciones, en cuyo campo los gobiernos y organismos internacionales de los países en desarrollo se muestran tan ansiosos en encontrar alternativas eficaces para enfrentar los efectos de la crisis y para superarla, como casi políticamente impotentes para hacer avanzar las sugerencias que logran formular. Los gobiernos y centros de poder del mundo en desarrollo, por su lado, muestra tanta pobreza de ideas para enfrentar con seriedad la crisis y sus efectos mundiales, como ausencia de sinceras motivaciones para tratar el tema y buscar consenso sobre alternativas de políticas.

Menos difundidas son las discusiones en intentos de penetrar en la causalidad de fondo de la crisis. Este no es un campo atractivo para gobiernos ni para organismos que por sus problemas de coyuntura y/o por su legítimo interés de mostrar eficacia política y técnica en el menor tiempo posible, andan detrás de soluciones pragmáticas y viables en el corto y mediano plazo.

El estudio de las causas estructurales de la crisis parecería ser un tema más académico, más propio del campo teórico que del de la política; sin embargo, la causalidad de fondo de la crisis es imprescindible explorarla y exponerla. Si no se percibe e interpreta lo que está detrás de las manifestaciones más visible de la crisis, es difícil comprender su naturaleza, el horizonte de sus efectos o sus expectativas, y por ende, plantearse soluciones eficaces, consistentes con sus causas y que lleguen a ser verdaderamente trascendentes.

El artículo que sigue es un modesto intento de identificar y ordenar un conjunto de elementos relacionados íntimamente con la crisis, que por su naturaleza y trascendencia podría hipotetizarse como un primer plano de

causas. Estas son meras presunciones que ameritan investigaciones detenidas para descartarlas o probarlas y ponderar su relevancia. Su investigación y discusión podrían colaborar a transitar consistente y seriamente a un plano de mayor profundidad y relevancia. Por lo dicho, el contenido de las páginas que siguen no tienen otra finalidad que incentivar la investigación de las causas estructurales de la crisis, y de construir, partiendo de sus resultados, soluciones trascendentes para los pueblos en desarrollo.

Este artículo tiene como fundamento un estudio más prolongado sobre antecedentes y tendencias de la crisis mundial preparado en el II semestre de 1983. De ahí que algunos datos aún no se hayan actualizado y/o que tengan el carácter de pronóstico. Sobre los datos con que se ilustran las hipótesis sugeridas, es del caso explicar que han sido tomados de las estadísticas e informes anuales o periódicos publicados en los últimos cinco años por el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la Comisión de la Comunidad Europea, el Banco Internacional de Pagos, la Organización de Países Exportadores de Petróleo, el Acuerdo General de Tarifas y Aranceles, las diversas Agencias Especializadas de Naciones Unidas, como UNESCO, OIT, FAO, etc., la Comisión Económica para América Latina, el Banco Interamericano, la Organización de Estados Americanos, y una variedad de publicaciones económicas y financieras internacionales.

El empleo de las estadísticas y datos de esas fuentes, lo mismo que su desagregación o agregación, los cálculos de indicadores o parámetros construidos en base de los mismos y su interpretación, es de exclusiva responsabilidad del autor. Por ello se ha optado por no citar en cada cuadro —como es habitual— las fuentes originales de la información con que se han construido.

\* \* \* \* \*

Las muy sobrias expectativas que presenta la reactivación de las economías industriales y del comercio internacional, provienen de las características mismas de la crisis y de sus causas, las cuales están construyendo un nuevo y trascendente escenario para los países en desarrollo.

## A. CARACTERISTICAS

La actual crisis, además de amplia, ha sido prolongada. Lleva prácticamente cuatro años, y la reactivación de las economías industriales se insinúa tan lenta que de cumplirse las previsiones para 1984, es probable que tome no menos de dos años. Por la lentitud con que están reaccionando las corrientes del comercio mundial y por los problemas causados en los países en desarrollo, su recuperación será mucho más larga. Se augura que la crisis de estos países se prolongará por el resto del decenio.

En el curso de la crisis se advierten dos fases bien marcadas. La primera, que transcurre en el bienio 1979-80, conforma una singular concurrencia de la desaceleración del crecimiento y del comercio exterior, con incremento del desempleo y de la inflación. Es la extraña combinación de recesión con inflación que apareció en las economías capitalistas maduras en el decenio de los setenta.

La segunda fase cubre el bienio 1981-82, y en ella la depresión tendió hacia la caída del producto y del comercio exterior con una desocupación aún mayor que los años anteriores. En estas circunstancias la inflación se desaceleró suavemente, pero manteniéndose todavía en un nivel relativamente alto para las economías industriales.

En esta evolución si bien se han presentado algunas circunstancias difíciles, como la del comercio exterior en 1982, y la súbita insolvencia, en el segundo semestre de ese año, de los países latinoamericanos, no se han producido caídas violentas o repentinas de corrientes económicas o financieras de los países industrializados ni momentos de alarma general, como ocurrió en la otra gran crisis de los treinta. Esta connotación de la crisis actual, la ha hecho, de un lado, menos dramática; pero de otro, ha desmotivado a buscarle soluciones efectivas. Hasta ahora, en verdad, no han surgido políticas eficaces para enfrentarla. La actitud más frecuente ha sido confiarse en aparentes expectativas de pronta recuperación; de creer que tal o cual medida o

política —la baja del precio del petróleo o de la tasa de interés o de la inflación— va a pararla e inducir una reactivación. Para los países en desarrollo y en especial para los de América Latina y el Caribe, se ha pensado que los problemas que enfrentan se originan en sus políticas y en el irracional uso de sus recursos. Otro tanto está sucediendo en torno de la recuperación; a ésta se le sobrestima y se le atribuyen más efectos de los que está provocando. Esta posición ha sido más negativa que práctica tanto para los países industriales como para los que están en desarrollo. A éstos les ha impedido advertir oportunamente la gravedad de las tendencias contractivas que han venido experimentando el comercio y financiamiento externos y concientizarse sobre las mismas. Ello ha sido muy notorio en la región de Latinoamérica y el Caribe.

Para las grandes potencias industriales, el asumir aquella actitud les ha permitido evadir el problema del mundo en desarrollo y darse márgenes para adelantar las políticas de enfrentamiento de bloques que han practicado en estos años, así como justificar el retorno a políticas conservadoras.

A las cualidades anteriores se agrega las más trascendentes para los países en vías de desarrollo, como es su profundidad, en el sentido que el origen de la crisis subyace en cuestiones estructurales de la economía, sociedad e institucionalidad de los países capitalistas, así como del comercio exterior y de las instituciones y concepciones que lo rigen. Por otro lado, la crisis misma está introduciendo nuevos elementos de carácter estructural y está acumulando presiones que inducirán, probablemente, a cambios importantes en la economía y la sociedad mundial.

## **B. CAUSAS – HIPOTESIS**

Los comentarios que siguen responden al propósito de avanzar sólo algunas hipótesis sobre probables causas de tan grande y prolongado desajuste de la economía mixta industrializada. Se trata de conjeturas obvias e inmediatas que se desprenden de la información más divulgada, que no tienen más finalidad que aportar antecedentes para ubicar en el contexto internacional la estrategia de desarrollo del país para el próximo período. Las ideas expuestas, requerirían, por cierto, de mayores investigaciones para probar su validez y ponderar su importancia.

## **1. El Debilitamiento de la Demanda Interna**

La Demanda interna evoluciona después de 1978 hacia una creciente desaceleración. Su explicación es la extraordinaria caída, después de 1980, del gasto en inversión y la inmediata desaceleración del ritmo de expansión del consumo privado, y en menor medida del gasto público corriente.

No incrementar el gasto público (corriente) en estos años de crisis, ha respondido, además de la oposición ideológica, a la política de parar la inflación e inducir la reactivación. En 1983 se continuó desacelerando este gasto, en tanto el consumo privado se aceleró un poco. El debilitamiento en los años 1979–82 de este último, podría estar asociado a la intensa desaceleración de los ingresos provenientes del trabajo asalariado, que en el peor año de la crisis decreció. Este comportamiento de los ingresos por remuneraciones está, sin duda, relacionado con el aumento del desempleo.

## **2. El debilitamiento de las Exportaciones**

Las exportaciones también pierden fuerza, aunque con cierto desfase, ya que su desaceleración ocurre después de 1979; pero, es tal que en 1982 se produjo una caída del 2,5 por ciento, experimentando una lentísima recuperación en 1983. La depresión y la caída de las exportaciones del conjunto de los países industrializados es un importante antecedente en el progresivo deterioro de la capacidad para importar de los países en desarrollo, especialmente de los no exportadores de petróleo.

El déficit de la cuenta corriente de aquellos países es endémico y su magnitud se acrecentó en los años de la crisis, a consecuencia del deterioro de sus exportaciones y del mayor costo de sus importaciones, en particular del petróleo. La acumulación de tantos déficit seguidos ha terminado erosionando la demanda que ejercen sobre los países abastecedores.

## **3. Inversión y Producción Industrial**

El proceso de acumulación y las actividades industriales, constituyen dos importantes focos de la crisis que irradian la depresión al resto de actividades.

CUADRO 1

PAISES DE ECONOMIA  
MIXTA INDUSTRIALIZADOS  
INDICADORES ECONOMICOS

Tasa de Variación Anual

AÑOS	Demanda Interna	Exportaciones Volumen	Inversión Bruta Fija	Producción Industrial
<b>De Referencia</b>				
1977	3.6	5.2	6.3	3.7
1978	4.1	6.0	5.7	4.0
<b>De Crisis</b>				
1979	3.4	6.7	4.0	5.0
1980	0.9	4.8	(1.2)	(0.6)
1981	0.9	2.5	(0.1)	(0.2)
1982	0.3	(2.5)	(3.3)	(3.9)
<b>Prognóstico</b>				
1983	1.3	0.6	(0.4)	1.0

) Tasa negativa.

Ambas tienden a interaccionarse, aunque con ciertos desfases. La menor intensidad del proceso acumulativo, de alguna manera empieza a advertirse en 1978 para evidenciarse más en el año siguiente y precipitarse en una caída durante cuatro años seguidos, ya que en 1983 continuó cayendo.

Es probable que este comportamiento de la inversión bruta fija se localice de manera dispareja entre las ramas de la producción lo que podría estar relacionado con cambios en las estructuras de la demanda y las diferenciales de rentabilidad entre las mismas. No toda la demanda de bienes y servicios ha sufrido el mismo deterioro, aún más, la de algunos productos se ha vigorizado, como los vinculados con los abastecimientos bélicos, el desarrollo de fuentes energéticas, la industria aéreo-espacial, y entre otros, con el desarrollo e introducción de modernas tecnologías. Las ramas más afectadas han sido las relacionadas con la construcción y los bienes durables tradicionales.

La inversión se ha visto, además, encarecida por el incremento de la tasa de interés, los mayores costos de la nueva tecnología y por exigencias de políticas públicas, como las de preservación del medio ambiente o de localización espacial, por ejemplo. La producción industrial ha recibido, por su lado, el impacto de estos cambios de la demanda, junto con la caída de la inversión, la desaceleración y reducción de las exportaciones, y el debilitamiento del consumo privado y del gasto público corriente.

#### **4. La Tasa de Interés Real**

La tasa de interés real que en los años de crisis se ha elevado extraordinariamente, no sólo significa un mayor costo para la inversión, sino que le establece una condición de rentabilidad. Tal condición hace que el proceso acumulativo tienda a concentrarse en las actividades que ofrecen rentabilidad y productividad compatibles con la tasa de interés y posibilidades de seguirle sus movimientos ascendentes. En tanto el ahorro tiende a permanecer más como capital financiero que a transformarse en inversión real. Lo primero lleva a desviar la inversión hacia un área selectiva de proyectos, y lo segundo a frenarla o pararla.

**CUADRO 2**  
**PAISES DE ECONOMIA MIXTA INDUSTRIALIZADOS**  
**INDICADORES DE DEMANDA INTERNA Y DEL INGRESO**

Tasa de Variación Anual

AÑOS	Consumo Privado	Gasto Público (1)	Sueldos y Salarios	Ingreso Disponible
<b>De Referencia</b>				
1977	3.7	2.0		
1978	4.0	3.2		
<b>De Crisis</b>			1976-79 2.8 (a)	3.7
1979	3.5	2.3	-	-
1980	1.0	2.3	0.7	0.8
1981	0.9	1.9	0.5	1.6
1982	1.1	1.6	(0.4)	0.8
<b>Pronóstico</b>				
1983	1.9	1.3	0.6	1.7

(1) *En Consumo.*

(a) *Promedio Anual Acumulativo.*

**CUADRO 3**  
**SALDO EN CUENTA CORRIENTE DE LA BALANZA DE PAGOS**

Miles de Millones de Dólares

AÑOS	Países Industrializados de Economía Mixta	Países Exportadores Netos de Petróleo	Países en Desarrollo no Exportadores de Petróleo	% de Exportaciones (1)
<b>De Referencia</b>				
1973-76 (a)	30.0	150.0	(127.0)	-
1977	(2.2)	30.2	(28.9)	12.8
1978	32.7	2.2	(41.3)	15.6
1979	(5.9)	68.6	(61.0)	17.9
1980	(40.1)	114.3	(89.0)	20.5
1981	0.6	65.0	(107.7)	23.2
1982	(1.2)	(2.2)	(86.8)	19.3
<b>Período</b>				
1979-82 (a)	46.0	245.0	(345.0)	20.4
<b>Pronóstico</b>				
1983	16.0	(27.0)	(68.0)	(14.1)

(-) = *Déficit.*

(1) *De Bienes y Servicios.*

(a) *Acumulado en el período, cifras redondeadas.*

## 5. Productividad y Tecnología

En relación con la compleja problemática del deterioro del proceso de acumulación y de la caída de la producción industrial, está la evolución de la productividad. Se ha difundido una notable alteración en la evolución de la productividad entre países y entre ramas productivas. Muchas líneas de producción norteamericanas —acero, textiles, automóviles, calzado, etc.— han declinado su productividad o se han visto superadas por la de otros países, como Japón, Alemania e incluso por países en desarrollo de reciente industrialización. Ello ha traído a este importante país un desajuste crítico en sus relaciones interindustriales, que por la misma magnitud del aparato industrial estadounidense, se está demorando más que en otras experiencias para rearmarse a nuevos niveles de productividad.

Las innovaciones tecnológicas de esta época son, por otro lado, extraordinariamente impactantes en los procesos productivos y en las relacionadas interindustriales, de manera que cada nueva tecnología que se incorpora conlleva un proceso de ajuste de amplia cobertura y más profunda que en el pasado. Provocan, entre otros efectos, desocupación de mano de obra no especializada, exigen capacitación de la que emplean y demandan nuevos tipos de profesionales y de obreros especializados, e innovaciones en los esquemas administrativos y organizativos de las empresas, etc. etc.

Esta moderna tecnología, además de cara, anticipa la obsolescencia económica de la inversión anterior, lo que eleva los costos y, por ende, induce al alza de los precios del usuario. Esto no ocurriría o sería menos intenso si la demanda se expandiera tan dinámicamente como la innovación tecnológica.

## 6. El Gasto en Desarrollo Científico y Tecnológico

Las innovaciones tecnológicas están precedidas por un desarrollo científico y tecnológico de cada vez más amplio horizonte, potencialidad productiva y de cambios socio-culturales; pero, demanda ingentes gastos y recursos físicos. Por la naturaleza misma de dicho desarrollo, lo que insuere no retorna prontamente como aporte al proceso de producción y consumo, es decir, como beneficios económicos y sociales inmediatos. Gran parte de ellos maduran lentamente; en este sentido son, en el corto plazo, y también en el mediano, como un excedente que se filtra de aquel proceso. Es el caso, por ejemplo, entre otros, de la prolongada y costosa investigación del uso de la energía nuclear y de la exploración espacial.

## CUADRO 4

### TASA DE INTERES REAL PROMEDIO De Estados Unidos y los cuatro Mayores Países Europeos de Economía Mixta

AÑOS	DE CORTO PLAZO		DE LARGO PLAZO	
	Estados Unidos	Cuatro Países Europeos	Estados Unidos	Cuatro Países Europeos
<b>Pre-Crisis</b>				
1977	(0.5)	(1.3)	1.5	0.3
1978	(0.2)	(1.4)	1.0	0.6
<b>De Crisis</b>				
1979	1.3	n.s.	0.7	0.3
1980	1.9	0.6	2.0	0.1
1981	4.2	3.7	4.1	3.6
1982	4.4	3.0	6.7	3.6

( ) = Tasa Negativa.  
n.s. No significativa.

En las regiones más industrializadas, en años del decenio pasado, la magnitud de este gasto tendió a ser mayor al 2 por ciento del PNB. Hay países notables por sus avances científicos y tecnológicos y por la incorporación de sus resultados a los procesos productivos, como Japón y Alemania, en los cuales la tasa de expansión de las asignaciones para el desarrollo de estas actividades es bastante elevada. Aquel 2 por ciento del PNB dedicado a esta clase de gastos, muy probablemente es una ilustración parcial de los recursos empleados en esta actividad. Tal vez sean mayores y que hayan tendido a crecer aún más (1). El financiamiento de los gastos en desarrollo científico y tecnológico a fines del decenio pasado, difería de uno a otro de los siete grandes países industrializados, pero tendía a oscilar entre el 30 y el 47 por ciento con cargo a fondos públicos y entre el 38 y hasta el 55 por ciento que aportaban las empresas. Es conjeturable, sin embargo, que las transnacionales dediquen mayores recursos de los que insinúan estas cifras.

Una de las condiciones más trascendentes, tanto para la difusión del ritmo de crecimiento económico entre los países industrializados como para extensión a los países en desarrollo de los frutos de la investigación científica y del desarrollo experimental, es el monopolio que sobre sus resultados ejercen las transnacionales y los propios países. En verdad, descubrimientos e inversiones son cautivados por aquellas empresas, y se transforman, de hecho, en

(1) Sólo recientemente UNESCO ha podido empezar a obtener datos oficiales más completos, y aún no ha logrado establecer series completas y homogéneas por países.

un patrimonio privativo de reducidos círculos que les conocen y les usan, obteniéndose por este medio una plus ganancia. Para el caso de los países en desarrollo el uso de patentes y de paquetes tecnológicos significan voluminosos excedentes que se transfieren a los países en desarrollo.

Otra cualidad trascendente del desarrollo científico y tecnológico, son las motivaciones que lo inducen. En los más importantes países industrializados, la parte que es financiada por los gobiernos está determinada, en buena medida, por propósitos de defensa.

**CUADRO 5**  
**INDICADORES SOBRE INVESTIGACION CIENTIFICA Y DESARROLLO**  
**EXPERIMENTAL EN LOS SIETE MAYORES PAISES DE ECONOMIA**  
**MIXTA INDUSTRIALIZADOS**

PAISES	GASTOS		Personal Empleado Período 1970-79 Tasa Media Anual
	Período 1970-79 Tasa Media Anual Real	Porcentaje del PNB (Dato de un año)	
Canadá	1.0	2,7	1.1 (c)
Estados Unidos	1.4	2.8	2.4 (d)
Japón	3.5	7.9	2.1 (d)
Francia	1.4	3.2	1.8 (c)
República Federal Alemana	4.1	6.9	4.4 (d)
Italia	3.8	2.0	0.8 (e)
Reino Unido	0.2 (a)	2.8 (b)	2.2 (e)

(a) Período 1972-78.- (b) Período 1969-78.- (c) Período 1979.-  
(d) 1980.- (e) 1978.

**CUADRO 6**  
**INVESTIGACION CIENTIFICA Y DESARROLLO EXPERIMENTAL**  
**Indicadores Mundiales (1)**

REGIONES	Gasto como Porcentaje del PNB		Número de Científicos e Ingenieros por millón de habitantes	
	1974	1978	1974	1978
Norte América	2.21	2.15	2.332	2.736
Europa	1.75	1.88	1.506	1.635
Africa (2)	0.50	0.45	32	53
Estados Arabes	0.28	0.31	144	202
Asia (2)	1.35	1.44	344	399
América Latina	0.30	0.49	178	209
Oceanía	1.17	1.10	1.422	1.345

(1) Excluida China Continental.  
(2) Excluidos los Estados Arabes.

## 7. El Gasto Militar

Este constituye otra significativa filtración de recursos del circuito de producción y consumo, con un triple agravante: Prácticamente todos estos recursos son un excedente que se esteriliza (1); la ampliación y acumulación de equipos bélicos acrecienta el riesgo de las inversiones civiles; y su empleo provoca destrucción de capacidad productiva y de recursos naturales, además de desarticular los procesos productivos y la vida civil.

Las antiguas guerras de conquista fueron, como se sabe, fuentes de nuevos excedentes que acrecentaron la riqueza de los países hoy industrializados; pero las de esta época son, de hecho, sólo destructivas. Si bien en una guerra un país victorioso pudiera, en forma individual, obtener una ventaja económica y/o comercial, el conjunto de países ya no agregan nada.

Se ha tratado de relieves los efectos expansivos de los gastos militares y de guerra, considerándolos inductores de crecimiento y de empleo; pero el cambio tecnológico introducido en los armamentos (uso de la energía atómica, coherencia intercontinental, satélites, bioquímica, etc.) ha introducido una nueva condición en aquella capacidad de efectos.

La industria bélica convencional, basada en equipos motorizados y el acero, probablemente tuvo más capacidad de difundir efectos, que las actuales tendencias a emplear la energía atómica, las técnicas espaciales, las armas bioquímicas y otras que se usan en las guerras contemporáneas. Dichas tendencias colocan a la nueva industria bélica a la punta de los procesos tecnológicos y productivos; pero, le ha restado fuerzas al aparato industrial convencional, el mismo que ha tenido que reajustarse y reorientar algunas ramas hacia la demanda civil. Esta ha sido otra causa más de la alteración de la armonía y la homogenización de las interrelaciones industriales aludidas en otros puntos. Todo lo dicho está al margen, por cierto, de lo antagónico y aberrante que resulta para el desarrollo de la convivencia humana esta clase de gastos, la asignación de recursos físicos y humanos que conllevan, y la absorción de capacidad política y creadora que implica la industria y la tecnología puesta al servicio de la guerra.

---

(1) Una parte de este gasto, por cierto del porcentaje pequeño del mismo, está asociado y es de utilidad inmediata para las actividades civiles.

## CUADRO 7

### GASTO EN INVESTIGACION CIENTIFICA Y DESARROLLO EXPERIMENTAL FINANCIADO CON FONDOS PUBLICOS

#### DISTRIBUCION PORCENTUAL POR FINALIDADES

#### EN ALGUNOS AÑOS DE FINALES DE LOS SETENTA Y PRINCIPIOS DE LOS OCHENTA

FINALIDADES (o áreas)	Tendencias de Porcentajes mínimas y máximas
Tierra, Mar y Atmósfera	1.0 – 5.0 y hasta 10.0
Espacio Civil	4.0 – 13.0
Desarrollo Agrícola	2.0 – 4.5 y hasta más de 20.0
Desarrollo Industrial	0.5 – 10.0 y hasta más de 15.0
Energía	7.0 – 15.0 y hasta más de 20.0
Transporte y comunicaciones	0.4 – 4.0
Servicios Educativos	0.2. La mayor parte está comprendida en los otros rubros
Servicios de Sanidad	1.7 – 10.0
Servicios Socio-Económico	1.0 – 3.7 y hasta 8.0
Medio Ambiente	0.7 – 3.3
Adelanto del Saber	3.5 – 20.0 y hasta más de 40.0
Otras finalidades	1.0 – 2.0
<b>DEFENSA:</b>	
- Canadá	6.7
- Estados Unidos	57.0
- Japón	4.7
- Francia	36.5
- República Federal Alemana	11.5
- Italia	4.5
- Reino Unido	52.5

El gasto de guerra de los países industriales, según la escasa información conocida, se habría expandido al 2,4 por ciento anual entre 1977 y 1981 y alcanzaría a unos 400 mil millones de dólares (a precio de 1983). Esta información probablemente es muy parcial; pero, ilustra la magnitud de recursos que se esterilizan por ese medio, los que además agregan efectos deficitarios internos y externos, inflacionarios y que faciliten el incremento de la tasa de interés.

La mantención y expansión de la industria bélica de los países industrializados induce, de otro lado, la esterilización de parte importante de los escasos recursos de los países en desarrollo. A las motivaciones de ganancias de las empresas que producen y comercian esta clase de equipos para los países en desarrollo, se agrega la política de fomento de las exportaciones de armamentos que practican aquellos países. Este comercio y acumulación de armamentos potencian, además, zonas de conflicto, con el consiguiente aumento del riesgo comercial y financiero, que también termina beneficiando a los países industriales a través de las mayores primas de seguros y de intereses que les aplican a los países de tales zonas. Estos efectos se vuelcan con el tiempo contra las economías de mercado; pues, van erosionando los excedentes de los países en desarrollo o debilitando su demanda y capacidad para importar desde esas economías.

## **8. El impacto del Precio del Petróleo**

Se considera que la elevación del precio del petróleo, y con ello el de la energía, ha sido una de las causas de la crisis. En efecto, el valor real del barril de crudo se incrementó en el trienio 1979–81, duplicándose al final del mismo el valor real que tuvo en 1978. Es difícil, por cierto, encontrar otro producto de uso tan difundido como el petróleo, cuyo precio real se haya duplicado. Lo que más se asimila a esta situación es la tasa de interés real. La elevación del precio del petróleo ya había causado un impacto inflacionario y depresivo en los países industriales, cuando en 1974 subió en más de 190 por ciento. En los años 1974–75 la inflación sobrepasó el 11 por ciento y la economía prácticamente se estancó.

## CUADRO 8

### GASTO MILITAR MUNDIAL (REAL)

Tasa media anual acumulativa

Tipos de Economías	1973-76	1977-81
Total Mundial	2.3	2.6
Mixtas Desarrolladas	(0.6)	2.4
Centralmente Planificadas	2.4	1.9
Exportadores (neto) de Petróleo	31.2	7.0
En Desarrollo no Petroleros	9.2	2.5

En una economía con tecnologías basadas en esta clase de combustibles —especialmente la europea y la japonesa, que tienen grandes déficit del mismo por no poseer suficientes yacimientos—, los mayores precios petroleros se difunden rápidamente por el sistema a través de diferentes medios. Fuera del incremento de los costos de la producción generada con la capacidad instalada, se elevan los costos de la inversión con lo que la inflación tiende a perder en el mediano plazo. La reacción más inmediata ante los mayores precios de los crudos proveídos por los países de la OPEP, fue la búsqueda de nuevos centros de abastecimientos, junto con tratar de ahorrar combustibles y sustituir este tipo de fuente energética. Estas opciones amplificaron la demanda de equipos, de tecnologías y recursos humanos relacionados con la generación y uso de la energía y con la exploración y explotación de petróleo, lo cual trajo un aumento en sus precios, que en el corto y mediano plazo han venido más a sostener los altos costos de la energía que a reducirlos.

Por lo dicho, el incremento de los precios petroleros y de la energía introdujo un cambio estructural en las relaciones de costos presentes y futuros, y una alte-

ración en los parámetros o relaciones técnicas de insumos de energía, más insumos complementarios de la misma, y la oferta final de bienes y servicios. Aun cuando estos ajustes estructurales se iniciaron con la primera alza importante de los precios de 1974, todavía se está lejos de haber logrado una nueva homogeneización y armonización en las relaciones tecnológicas y de costos que le confiera, nuevamente, un patrón de relativa normalidad a la evolución de las relaciones intersectoriales de la economía.

Pero entre el primer aumento de precios en 1974 y el del trienio 1979-81, por otro lado, han ocurrido en los países industrializados, circunstancias atenuantes de los efectos del costo de la energía. En lo financiero, uno de los impactos más inmediatos de los mayores precios del petróleo fue el incremento de la factura de los países industrializados por sus importaciones de crudo. Esta subió, en términos del valor neto de las importaciones de dicho producto, a unos 95 mil millones anuales en 1974-75; monto que continuó elevándose y que llegó a unos 240 mil millones de dólares anuales en 1980-1981. El efecto desequilibrador que en el financiamiento externo de los países industrializados ha tenido el nuevo valor de esa factura, fue compensado en buena medida por el reciclaje de los excedentes financieros de los países petroleros que retornaron un elevado porcentaje de esos fondos como depósitos e inversiones a las economías industriales. Este hecho circunscribió el dramatismo del ajuste de los precios petroleros a los costos y tecnologías de producción, que por su naturaleza son variables de más difícil ajuste que las de carácter financiero. El reciclaje de los petrodólares, lo que en un principio se apreció como un gran problema para los países industriales, pronto se transformó en beneficioso para el sistema financiero de las grandes potencias capitalistas, lo que les desmotivó para introducir ajustes más significativos y en menor tiempo en sus economías y en sus políticas económicas.

**CUADRO 9**

**AUMENTO DEL PRECIO REAL DEL BARRIL DE PETROLEO**

<b>AÑOS</b>	<b>Tasa Anual</b>	<b>Tasa media anual para períodos de dos años</b>
<b>De Referencia</b>		
1977	0.0	
1978	(8.5)	(4.3)
<b>De Crisis</b>		
1979	22.7	
1980	46.2	33.9
1981	16.1	
1982	(3.0)	6.1
<b>Pronóstico</b>		
1983	(14.8)	

La otra circunstancia que jugó un rol similar fue la cuasi congelación de los precios reales del petróleo después de 1974 y hasta 1978, y el hecho que en el trienio siguiente al sistema financiero de aquellas potencias le fue más fácil el manejo de los nuevos excedentes financieros de los países petroleros. De éstos obtuvieron una rentabilidad más alta que en años anteriores, debido al incremento de la tasa de interés real y a su colocación, en gran parte, en los países en desarrollo. A estos factores atenuantes, hay que sumar los aumentos de las importaciones de los países petroleros mismos y la mayor demanda por equipos y tecnologías para generar fuentes energéticas alternativas y ahorradoras de energía.

En la práctica, el alza de los precios del crudo y de la energía le abrió a las transnacionales y a los conglomerados financieros nuevas posibilidades de negocios, tanto en el campo financiero como en el económico propiamente tal. Los nuevos precios impactaron, por cierto, a los países y consumidores de los países industrializados, pero ello no fue impedimento para aquellas posibilidades de negocios.

## 9. La Desarmonía en el Dinamismo de las Economías Industriales

El conjunto de las economías mixtas industrializadas forman un conglomerado económico de extraordinaria magnitud comparado con el resto del mundo, cuyo peso trasciende a los otros países a través del comercio y financiamiento externos. Pero esas economías difieren en sí en la dinámica de su crecimiento, lo que le concede al conglomerado que forman una singular heterogeneidad. Por un lado, está el grupo de siete grandes potencias encabezadas por Estados Unidos, los cuales también son relativamente heterogéneos; y, por otro, los 14 países industrializados de menor tamaño relativo, con una heterogeneidad mayor aún.

**CUADRO 10**  
**MAGNITUD DEL COMERCIO EXTERIOR (1)**

En miles de millones de dólares

AGRUPACIONES DE PAISES	Años de Referencia		Años de Crisis			Pronóstico	
	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
De Economía Mixta Industrializados	1.411	1.659	2.098	2.485	2.425	2.284	2.306
De Economía Central- mente planificada							
Exportadores Neto de Petróleo	233	243	316	429	429	367	325
En Desarrollo no Petroeros	375	439	569	728	769	711	743
En Desarrollo de América Latina y el Caribe	87	97	128	170	183	156	157

(1) *Importaciones y Exportaciones de bienes.*

**CUADRO 11**  
**PAISES DE ECONOMIA MIXTA INDUSTRIALIZADOS**  
**DEMANDA INTERNA**

Tasa de Variación Anual

AÑOS	Estados Unidos	Seis mayores Países (1)	Resto de Países
<b>De Referencia</b>			
1977	5.9	2.5	2.2
1978	5.0	4.3	1.7
<b>De Crisis</b>			
1979	2.0	4.4	2.2
1980	(1.3)	1.8	1.5
1981	2.6	0.7	(0.1)
1982	(1.1)	0.6	(0.2)
<b>Pronóstico</b>			
1983	3.2	0.9	0.1

(1) *Excluye Estados Unidos.*

El ritmo de la demanda de los años previos a la crisis, deja en evidencia la mayor potencialidad de la economía estadounidense frente a la de los otros 6 grandes países industrializados, y la de éstos ante los de menor tamaño relativo. Esta diferenciación también se da en las exportaciones, pero es más significativa y sugerente en la inversión.

Por el tamaño de las economías de estos países y su ritmo diferenciado de crecimiento, hace que este conglomerado económico, además de su heterogeneidad, sea notablemente polarizado, lo que le confiere una doble condición. Las tendencias depresivas que se generan en los países mayores —en los Estados Unidos, por ejemplo— se difunden con relativa rapidez hacia los países menores; en tanto que, por otro lado, las depresiones de estos últimos causados por sus propios desajustes económicos o políticas internas, no encuentran en las relaciones económicas y financieras que mantienen con aquellos países mayores suficientes estímulos para superarlas. Esta es la conocida dependencia y asimetría que subyace en este conglomerado, en los cuales

os países de menor tamaño relativo que lo ayudan a estructurar dependen unilateralmente de las grandes potencias, pero cuando éstos experimentan sus propias depresiones, sus vínculos con aquellas son poco o nada eficaces para superarlas. Sin embargo, las políticas de estos países tienen que ser tan solidarias como les sea posible con dichas potencias.

Lo expuesto y las evidencias cuantitativas con que se ilustra esta argumentación, muestran que dentro del conjunto de las economías industrializadas es determinante, por la magnitud y potencialidad de sus economías, muy pocos países: los Estados Unidos y unos tres o cuatro más. Tal polarización le confiere a ese conglomerado una extraordinaria fragilidad ante factores o circunstancias desestabilizadores de la economía, las mismas que probablemente facilitaron el inicio de la crisis y su difusión, que en su desarrollo la han exacerbado, y que ahora estarían frenando la reactivación.

**CUADRO 12**  
**INVERSION BRUTA FIJA**

Tasa de Variación Anual

AÑOS	Estados Unidos	Seis Mayores Países	Resto de Países
<b>De Referencia</b>			
1977	13.7	1.6	1.3
1978	9.9	4.4	(0.8)
<b>De Crisis</b>			
1979	3.8	5.4	0.2
1980	(6.9)	2.3	1.6
1981	1.7	(0.7)	(2.1)
1982	(5.0)	(2.1)	(2.5)
<b>Pronóstico</b>			
1983	(0.3)	(0.2)	(0.8)

CUADRO 13

PAISES INDUSTRIALIZADOS DE ECONOMIA MIXTA  
VOLUMEN EXPORTACIONES

Tasa de Variación Anual

AÑOS	Estados Unidos	Siete mayores Países (1)	Resto de Países
<b>De Referencia</b>			
1977	0.9	5.8	3.7
1978	9.9	6.0	5.7
<b>De Crisis</b>			
1979	11.9	6.5	7.5
1980	10.0	5.5	2.9
1981	(3.5)	2.8	1.6
1982	(12.0)	(3.6)	0.8
<b>Pronóstico</b>			
1983	(7.2)	n.s.	2.6

(1) Incluye Estados Unidos.

n.s. No significativo.

## 10. Los Entes Dominantes

Después de la Segunda Guerra Mundial surgieron y han predominado en la economía de los países industrializados y del mundo las transnacionales y la banca o consorcios financieros internacionales. También se ampliaron y diversificaron las funciones económicas y sociales de los sectores públicos de aquellos países, transformando a sus respectivos Estados en importantes agentes económicos. En tanto estos agentes privados y públicos han vigorizado su presencia económica, se ha advertido, especialmente en el decenio de los setenta y en los años de la crisis, un debilitamiento de la organización de los trabajadores y de los consumidores, por lo que dichos agentes han podido actuar con menos contrapeso del lado de los usuarios finales de la producción. La población de estos países ha enfrentado a los grandes poderes

de la economía privada —transnacionales y bancos— sólo con su demanda, medio que —sin una poderosa organización de los consumidores— resulta más débil que fuerte, especialmente en la crisis. No ha habido, por ejemplo, fuerzas sociales ni culturales que hayan neutralizado la tendencia al consumo mismo, que tanto han estimulado las transnacionales y que tanto les ha favorecido.

Las corporaciones y los bancos internacionales han acrecentado sus interrelaciones, participando cada vez más como agentes asociados y complementarios en los mercados nacionales e internacionales y en su actuación frente a los países en desarrollo, a los organismos rectores de los sistemas internacionales monetario, de comercio y de la banca de asistencia al desarrollo, así como frente a los Estados. Estos grandes agentes difunden sus actividades y poder por los países industriales y el resto del mundo sin más limitaciones que las de sus propias capacidades y las normas establecidas por los Estados Unidos, cuando éstos logran algún poder o circunstancia para introducirlos y aplicarlos. Resulta así que los capitales, negocios, tecnología y capacidad de gestión que han concentrado, les permiten colocarse, de facto, por encima de los propios Estados, y desplazarse tanto geográficamente como de unas actividades o negocios a otros.

Han llevado a escala internacional la división o seccionamiento de los procesos productivos. Controlan el desarrollo tecnológico y la introducción a la producción de las innovaciones que éste aporta. Este dominio proviene tanto de las inversiones y actividades que realizan en dicho campo, como de lo que se poseen de la investigación científica y creación tecnológica realizada por universidades o centros de estudios y organismos estatales.

Gracias a estas capacidades dominan de hecho las manifestaciones más esenciales y vitales de la economía mixta industrializada y del mundo en desarrollo.

Tienen flexibilidad para ajustarse a la evolución de la economía mundial y del conjunto de los países industrializados y para trabajar con las economías centralmente planificadas, aprovechando siempre las mejores oportunidades de negocio, y acrecentando su poder, entre otras formas, mediante fusiones o concentración de sus capitales, cuando ello les resulta conveniente o necesario.

**CUADRO 14**  
**PRODUCTO NACIONAL BRUTO**  
**PAISES INDUSTRIALIZADOS DE ECONOMIA MIXTA**

Tasa de Variación Anual

AÑOS	Estados Unidos	Siete mayores Países (1)	Resto de Países
<b>De Referencia</b>			
1963-72 (a)	4.0	4.7	5.0
1973-76 (a)	2.3	2.7	3.1
1977	5.5	4.3	2.4
1978	5.0	4.5	2.1
<b>De Crisis</b>			
1979	2.8	3.5	3.0
1980	(0.4)	1.1	2.1
1981	1.9	1.5	0.6
1982	(1.7)	(0.4)	0.2
<b>Pronóstico</b>			
1983	2.4	1.8	0.6

(1) Incluye Estados Unidos.

(a) Tasa media anual acumulativa.

**CUADRO 15**  
**INFLACION (1)**  
**PAISES INDUSTRIALIZADOS DE ECONOMIA MIXTA**

Tasa de Variación Anual

AÑOS	Estados Unidos	Siete Mayores Países (2)	Resto de Países
<b>De Referencia</b>			
1963-72 (a)	3.5	4.0	5.4
1973-76 (a)	7.2	9.1	11.3
1977	5.8	7.1	9.7
1978	7.4	7.3	9.1
<b>De Crisis</b>			
1979	8.6	8.0	8.0
1980	9.3	9.1	8.8
1981	9.4	8.5	9.1
1982	6.0	6.7	9.7
<b>Pronóstico</b>			
1983	4.1	5.1	8.6

(a) Tasa media anual acumulativa.

(1) En base del deflactor Implícito del PNB.

(2) Excluye Estados Unidos.

De esa manera han llegado a dominar el escenario económico de los países industrializados, de los países en vías de desarrollo, y ya están presentes en los de economía dirigida. Su dispersión por el mundo ha internacionalizado la economía, en el sentido que los mayores centros o poderes de decisión no radican como antes en los mercados y sistemas económicos e institucionales de los países mismos. Constituyen un poder supranacional con fuerte capacidad de influencia sobre los Estados, en tanto que éstos, restringidos por su territorialidad y la naturaleza de sus funciones económicas, sociales y políticas, lo que más pueden oponerle es el poder político nacional.

Los Estados se han hecho fuertes para las poblaciones y entes económicos nacionales; pero son débiles frente a las transnacionales y la banca internacional en razón de la ideología de sustentar el sistema en base de la empresa privada y en amplias libertades económicas. Los Estados de los países industrializados, y en particular los de las mayores potencias, tienden más a identificarse que a antagonizar con esta nueva conformación de la economía de mercado dominada por tan grandes agentes multinacionales. Estos, no obstante sus atributos, no han resuelto la problemática de la maximización de la rentabilidad de la inversión privada y la maximización de las satisfacciones de los consumidores y de los trabajadores dependientes, a pesar de lo que se dice que ayudan a optimizar la asignación mundial de recursos; por el contrario, han llevado ese antagonismo al nivel de los países y de las empresas o inversiones propiamente nacionales. Por su poder y formas de actuación, hacen más difícil que la política económica reduzca dicha oposición de intereses, advirtiéndose que dicha política se inclina a identificarse más con los intereses de los multinacionales que con los de las poblaciones y empresas nacionales.

La actual crisis es la crisis de los países con sus respectivas poblaciones, Estados y empresas nacionales; pero no hay evidencias que sea la crisis de las corporaciones ni de la banca internacional como fue la depresión de los años treinta para burguesías de las potencias capitalistas. Dichos agentes, a pesar de la crisis, se han fortalecido aún más y están influyendo de manera decisiva en la política de reactivación y en la de reajuste de los países en desarrollo. La trascendencia de esta situación es que en tanto la crisis les favorezca no apoyarán políticas de recuperación, a menos que éstas no les afecten y les procuren iguales o mayores rentabilidad y poder. Sin duda, la crisis también les ha afectado; pero sin generarles las extraordinarias consecuencias que han enfrentado los países.

CUADRO 16

LAS MIL CORPORACIONES INDUSTRIALES MAS GRANDES DEL MUNDO

PERTENECIENTES A PAISES DE ECONOMIA MIXTA

Miles de Millones de Dólares

AÑOS	Las mil corporaciones Más Grandes (1)			Las 50 Corporaciones Más Grandes (2)	
	Valor Activos	Valor Ventas	Empleo Millones de Personas	Valor Ventas	% de las Ventas de las mil Corporaciones
<b>Anteriores a la Crisis</b>					
1975	1.429.8	1.687.4	31.6	568.3	39.7
1976	1.577.8	1.865.7	32.1	644.7	40.9
1977	1.787.2	2.078.4	32.7	725.6	40.6
1978	2.102.7	2.410.2	33.2	829.2	39.4
<b>De Crisis</b>					
1979	2.394.2	2.935.1	34.1	1.014.3	42.4
1980	2.693.4	3.423.2	34.3	1.204.0	44.7
1981	2.876.5	3.629.6	33.6	1.282.8	44.6
1982	2.802.3	3.479.0	32.5	1.240.3	44.3

(1) Sumando los valores de las 500 Corporaciones más grandes de los Estados Unidos y de las 500 Corporaciones más grandes de fuera de los Estados Unidos, según directorio publicado anualmente en FORTUNE.

(2) Comprendidas en las mil corporaciones más grandes.

## 11. El Peso Relativo de los Países en Desarrollo

Del importante papel de abastecedores de materias primas de las economías industriales, los países en desarrollo han llegado a ser importadores significativos para tales economías. El comercio exterior de los países en desarrollo no petroleros, asciende a cifras equivalentes a más del 30 por ciento de las del conjunto de las economías mixtas industrializadas, y el de los países exportadores (neto) de petróleo, por su lado, es del orden del 15 por ciento. Estos porcentajes ilustran la importancia que han ganado dichos países en la economía mundial y para la de los países industrializados. Por la posibilidad que la crisis de los países en desarrollo se prolongue más que la de las economías industrializadas, y en razón de su significación en el comercio mundial, se han constituido, no obstante su bajo ingreso, en un factor que ha colaborado a la depresión de las economías industrializadas y que está añadiendo limitantes a su reactivación.

La extracción de tan grandes excedentes, como se explicó en otro capítulo, le tiende a agotar su potencial de crecimiento y de importaciones. Dichos excedentes son apropiados, en su mayor parte, por las multinacionales en asociación con la banca internacional. Si bien esos entes ganan y acumulan tales recursos, los países industrializados ven menoscabarse las posibilidades de exportación hacia las economías en desarrollo, así como de ganancias de sus empresas nacionales a costa de éstos. El debilitamiento de la demanda de importaciones de los países en desarrollo, es probable que le haga perder negocios a esas empresas y a las economías industrializadas pequeños más que a las transnacionales. A través de estas consecuencias introducen en las economías capitalistas maduras efectos depresivos específicos, junto con el debilitamiento general de las economías en vías de desarrollo.

## CUADRO 17

### PAISES INDUSTRIALIZADOS

#### INDICE DE DIAS DE TRABAJO PERDIDOS POR HUELGAS

#### EN LOS SIETE PAISES DE ECONOMIA MIXTA MAS INDUSTRIALIZADOS (1)

AÑOS	Indice	Tasa de Variación Anual
1972	100.0	
1973	84.2	(15.8)
1974	121.0	43.7
1975	100.1	(17.3)
1976	99.7	( 0.4)
1977	81.5	(18.3)
1978	82.3	1.0
1979	120.0	45.9
1980	84.3	(29.8)
1981	58.0	(31.2)
1982		

FUENTE: *Anuario de Estadísticas del Trabajo OIT 1982.*

( ) = Tasa negativa.

(1) *Canadá, Estados Unidos, Japón, Francia, República Federal Alemana, Italia y Reino Unido.*

## 12. Las Ideas Predominantes

Con motivo de la crisis de los años treinta, se produjeron importantes revisiones en la ideología del capitalismo, que viabilizaron la expansión de las funciones económicas y sociales que ahora cumple el sector público en los países industrializados, dando lugar a sus actuales economías mixtas. Pero la esencia de la doctrina capitalista continúa vigente y se ha identificado, según se adelantó, con la nueva expresión de la economía de mercado, como son la corporación y la banca internacionales.

En función de tal doctrina, las políticas públicas de los años setenta y de las que van del ochenta, se han orientado a contener la expansión de las actividades económicas y de servicios del Estado. Desacelerando o estancando, como se vio, el gasto público. En razón de lo mismo, las regulaciones del comercio y financiamiento externos se hace de manera que se creen oportunidades para aquellos grandes agentes, pero sin que se viole la libertad de opciones que los mismos reclaman. Otro tanto ocurre en el campo de las políticas monetaria, de cambio y de precios. De hecho, los países industrializados han creado condiciones para que la banca internacional explote, como no hay precedentes, al mundo entero, y para facilitar el libre tráfico de capitales. Por su parte, la política de precios repudia toda forma de control y sólo admiten tenues regulaciones.

Las políticas de seguridad social y de remuneraciones fueron de las que más progresaron al tenor de las presiones del movimiento obrero de aquellos países; pero dejaron de hacerlo en estos últimos años. Con motivo de la crisis, ha estado ganando fuerza la tendencia a desacelerar y hasta reducir la tasa de salario y los beneficios sociales, incluso el subsidio de cesantía.

Fundamentándose en el ideario de la libre empresa y de la libertad de comercio y circulación de capitales, y en el argumento que la acción del Estado viola tales principios, se presiona a los países en desarrollo para que no ejerzan los poderes estatales en la regulación de la economía, persuadiéndolos que con ello se deteriora la optimización en el empleo de recursos que determina el libre juego de las fuerzas del mercado.

**CUADRO 18**

**MANUFACTURA**

**SALARIO REAL POR HORA Y COSTO LABORAL REAL UNITARIO  
DE LOS SIETE PAISES DE ECONOMIA MAS INDUSTRIALIZADOS**

PAISES	Pre-Crisis		Crisis				Pronóstico
	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
<b>SALARIO REAL POR HORA</b>							
<b>Tasa de Variación Anual</b>							
Canadá	2.7	(1.7)	(0.3)	0.0	(0.4)	0.5	(0.8)
Estados Unidos	1.7	0.7	(1.3)	(1.5)	(0.2)	2.0	2.6
Japón	0.2	1.4	2.2	(0.6)	0.6	2.9	3.3
Francia	3.1	2.7	3.3	0.9	1.1	3.2	0.2
República Federal							
Alemana	4.3	3.9	2.5	2.6	0.6	(0.1)	0.5
Italia	1.6	2.1	4.2	(2.9)	4.1	3.2	2.2
Reino Unido	(6.7)	6.3	2.5	3.4	2.3	0.5	0.6
<b>COSTO LABORAL REAL UNITARIO</b>							
<b>Tasa de Variación Anual</b>							
Canadá	0.0	(3.1)	(3.9)	(0.6)	0.5	2.1	(2.3)
Estados Unidos	(0.1)	0.0	0.4	2.1	(2.0)	3.4	(1.2)
Japón	(2.0)	(6.6)	(4.2)	(1.4)	0.6	2.5	1.8
Francia	(2.0)	(1.2)	(2.4)	0.3	(0.6)	(1.8)	(1.9)
República Federal							
Alemana	(0.1)	(0.7)	(2.3)	2.8	0.1	(1.4)	(1.8)
Italia	(1.3)	(2.4)	(5.4)	(6.9)	(0.3)	(0.8)	(0.3)
Reino Unido	(5.5)	2.2	(0.8)	2.9	(2.9)	(2.3)	(2.3)

Tal conjunto de ideas, justificadas con teorías de dudosa comprobación, limitan, como se vio en la política de recuperación, el empleo más amplio e intenso de las capacidades normativas del sector público y las actividades económicas, financieras y de servicios sociales que este puede realizar. Tampoco dejan espacio ni estimulan formas de economía comunitaria o ampliamente asociativa, ni motivan la organización de los consumidores ni de los asalariados. En función de la ideología señalada, se ha preferido absorber las consecuencias de la crisis y el retraso de su superación antes que revisar sus principios, como ocurrió después de la depresión de los treinta.

### C. SINTESIS DE LAS HIPOTESIS

Un amplio conjunto de causas habría concurrido a desencadenar la crisis, a prolongarla y a frenar la reactivación. Algunas se gestaron a lo largo de los decenios de crecimiento que siguieron a la Segunda Guerra Mundial; otros se han desarrollado al tenor de las tendencias desestabilizadoras y recesivas que caracterizaron los años setenta. Estas causas están profundamente vinculadas a las estructuras mismas de la economía, sociedad e institucionalidad de los actuales sistemas mixtos, singularizados por el capitalismo transnacionalizado. Un ordenamiento de las hipótesis expuestas podría ser del tenor que sigue.

Durante el crecimiento previo a los años setenta, se crearon, no obstante todo lo que significó esa expansión de las economías industriales, condiciones que después se transformarían en factores desestabilizadores. Estos serían:

a. La heterogeneidad y polarización del conglomerado que forman las economías de los países industrializados, producto del crecimiento disparejo.

b. La dinámica de la innovación tecnológica y las diferenciales cada vez marcadas de productividad entre países y ramas productivas.

c. El poder alcanzado por la corporación y la banca internacionales, sus singulares modalidades de operación, y la exacerbación del antagonismo a los intereses nacionales, a los sectores empresariales no transnacionalizados y a las masas consumidoras que conllevan estas nuevas manifestaciones del capitalismo internacional.

Los factores anteriores habrían hecho madurar nuevas condiciones que, al modificarse en los años setenta algunas relaciones de precios y costos importantes ayudaron a destacar persistentes procesos inflacionarios y de amplios ajustes estructurales en la producción y en la inversión. Estos precipitaron alteraciones significativas en el sistema de relaciones técnicas que se había logrado armonizar en los decenios pasados. En la conformación de las nuevas relaciones técnicas, de costos y de precios, han desempeñado un papel decisivo:

a. El precio real del petróleo y de la energía, ajustados violentamente en 1974 y 1980-81.

b. El costo de las tecnologías de avanzada y la insuficiencia de los mercados para permitir el pleno aprovechamiento de la eficacia de esta tecnología y, por ese medio, minimizar su efecto en los precios.

c. El aumento de la tasa de interés real y sus efectos debilitantes en el ritmo de la inversión; de exigencia de alta rentabilidad, mayor a las del período anterior, a la nueva acumulación, además del estímulo que genera para mantener el ahorro más como inversión financiera que real.

A los cambios introducidos por los factores anteriores a la reasignación de recursos que ellos implican, se suman, por otro lado, los recursos que se filtran del proceso más inmediato de producción, inversión productiva y consumo, como son:

a. Los ingentes gastos y recursos físicos asignados a fines militares, que además de constituir excedentes que se esterilizan, potencian procesos de desestabilización económica y financiera, y la destrucción, cuando se emplean, del acervo productivo.

b. La importante proporción de los crecientes gastos y recursos físicos empleados en el desarrollo científico y tecnológico —que si bien amplía las bases para dinamizar el crecimiento futuro— en el corto plazo se resta al proceso económico.

El impacto de la inflación de costo en la capacidad adquisitiva de los ingresos, así como el proceso de alteraciones en las relaciones técnicas y económicas aludido, más aquella esterilización de recursos, han conducido al debilita-

miento de la demanda interna, a lo cual se agregó el de la demanda de los países en desarrollo. Dicho debilitamiento está íntimamente asociado a:

a. La desaceleración y caída de la inversión, que junto con la pérdida de fuerza de la demanda genera la depresión del sector industrial.

b. La desaceleración de los ingresos del sector asalariado.

c. La desaceleración del gasto público.

d. Los ingentes excedentes extraídos de la economía de los países en desarrollo no petroleros, que con las graves consecuencias que provoca en el balance de pagos de éstos, reducen su capacidad para importar.

Por último, tanto en el inicio del proceso de inestabilidad y de crisis en la evolución de ésta y en la actual fase de reactivación, la política económica se ha orientado fundamentalmente por el ideario de la economía de mercado, procurando ser más congruente con la inversión transnacionalizada que con la situación de los países y de la población. Se ha optado por enfrentar los costos de la crisis antes que ensayar otras opciones de intervencionismo más vigoroso. Tal orientación se ha visto facilitada por la debilidad en este período de la presión de las organizaciones de los trabajadores asalariados y de los consumidores, así como por el carácter evolutivo de la crisis que no ha tenido momentos dramáticos o culminantes como ocurrió en la de los años treinta.

#### **D. LA TENDENCIA DE LOS DESEQUILIBRIOS INTERNO Y EXTERNO DE LA ECONOMIA NORTEAMERICANA**

Aun cuando las variables o factores relacionados con los desequilibrios de la economía estadounidense, de una u otra manera, están implícitos en las hipótesis avanzadas en las secciones anteriores, la magnitud y características de dichos desbalances y sus efectos para el mundo son tales, que bien ameritan una breve disgregación.

Dos grandes déficit se han venido acumulando en la economía de los Estados Unidos de N. A. Ellos son: el de la balanza comercial y el del pre-

supuesto federal, el primero, estimado para 1983 en alrededor de 70 mil millones de dólares, se pronostica para 1984 en más de 100 mil millones, a menos que cambien radicalmente la política gubernamental interna y la relación del dólar con las más importantes monedas internacionales (yen y marco alemán). El segundo déficit se ha incrementado hasta aproximarse a los 200 mil millones de dólares, con expectativas de superar dicha cifra. Según los parámetros que el FMI exige en las políticas de ajuste de los países en desarrollo, ambos déficit están muy por encima de lo estimado razonable para mantener una condición de relativa estabilidad, con el agravante en el caso de Estados Unidos, que los efectos de sus desequilibrios se difunde por el resto del mundo.

El déficit comercial se origina en la continua reducción del volumen de las exportaciones después de 1980, que contrasta con la tendencia al incremento de las importaciones (1). El deterioro de las exportaciones guarda, a su vez, relación con la pérdida de la competitividad de las mismas, a causa de la desventaja en que ha caído Norteamérica en numerosas líneas de producción frente a las de otros países industrializados. Estados Unidos se ha retrasado en la persistente carrera por incrementar la productividad, reducir los costos y mejorar la calidad y la comercialización, en que han estado empeñados en los últimos decenios los países industrializados.

A lo anterior, se ha sumado la creciente revalorización del dólar que, por un lado, encarece en términos comparativos las exportaciones estadounidenses y las desestimula; mientras que, por otro, en el mercado interno de los Estados Unidos abarata relativamente las importaciones e incentiva su demanda. A esto último también colaboran aquellas características relacionadas con la competitividad de la producción aludidas antes. La revalorización del dólar —que a fines de 1983 y a principios de 1984 se estimaba en no menos de 25 por ciento— está íntimamente vinculada al déficit del presupuesto y a la política seguida para su financiamiento.

El déficit presupuestario, tiene su origen, por su parte, en los elevados gastos, incrementados de año en año, de defensa, y en el elevado servicio de la deuda pública americana, la misma que es extraordinariamente alta.

---

(1) Con excepción de 1982.

Además, el incremento de los ingresos se ha desacelerado y el nivel de éstos ha llegado hasta decrecer, como efecto de la política de los últimos años. El creciente déficit resultante de estas tendencias ha causado la extraordinaria elevación de la tasa de interés real en el mercado financiero de Norteamérica, lo que ha traído hacia el mismo voluminosas corrientes de recursos internacionales de los países desarrollados y también en desarrollo, las cuales, a su vez, colaboran a compensar en su balanza de pagos los efectos de su voluminoso déficit comercial.

Esta forma de financiar el déficit del presupuesto provoca, entre otros, tres importantes consecuencias para la economía internacional. Por un lado es un importante factor que difunde la elevación de la tasa de interés real; mientras que, por otro, hace que una parte significativa del ahorro del resto del mundo emigre hacia Estados Unidos y colabore a financiar —por la vía de cubrir el déficit presupuestario— gastos del Estado americano causantes de dicho desequilibrio, como son los de defensa o de guerra. El tercer efecto, es la política de restricción de importaciones que la administración americana se ve inducida a practicar. Dicha política trata, por cierto, de frenar la demanda por importaciones y de proteger el mercado para las empresas nacionales. Para ello se aplican tanto medidas arancelarias como administrativas (control sanitario más riguroso, por ejemplo). Largas listas de productos provenientes de países en desarrollo y de reciente industrialización están siendo objeto de discriminaciones, quitándoles las ventajas arancelarias que tenían, y denuncias e investigaciones por parte de las autoridades norteamericanas responsables de la administración del comercio de importaciones.

El conjunto de los desequilibrios interno y externo de los Estados Unidos de Norteamérica y sus efectos para el resto de la economía mundial, aportan condiciones que coadyuvan más a la mantención de la crisis que a su superación. Distrae por ejemplo, parte significativa del ahorro mundial en financiar un déficit causado por el incremento de los gastos de defensa; eleva la tasa de interés en los mercados financieros; reduce un mercado tan importante como el de Estados Unidos para muchas exportaciones de los países en desarrollo. Además de efectos como los señalados, lo grave de dichos desequilibrios es su acumulación, por lo que en un momento dado, quiérase o no,

tendrá que venir un ajuste o sinceración del financiamiento público y externo de la economía Norteamericana. Es de prever que tal ajuste traerá efectos desestabilizadores o desarmonizadores para la economía mundial. Una de las expectativas más próximas de ajuste, que probablemente cause grandes repercusiones internacionales, es verbi gratia, la desvalorización del dólar. Otra tendencia digna de atención es la reacción de la Bolsa de Nueva York ante posibilidades de incrementos de la tasa de interés. Desde 1983 se vienen advirtiendo momentos de notable sensibilidad, cuando por efecto de la necesidad de mayores recursos para el financiamiento público o por ajuste de la masa monetaria, asoman posibilidades de elevación de la tasa de interés, el índice de las cotizaciones empieza a fluctuar con tendencia a la baja, y se acrecientan los riesgos.

Las tendencias de los desequilibrios de la economía norteamericana y las políticas de ajuste que por los mismos se requieren, son tan complejas, que no es aventurado conjeturar que tales ajustes debilitarán la recuperación iniciada el año pasado en las economías desarrolladas, demorando con ello aún más la reactivación de las economías en desarrollo.

\* \* \*  
\* \*  
\*

ASIP

**ASPECTOS BASICOS  
DEL FINANCIAMIENTO  
EN SUS CONTEXTOS  
INTERNO Y EXTERNO**

*Lic. Francisco Suárez Dávila  
Subsecretario de Hacienda  
y Crédito Público - México—  
Marzo, 27 de 1984.*



## ASPECTOS BASICOS DEL FINANCIAMIENTO EN SUS CONTEXTOS INTERNO Y EXTERNO (\*)

### I. 1973—1983, Década de Crisis

Casi una década de crisis económica recurrentes y de creciente intensidad en la economía mundial, en la región latinoamericana y en cada uno de nuestros propios países, nos obligan o deben obligarnos a un replanteamiento de nuestra estrategia económica y del diagnóstico que la sustenta. Axiomas o truismos básicos, casi olvidados cobran nueva relevancia: la relación ahorro doméstico—inversión; la productividad; la necesidad de depender fundamentalmente de nuestro esfuerzo interno frente a un entorno externo cada vez más difícil. Terminó la época de auge de los sesenta, llamada la segunda bella época, sin que se vean síntomas de que vuelva a presentarse en el futuro previsible; situación de la que apenas ahora nos percatamos.

Durante esta década de crisis 1973—1983, la economía mexicana no fue una excepción. Antes bien ha sufrido dos agudos períodos de desequilibrio, el primero después del primer impacto petrolero, el segundo después de lo que podríamos llamar el “shock” de las tasas de interés de 1981. En ambos casos fue necesario instrumentar sendos programas de reajuste económico.

Tenemos además la singular experiencia de haber vivido la primera crisis como país ligeramente importador de petróleo, y la segunda como una eco-

---

(\*) Documento presentado en el Seminario Regional de Alto Nivel sobre “La Política del Gasto Público frente a la problemática del Financiamiento”, celebrado en México, D.F. del 27 al 31 de Marzo de 1984.

nomía petrolizada, aunque no “petrolera”. Además de los problemas típicos del subdesarrollo, o quizás por el deseo de sobreponernos demasiado rápidamente a ellos, la crisis encontró su detonador en problemas típicamente financieros dentro del campo que ahora nos ocupa. En 1976 como en 1982, se dieron agudos déficit fiscales, con tipo de cambio sobrevaluado, que propiciaron agudos desequilibrios en la cuenta corriente de la balanza de pagos y crecientes necesidades de endeudamiento externo; claro está, en cada circunstancia hubo síntomas distintos y circunstancias internacionales diferentes; también, en la etapa actual, órdenes de magnitud mucho mayores.

Parecería que en ambas había prevalecido el criterio de que el gasto determinaba el ingreso, o que de una u otra forma, el ingreso debería ajustarse al gasto; además se cayó casi en un extremo Keynesiano de primer libro de texto, haciéndose caso omiso de que en el mundo real, las economías son abiertas.

No considero necesario abundar más sobre el grado de deterioro experimentado por la economía mexicana hacia finales de 1982. Baste recordar que el déficit público había llegado a representar el 17 por ciento del PIB, que se había establecido prácticamente una suspensión de pagos por servicios de la deuda externa y que el sistema financiero nacional enfrentaba una aguda crisis de desintermediación.

## **II. Política para Remover Obstáculos Fundamentales para el Desarrollo**

Uno de los aspectos fundamentales del programa que instrumentó el nuevo gobierno en diciembre de 1982, fue la necesidad de remover obstáculos evidentes para la recuperación y la creación de bases sólidas para un crecimiento sano y sostenido con equilibrio interno y externo. Algunos de estos obstáculos tenían un carácter marcadamente financiero.

**El Primer Obstáculo** que se tuvo que enfrentar fue una política cambiaria con tipos de cambio artificialmente bajos que dificultaban las exportaciones e incentivaban las salidas de capital. A esta situación se aunaba un mecanismo de control de cambios, introducido por primera vez en México, que no operaba y que provocó el surgimiento de mercados paralelos fuera de nuestras fronteras. Se obtuvo la primera lección, que no hay

“Dique” administrativo que funcione en esta materia, si el tipo de cambio no es realista cuando se tiene un amplio intercambio fronterizo con el mercado mayor del mundo.

El Segundo Obstáculo lo constituyó una política de tasas de interés según la cual a partir de septiembre de 1982, se habían reducido las tasas en forma artificial bajo el supuesto de que serían un incentivo para el crédito y la nueva inversión. Lo que ocurrió fue una aguda desintermediación financiera, y que, al no otorgarse un premio atractivo al ahorrador, se carecía de los fondos para alimentar el crédito.

El Tercer Obstáculo fundamental fue la crítica falta de disponibilidad de divisas que enfrentaba la economía mexicana tanto para financiar importaciones imprescindibles, como para hacer frente a las obligaciones de la deuda externa.

### III. Anatomía del Proceso de Ajuste

Me voy a referir a lo que podríamos llamar la anatomía del proceso de ajuste, que ha tenido que avanzar en etapas sucesivas que guardan entre sí una cierta lógica interna. En última instancia este proceso de ajuste implica el adecuar el gasto público a las disponibilidades financieras, realizar los esfuerzos de ahorro público y de ahorro financiero y finalmente reducir los requerimientos de financiamiento externo generando un excedente para hacer frente a nuestros compromisos con el exterior, a la par que permita un creciente volumen de importaciones.

En lo referente al frente externo de la economía mexicana, el proceso de ajuste se dio inicialmente por la vía de una severa reducción de las importaciones (40 por ciento) que tuvo como contrapartida un activo proceso de sustitución de las mismas y por otra parte una rápida mejoría en la cuenta turística y de transacciones fronterizas. Es hasta meses recientes en que ha comenzado a dar resultado la estrategia de fomento a las exportaciones.

En el ámbito interno, el ajuste inicial se dio a través del fortalecimiento del ahorro financiero y su intermediación por el sistema bancario. Una fase posterior que se hizo evidente a partir de la segunda mitad de 1983, ha sido

un muy gradual repunte del crédito que obedece a una modesta, aunque todavía insuficiente demanda de fondos por parte de las empresas. A medida que el ahorro se ha fortalecido, la inflación se ha reducido y ha sido posible disminuir en forma continua las tasas de interés. Un proceso similar se ha dado en relación a las finanzas públicas. En una primera fase la corrección fiscal se dio por un drástico ajuste del gasto aunado a incrementos en los ingresos. Ha sido hasta los últimos meses de 1983 que el gasto público ha comenzado a ejercerse a un ritmo normal, dentro del presupuesto programado, mientras que los ingresos se siguen conservando a buen ritmo. Esto también obedece al ciclo político del gasto, según lo cual al inicio de cada nueva administración, el gasto sigue en ritmo más lento mientras se definen programas.

#### IV. Política de Financiamiento Interno

Me referiré en primera instancia a las políticas de financiamiento interno. El principal esfuerzo se dio en materia de reducción del déficit fiscal; desde el 17 por ciento del PIB registrado en 1982, hasta una meta de 8-1/2 por ciento para 1983. Cifras excepcionales tanto por lo elevado del punto de partida, como por la magnitud del ajuste. La meta sin embargo, fue cumplida estrictamente.

Con la introducción del impuesto al valor agregado y la casi total globalización del impuesto sobre la renta, México había concluido ya los principales elementos de una reforma fiscal de carácter cualitativo. Además las tasas marginales del impuesto sobre la renta son ya consideradas suficientemente altas y tampoco había mucho que esperar por este concepto, en una economía en recesión. El incremento de ingresos tributarios se dio por vía de los impuestos indirectos, el IVA se elevó del 10 al 15 por ciento y también hubo importantes aportaciones por impuestos derivados del petróleo. El gobierno obtiene alrededor de 40 centavos por cada peso generado por PEMEX. México alcanza en la actualidad un coeficiente tributario del 17 por ciento.

Un elemento fundamental y relativamente nuevo de la política de financiamiento en México ha sido el esfuerzo realizado en la política de precios y tarifas del sector paraestatal. Su importancia radica en el enorme rezago acumulado en esta materia que propiciaba el dispendio y la ineficiente asignación de recursos. Los precios de la mayor parte de los bienes y servicios pú-

blicos habían dejado de tener una significación económica relevante. Gran parte del problema fiscal de México radicaba en el ahorro fuertemente negativo de la empresa pública, excluyendo a Petróleos Mexicanos.

Durante 1983, se siguió una política muy agresiva en precios de petrolíferos y petroquímicos: la gasolina aumentó de 10 pesos a 30 pesos, 200 por ciento, que consideramos tiene un impacto menos regresivo, ya que el grueso del consumo se da en grupos de ingresos que poseen automóviles, lográndose además efectos favorables anticontaminantes, liberación de recursos para exportación e importantísimos efectos recaudatorios. En general, se ajustaron los precios de casi todos los precios y tarifas públicos: ferrocarriles, electricidad, aerolíneas, etc., en algunos casos en función de criterios de costo, en otras para aproximarnos al precio internacional. Sin embargo cuidó que el aumento en productos básicos guardara relación con el salario real.

Por otra parte, a través de sensibles incrementos en la tasa de interés, de 47 por ciento en octubre de 1982 a 63 por ciento en abril de 1983 se indujo a una casi triplicación de la capitalización bancaria en 1983. Ello hizo posible financiar tres cuartas partes del déficit, con recursos internos, recordando que en México el encaje legal es de 40 por ciento. Asimismo, se tiene ya una amplia base de colocación de Certificados de la Tesorería que contribuyen en una medida sustancial al financiamiento del déficit.

## V. Ajuste Externo

Me voy a referir ahora al proceso de ajuste y financiamiento externo, donde se han alcanzado algunos de sus más importantes avances.

No hay nada más efectivo para reducir rápidamente las importaciones y promover la sustitución de importaciones que la casi total falta de divisas, que se experimentó en los primeros meses del año de 1983. Agregados los efectos de una devaluación de 500 por ciento, no sorprende que el ajuste externo comenzara a producirse a través de una drástica reducción de importaciones del orden del 50 por ciento.

A medida que avanza el proceso de ajuste, las empresas han comenzado a establecer una nueva clientela y a colocar sus ventas; es así como se confor-

ma un proceso natural en que las exportaciones muestran una curva ascendente. Esta ha sido la experiencia en casi todos los países en proceso de ajuste.

Lo anterior permitió alcanzar un superávit comercial de 13,8 miles de millones de dólares derivado de 21,300 millones de exportaciones y 7,600 millones de importaciones.

El superávit en cuenta corriente alcanzó 5,600 millones de dólares, nunca antes logrado en la historia del país. Estos resultados aunados a la obtención de créditos frescos del exterior por 5,000, hicieron posible un fortalecimiento adecuado de las reservas y una participación de los recursos externos en el financiamiento del déficit público, en línea con lo programado originalmente que fue una tercera parte del total.

Una parte importante de la problemática del financiamiento externo fue la reestructuración de la deuda que jugó un papel determinante en la recuperación del flujo de divisas. No es posible mencionar en esta exposición los detalles de esta compleja labor. Sea suficiente decir que, en esencia, lo que se hizo fue negociar que 20,000 millones de dólares de amortización de nuestra deuda externa correspondiente a 1982, 1983 y 1984, se pospusieran para su pago a partir de finales de 1986. Esto es, se obtuvo un plazo de 8 años con 4 de gracia. Como resultado, el país obtuvo un respiro muy significativo en sus necesidades de divisas para este año y los próximos. Este alivio fue de gran utilidad ya que proporcionó el tiempo necesario para que la política económica alcanzara resultados; se restableciera la confianza de la comunidad financiera internacional en la capacidad de pago del país, y sobre todo, permitió que la intensidad de ajuste económico fuese menor de lo que hubiera sido de otra manera.

Consideramos que **la reestructuración de la deuda externa mexicana** cumplió sus objetivos porque se cumplieron tres condiciones fundamentales:

- a) Se reestructuró prácticamente todo el crédito de corto plazo, donde radicaba parte importante de nuestra vulnerabilidad.
- b) Se demostró que ampliar el número de años de vencimientos, objeto de reestructuración, es tan importante como la reestructuración misma; no basta reestructurar un año.

c) Porque se obtuvieron recursos adicionales.

Esto ha constituido una importante experiencia para todos los involucrados.

En materia de deuda privada, vale la pena destacar el éxito que se ha logrado con el mecanismo de FICORCA, que logró enormes avances en la reestructuración de la deuda del sector privado, por más de 11 mil millones de dólares, involucrando a más de 1.000 empresas.

El FICORCA es en el fondo un fideicomiso constituido en el Banco Central, en el que, bajo la condición de que el banco extranjero aceptara reestructurar la deuda en condiciones similares a las del sector público, el fideicomiso se compromete a asumir el riesgo cambiario, es decir, entregar puntualmente las divisas dentro del plazo establecido.

La empresa nacional sin embargo, y ésto es muy importante destacarlo, asume el riesgo comercial, aunque el fideicomiso también otorga financiamiento en pesos. Todo el esquema involucra una fórmula interesante de amortizaciones diferidas, o lo que es lo mismo, de capitalización parcial de intereses.

En la medida en que nos adentremos en el curso de 1984, la política económica general como la política de financiamiento en particular adquiere nuevas modalidades. Como lo comenté anteriormente, uno de los principales objetivos de la política financiera durante 1983, fue el de eliminar obstáculos para un sano crecimiento: un sistema financiero que no ahorra, un sistema cambiario que no promovía exportaciones, un problema de deuda que anulaba las posibilidades de obtener recursos financieros del resto del mundo. Se han establecido las condiciones necesarias para una recuperación; el sistema bancario tiene los fondos prestables y el ahorro necesario para el financiamiento del déficit público y el apoyo de la actividad económica. El sistema cambiario ha alcanzado una gran estabilidad e inducido las exportaciones, y un dinámico proceso de sustitución de importaciones. Se ha reestructurado la deuda externa y restablecido flujos de crédito adicional, lo que ha generado una mayor disponibilidad de divisas. Las finanzas del gobierno se están poniendo en orden a través del incremento del ahorro y la racionalidad del gasto.

Durante 1984, la política financiera mantiene como principal prioridad coadyuvar a una reducción en la tasa de inflación de niveles de 80 por ciento alcanzados en 1983 a niveles de algo más del 40 por ciento.

En el déficit fiscal se busca un ajuste adicional que lo reduzca del 8,5 por ciento del PIB en 1984 del producto a 5,5 por ciento con un posible colchón de ajuste de 1 por ciento en el caso de que la actividad económica real se mantuviera deprimida. Financiar el déficit con recursos internos no inflacionarios significa continuar estimulando volúmenes muy importantes de ahorro financiero en el sistema bancario y una adecuada tasa de colocación de CETES. Para ello, a pesar de que se están dando ya bajas importantes en la tasa de interés pasivas de 10 puntos a partir de mayo de 1983, debemos mantener un piso, que está dado por una parte, por la tasa de inflación esperada de alrededor del 40 por ciento y por la otra, por el desliz cambiario al ritmo actual del 28 por ciento, más la tasa de alrededor del 10 por ciento que se paga en Estados Unidos, para de esta manera evitar salidas de capital.

Esta política está induciendo ya un cambio estructural que consiste en reducir el volumen de recursos que absorbe el Gobierno Federal del sistema bancario a efecto de liberar recursos para una creciente inversión productiva de los sectores privado y social. Es este un ejemplo de cómo se comienzan a manifestar elementos no sólo de política coyuntural sino de avance estructural. En materia de política tributaria, el objetivo no es incrementar las tasas, que ya se ajustaron de manera importante el año pasado. Sería ilusorio, como ya señalé antes, incrementar las tasas tributarias en una economía todavía deprimida. El sentido de la política de lograr una consolidación tributaria, es decir, incrementar recursos fiscales a través de una recaudación más efectiva y una mejor administración de los impuestos existentes.

La política para ajustar los precios y tarifas de los bienes y servicios públicos será menos agresiva que en 1983, pero se seguirán haciendo ajustes paulatinos. En materia externa continuaremos con la política de deslizamiento del peso, pero ahora con una mayor liberación de importaciones hecha posible por la mayor disponibilidad de divisas.

En cuanto a la política de financiamiento externo, el financiamiento del déficit dependerá en menor parte de la aportación de recursos externos netos del exterior. Estamos a punto de concluir una nueva operación de crédito

voluntario/involuntario, (tienen que participar alrededor de 500 bancos deudores con aproximadamente el 6 por ciento de su deuda vigente). Esta operación se está haciendo a 10 años de plazo con 5-1/2 de gracia y a tasa de interés sobre "PRIME" de 1-1/8 por ciento; un punto porcentual menor que el 2-1/8 por ciento logrado el año anterior.

Es importante subrayar que la política financiera tanto la interna como la externa no constituye ni puede constituir un objetivo en sí mismo; constituye un instrumento al servicio de la política de desarrollo nacional, y dentro de ella, de la política de gasto público. Quisiera enfatizar que la política financiera en esta administración ha adquirido una nueva dimensión: en primera instancia se ubica dentro del Plan Nacional de Desarrollo, pero además por primera vez en la historia de México, se está elaborando un Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo. Así se integra un sistema de planeación nacional, en el que contrariamente a la experiencia tradicional, los planes no constituyen solamente un catálogo de objetivos y buenas intenciones, sino que, en la medida en que se establece un sustento financiero y se da una adecuación entre medios y fines, entre gasto y recursos, se evitan muchos problemas que surgieron en los tiempos críticos recientes.

Dentro de los programas de mediano plazo, que se elaboran en los distintos sectores (agricultura, industria y comercio exterior, desarrollo urbano, etc.), se buscará su compatibilización con el Plan Nacional de Desarrollo. Además, estos programas de mediano plazo, tendrán su dimensión anual operativa.

El Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo, siguiendo los lineamientos del PND, contempla, como primer requerimiento, un esfuerzo importante en materia de ahorro interno, bajo su dimensión de ahorro público y de ahorro financiero, para recuperar coeficientes que no son muy distintos a los que históricamente México ha alcanzado; frente a coeficientes de inversión del 20 por ciento, se esperan coeficientes de ahorro de alrededor del 19 por ciento. La segunda vertiente es una canalización eficiente de recursos financieros hacia el desarrollo.

Aquí me gustaría destacar dos o tres elementos fundamentales: México cuenta con un sistema de bancos y fondos de desarrollo representado, entre otros, por NAFINSA, el Banco de Desarrollo Industrial, por BANRURAL,

el Banco de Desarrollo Rural, por Los Fondos de Vivienda y, en un nuevo desarrollo institucional, por el Banco Nacional de Comercio Exterior, que integra al Fondo de Fomento a las Exportaciones. Estos desarrollan programas de apoyo sectorial que deberán complementarse y coordinarse con las prioridades presupuestales y como señalé, con los programas de mediano plazo.

Contamos además con un nuevo instrumento, que es el esquema de la banca nacionalizada, que integra toda la banca múltiple comercial. El reto aquí radica en integrar a estas instituciones en los esquemas generales de programación de los recursos. Cada banco ha elaborado este año programas de captación y canalización de recursos dentro de algunos parámetros generales. Sin embargo, vale la pena subrayar que se respetará su autonomía operativa, que la programación en este caso es individual y que de manera alguna se pretende dictaminar al detalle el rumbo que cada banco debe seguir.

Otro objetivo fundamental es la reordenación de las relaciones con el exterior; es decir la política de financiamiento externo.

Me parece importante afirmar que México, como todos los países de la región, se enfrentará en los próximos años, a un entorno externo radicalmente distinto. No se ve en el futuro previsible que puedan restablecerse los flujos de financiamiento externo de carácter normal. En alguna medida retrocedemos 30 años para situarnos nuevamente en los años 50, época en que los fondos de financiamiento, principalmente provenían de los organismos internacionales como el **Banco Mundial** y el **BID**, aunque con recursos en términos reales, mucho menores a los que se dieron entonces; de créditos de proveedores y créditos bilaterales, de instituciones tipo **EXIMBANK**. Tendremos volúmenes bastante escasos de la banca comercial y casi nulos de los mercados de capitales. Debemos hacernos a la idea de que no habrá recursos de largo plazo de origen externo en los montos que requiere el desarrollo.

La tarea de reestructurar los pagos del principal, sin lo cual no hay solución para ningún país para lograr un perfil de deuda razonable, ocupará seguramente los próximos meses o años bajo cualquier esquema. México ha escogido como camino el de pagar los intereses, como una forma que se desprende de su propia circunstancia, de su integración a la economía mundial, e inclusive de las conclusiones obtenidas de lo que en los primeros meses del año pasado significó tener una casi total ausencia de divisas, y una virtual inexisten-

cia de importaciones. Esto sin dejar de reconocer que de continuarse con las alzas en las tasas de interés, puede presentarse una crisis de proporciones mayúsculas en el contexto de la región, y que aun cuando México ha resuelto en lo fundamental su problema de servicio de la deuda externa, el tiempo para que se resuelva la problemática del financiamiento en su contexto mundial, es en verdad limitado.

Hay países para los que la capacidad de pagar intereses no se ve factible; es evidente también que seguiremos enfrentando un lento crecimiento del mundo industrial y del comercio mundial; ello, aunado a las políticas proteccionistas, dificulta en extremo la solución del problema de la deuda.

Por ello sentimos que las políticas financieras que se sigan en los próximos años deberán por una parte depender básicamente del esfuerzo de ahorro interno, ya que nuestra capacidad de acumulación de capital y desarrollo dependerá fundamentalmente de ello. Por otra parte, en materia internacional deberemos volver a propiciar por todos los medios a nuestro alcance un incremento de las corrientes comerciales dentro de la región.

Aquí, la política financiera y en este caso el financiamiento al comercio dentro de la región, deberá jugar un papel fundamental. Existe ya afortunadamente una infraestructura que debemos fortalecer, como son los convenios de pagos, los convenios de créditos recíprocos y, crecientemente, las líneas de crédito que otorgan un conjunto altamente desarrollado de instituciones nacionales de financiamiento al comercio exterior.

En suma, parece evidente que no todo en la crisis es negativo y de que si en verdad realizamos un diagnóstico adecuado, como se está haciendo, a lo que seguramente contribuirá este **Seminario**, tendremos que retomar esfuerzos olvidados sobre la importancia que tiene el ahorro generado domésticamente para la formación de capital, así como hacer partícipes a los sectores privado y social en este proceso. El dimensionamiento de la actividad del Estado dentro de lo que pueden ser los medios propios de financiamiento y la participación responsable de la empresa pública en el proceso de generación de ahorro, constituyen un paso importante que en última instancia implica el fortalecimiento de la Soberanía Nacional.

Por otra parte los esfuerzos mayores de cooperación latinoamericana se han dado justamente en los momentos más difíciles. En estos casos, el potencial de la zona ha vivido sus mejores momentos y la imaginación alcanzado sus logros más fructíferos.

Es en suma ahora, cuando podemos ubicar la dimensión nacional del desarrollo en el contexto más amplio de la interdependencia. Ello nos conduce necesariamente a encontrar y revalorar la verdadera dimensión de **La Integración Latinoamericana**.

\* \* \*  
\* \*  
\*

ASIP

**O PLANEJAMENTO NAS EMPRESAS  
PUBLICAS: PROGRAMAÇÃO,  
ACOMPANHAMENTO, CONTROLE  
E AVALIAÇÃO—AJUSTAMENTO  
AOS PLANOS E PROGRAMAS  
DE GOVERNO**

*Dr. Antônio Augusto Oliveira Amado  
Director de Programação do Instituto  
de Programação e Orçamento  
(INOR) do IPEA.  
Presidente da Associação Brasileira  
do Orçamento Público (ABOP).*



**O PLANEJAMENTO NAS EMPRESAS PÚBLICAS:  
PROGRAMAÇÃO, ACOMPANHAMENTO, CONTROLE E AVALIAÇÃO—AJUSTAMENTO  
E PROGRAMAS DE GOVERNO (\*)**

## 1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por finalidade abordar alguns aspectos considerados relevantes da programação das empresas públicas. Não tem a pretensão de apresentar uma metodologia integral da programação, acompanhamento e avaliação das empresas públicas, mas sim referir-se a alguns aspectos do relacionamento entre o Planejamento Operativo Anual e a programação das empresas públicas, a forma como este campo se vincula à aplicação daquela técnica e principais fases e algumas formas de seu cumprimento a nível específico de empresa pública.

Orienta-se para o tratamento de um setor da atividade pública relevante para o desenvolvimento econômico do País, no qual, a nosso ver, ainda existem deficiências consideráveis de conhecimento, seja quantitativo, qualitativo, metodológico ou comportamental, que requerem pesquisa, análise, discussão, comprovação, convencimento e normatização.

Isso não quer dizer que a nível individual de algumas empresas públicas não se utilizem instrumentos adequados e eficientes de programação, acompanhamento e avaliação. O que ocorre é que tal eficiência se restringe ao âmbito individual das unidades produtoras, em decorrência da heterogeneidade dos métodos, instrumentos, processos e normas que impossibilitam o relacionamento adequado e a necessária compatibilização com outras áreas da atividade e política econômica, entre os níveis de supervisão e execução, entre as várias entidades do setor empresarial público, etc. Estas deficiências projetam efeitos negativos para o sistema como um todo, tanto mais quanto maior for a ação empresarial pública.

Historicamente tem-se observado uma tendência à ampliação da responsabilidade das empresas públicas, especialmente em setores estratégicos, o que justifica a preocupação, o interesse e as iniciativas tendentes a aumentar o conhecimento teórico, conceitual, metodológico, operacional, qualitativo e quantitativo deste setor da atividade econômica.

O presente documento limita-se a abordar alguns pontos considerados relevantes e talvez dignos de futuras pesquisas, visando a elucidá-los e, assim, chegar a propo-

sições viáveis que permitam a melhoria da coordenação, supervisão, programação, acompanhamento, avaliação, gerência e funcionamento deste setor da atividade pública, de tanta importância no processo de desenvolvimento.

## 2. CONCEITO E ASPECTOS GERAIS DO PLANEJAMENTO E SUAS RELAÇÕES COM A EMPRESA PÚBLICA

Trataremos de estabelecer de forma sintética os conceitos básicos que balizarão o desenvolvimento do presente trabalho. Como nossa intenção é enquadrar a programação das empresas dentro de um sistema de planejamento, trataremos de fixar os elementos básicos do referido sistema, ou concepção de governo, para, em seguida, abordar os conceitos de empresa pública e seu relacionamento com o planejamento.

### 2.1

#### Conceito Geral do Planejamento

Embora aplicável a qualquer nível institucional público ou privado, daremos ênfase à concepção ampla de instrumento político de análise, decisão, coordenação, ação, acompanhamento e avaliação, baseado no conhecimento científico da realidade social, econômica e física e em procedimentos técnicos objetivando a identificação dos problemas e potencialidades de um país, a elaboração de alternativas de evolução, a seleção da alternativa-plano, sua especificação em termos de objetivos, metas, meios e instrumentos a nível global, setorial, regional e institucional, a operacionalização executiva dos fins e dos meios, visando a garantir a concretização dos objetivos, o acompanhamento e a avaliação, fase que fecha o circuito e que possibilita incorporar ao processo o conhecimento e a experiência adquiridos ao longo das diferentes etapas. É um processo contínuo que vai da elaboração à avaliação, passando pela execução.

Entendemos que o planejamento para ser sólido deve ser abrangente do setor privado e público. Deve ser setorializado e regionalizado para apoiar solidamente as proposições de caráter global. Deve ser permanente e especializado, embora com relacionamentos muito estreitos com outros campos técnicos.

Requer uma organização adequada para seu funcio-

(\*) *Artículo tomado de la Revista ABOP N.º 18, 2.º Cuatrimestre [1983.*

namento, a qual terá que incluir órgãos de decisão, coordenação, operação de instrumentos, execução, acompanhamento e avaliação devidamente coordenados, tanto do setor público como do privado.

O planejamento em economias mistas ou capitalistas estende-se por dois campos: o normativo e o indicativo.

Entende-se por planejamento normativo aquele que, sem ser rígido e inflexível, torna-se mais peremptório para as instituições responsáveis por sua execução, por pertencerem ao mesmo corpo orgânico que é o setor público, responsável pela condução do processo. O indicativo é aquele que requer uma indução indireta dos agentes para sua viabilização.

Por outro lado, visualizamos o planejamento em três horizontes temporais integrados, de longo, médio e curto prazos, sendo que ao primeiro corresponde a estratégia, ao segundo o plano de médio prazo e ao último o planejamento operativo anual. Por ser este o voltado para a atualização da viabilidade dos planos, a programação estrutural e dinâmica, a execução, o acompanhamento e avaliação, fechando esta última fase o circuito que permite a retroalimentação do processo, desenvolveremos o trabalho dentro do enfoque e objetivos do mesmo, por corresponder ao tema que nos propusemos tratar, no tocante às empresas públicas.

## 2.2 Aspectos Gerais do Planejamento Operativo Anual

### 2.2.1 *Fatores Determinantes de seu Surgimento*

O Planejamento Operativo Anual foi concebido em decorrência do baixo nível de execução dos planos de médio prazo, motivado fundamentalmente pela ocorrência de variáveis aleatórias, pelas deficiências do conhecimento da realidade física, econômica, social, política e administrativa, pelo divórcio entre o plano e os principais instrumentos de política econômica, pela insuficiente difusão e captação do plano pela sociedade e pelos responsáveis pela administração pública, pelo grau de aceitação de fato dos supostos básicos do planejamento, pela ausência da mentalidade e atitudes de coordenação, discussão e compatibilização entre instituições, grupos sociais, especializações, etc., que possibilite somar esforços e chegar a um consenso mínimo na base do qual se encontra a força dinâmica necessária para levar a cabo os planos.

### 2.2.2 *Objetivos e Marcos de Referência do Planejamento Operativo Anual*

É constituído por um conjunto de técnicas e procedimentos voltados para:

- a) a atualização da viabilidade dos planos de médio prazo, visando à sua execução;

- b) a compatibilização dinâmica dos instrumentos com os objetivos visados;
- c) a programação estrutural e dinâmica, visando a minimizar a ociosidade de recursos e a maximizar a produtividade;
- d) a administração consciente e responsável, aos distintos níveis programáticos e institucionais de ação, visando a resultados finais, intermediários ou operando instrumentos;
- e) o acompanhamento e a avaliação, procurando obter eficiência e eficácia;
- f) a ampliação do conhecimento da realidade econômica, social, política, administrativa e as relações que se verificam de fato na realidade dinâmica da sociedade a nível global, setorial, espacial, institucional, etc.

O objetivo básico do Planejamento Operativo Anual é garantir um alto nível de execução dos planos, tomando em conta para tanto:

- a) o plano de médio prazo como marco de referência fundamental na polarização dos esforços para a consecução das metas e objetivos estabelecidos;
- b) o estudo e a análise da conjuntura, para redefinir a viabilidade da execução em nível e intensidade, frente às forças conjunturais atuantes no sistema e que podem evidenciar situações favoráveis ou desfavoráveis à execução das metas previstas pelo plano de médio prazo;
- c) o estudo prospectivo, que permite determinar as possibilidades de ação no futuro em função das diretrizes do plano e das forças conjunturais.

### 2.2.3 *Principais Instrumentos do Planejamento Operativo Anual*

Esta técnica conta com um conjunto de instrumentos estreitamente vinculados com os requisitos de coordenação e compatibilização a nível macroeconômico, nos campos instrumental e operacional, dos aspectos reais, do emprego dos recursos humanos, dos aspectos monetário e financeiro, do relacionamento com o resto do mundo e entre a ação privada e pública.

Alguns dos instrumentos utilizados nesta técnica já têm uma longa vigência conceitual e teórica, tratando-se no caso de adaptá-los às exigências do planejamento de curto prazo.

Entre os principais instrumentos desta técnica podemos mencionar:

### *O Orçamento Econômico Nacional*

Trata de analisar as alternativas macroeconômicas da economia para o curto prazo, seus benefícios, custos e viabilidade, elaborando desagregadamente a alternativa-plano. A análise se processa via um modelo implícito ou explícito, onde variáveis de resultado são relacionadas

com as instrumentais. A alternativa-plano se explicita normalmente via esquema de contas nacionais ou seus conceitos, nas quais constam as funções básicas dos macroagentes do sistema.

Trata este instrumento, a nível agregado, das variáveis produção, produto, consumo, investimento, exportações, importações, renda, poupança, tributação direta e indireta, transferências, subsídios, preços, crescimento real, etc.

O Orçamento Econômico Nacional para ser sólido deve apoiar-se em similares a nível setorial, regional e institucional. Aqui surge já um elo com o setor empresarial público. Trata-se da análise, quantificação e programação da produção, produto, demanda intermediária, investimento, pagamento a proprietários de fatores, geração receita orçamentária via tributação e via participação nos lucros, exportações, importações, demanda de poupanças internas e externas, etc., por parte destas entidades e de sua compatibilização com as demais empresas e funções do sistema.

#### *O Orçamento Monetário e Financeiro*

Instrumento que trata de compatibilizar a oferta e demanda de meios de pagamento da economia, tendo em vista:

- a) a execução do plano e o atingimento de suas metas e objetivos;
- b) a manutenção, sob controle, da evolução dos preços, para evitar processos inflacionários que impeçam que sejam levados a cabo os objetivos do plano.

A elaboração deste instrumento e sua administração estão intimamente relacionadas com a fixação de prioridades, de níveis de produção física, de preços, de custos, com os níveis de investimento e sua dinâmica, com o nível de poupança e a transferência intersetorial, regional e institucional das mesmas, com a concessão de empréstimos e suas condições, com a manipulação dos juros, descontos e redescontos, com o tratamento dos empréstimos externos, as importações, o câmbio, com a política fiscal e a dívida pública.

Trata-se de um campo com uma grande capacidade de indução do comportamento dos agentes econômicos; portanto, deve ser analisado e estabelecido de acordo com as prioridades do plano, assegurando assim a execução do mesmo.

Sua relação com as empresas públicas é direta, já que estas mobilizam somas importantes de meios de pagamento e requerem muitas vezes apoio financeiro para levar a cabo seus investimentos.

#### *O Orçamento do Balanço de Pagamentos*

Instrumento que trata de determinar a capacidade

de compra da economia sobre o resto do mundo e fixar as prioridades de seu uso de acordo com as estabelecidas pelo plano.

Trata de um modo especial os fluxos reais de importações e exportações de bens, os serviços, as transferências e as transações de capital.

Procura garantir as importações necessárias à execução do plano, alocar de maneira adequada os investimentos diretos, evitar tendências crescentes ao desequilíbrio e ao aumento descontrolado da dívida externa.

Como é sabido, há empresas públicas que desempenham um papel importante nas transações com o resto do mundo, tanto pelo lado das exportações como das importações e o uso do crédito externo, tomando-se necessário sua compatibilização através deste instrumento.

#### *O Orçamento do Setor Público*

Instrumento representativo do Planejamento Operativo normativo e através do qual se manejam as possibilidades fundamentais de exercer a função do planejamento em economias mistas ou capitalistas. Estas possibilidades estão relacionadas com a determinação do sistema de preços via tributação, subsídios e estímulos derivados das variáveis orçamentárias.

É um instrumento cuja operação só pode ser bem definida quando se tenha clara a finalidade global para o sistema; em consequência, terá que ser analisado, elaborado, discutido, aprovado, executado e administrado dentro do contexto geral da economia.

As empresas públicas se prendem a este instrumento tanto pelo lado da receita como pelo da despesa, devendo sua programação coordenar-se com o mesmo.

#### *O Orçamento de Materiais*

Instrumento que trata da compatibilização da demanda e oferta reais da economia, procurando desta forma assegurar a execução dos planos e evitar ociosidade de recursos escassos, bem como a elevação dos custos.

Orienta a alocação dos investimentos em termos da natureza da produção e localização espacial dos projetos, de acordo com a identificação de demandas não satisfeitas.

Possibilita utilizar ao máximo a demanda interna como fator dinâmico de promoção do desenvolvimento, estimulando o investimento e assegurando sua rentabilidade.

As empresas públicas relacionam-se com este instrumento porque são parte importante da demanda interna, como também contribuem para a oferta global da economia de forma significativa, devendo compatibilizar uma outra variável através do presente instrumento.

## O Orçamento de Recursos Humanos

Instrumento que se preocupa com a compatibilização quantitativa e qualitativa do emprego dos recursos humanos, visando a assegurar a execução dos planos e um nível de emprego compatível com a demanda, derivada do crescimento da população.

Trata as variáveis demográficas, principalmente aquelas relacionadas com a população economicamente ativa, a produtividade, os fluxos migratórios, as áreas saturadas e as deficitárias e potencialmente absorvedoras de mão-de-obra, as tecnologias, etc.

Como é sabido, as empresas públicas têm uma grande responsabilidade no emprego e requerem geralmente uma estrutura de mão-de-obra especializada, exigindo que as entidades públicas explicitem tal demanda para que se possam definir ações no sentido de atendê-la e compatibilizá-la no conjunto do sistema.

A concepção básica desses instrumentos tem aplicação a diferentes níveis, com algumas adaptações, e o nível mais agregado, isto é, o nacional, só será sólido na medida em que seja síntese de sua aplicação a nível regional, sub-regional, setorial e institucional, ou seja, é uma técnica que impõe exigências para todas as entidades responsáveis pela execução dos planos, requerendo que estas estruturam seus programas, projetos e atividades de forma adequada, que explicitem suas metas e objetivos, que determinem seus requisitos de insumos, capital, recursos naturais e mão-de-obra, que detalhem a remuneração dos fatores, que indiquem as necessidades externas em termos físicos e financeiros, que informem sobre o destino de sua produção, etc., que apresentem a programação em termos de resultados, estrutura de ação e dinâmica, para que se possa exercer o acompanhamento e a avaliação.

Todas estas exigências tocam de perto as empresas públicas, tanto mais quanto maior seja sua participação na execução dos planos, envolvendo, em consequência, maior volume de recursos, proporcionando maior produção de bens e serviços e gerando maior renda.

### 3. CONCEITOS E ASPECTOS GERAIS DA EMPRESA (EM GERAL) E DA EMPRESA PÚBLICA (EM PARTICULAR)

#### 3.1

##### Conceitos e Funções Gerais da Empresa

Entendemos por empresa a entidade que trata de atender direta ou indiretamente às necessidades *explícitas* ou *implícitas* de uma sociedade, pela oferta de bens e/ou serviços pelos quais cobra um preço. Para tanto, gera uma demanda de fatores e insumos de origem interna e externa, cuja remuneração proporciona renda a seus proprietários e receita operacional às empresas produtoras dos insumos.

A oferta pode ser de bens e serviços, intermediários ou finais, para os mercados interno ou externo, e o preço e a quantidade determinam uma renda bruta para a empresa e um resultado líquido, denominado lucro.

Os bens finais podem ser de consumo, investimento ou exportações.

Por outro lado, a empresa, para contratar os fatores e comprar os insumos, requer capital financeiro, ou seja, meios de pagamento, os quais podem originar-se do seu próprio capital ou do sistema financeiro. Esses recursos podem ser utilizados para capital fixo ou para as operações correntes.

A Empresa em suas operações gera resultados líquidos que poderão ficar na rede bancária ou à disposição da entidade, em caixa.

A Tabela 1 sintetiza os fluxos gerados pela empresa como entidade produtora e suas relações com outros campos e variáveis da economia.

#### 3.2

##### Características da Empresa

A caracterização da empresa pode ser abordada sob diferentes pontos de vista: a forma de associação e formação do capital, a natureza da produção, a situação espacial de suas atividades, a propriedade do capital, a subordinação de sua política, etc.

Interessa-nos, no caso, analisar aquelas características básicas que estabelecem a distinção entre empresas públicas, mistas e privadas.

##### *Empresas Públicas*

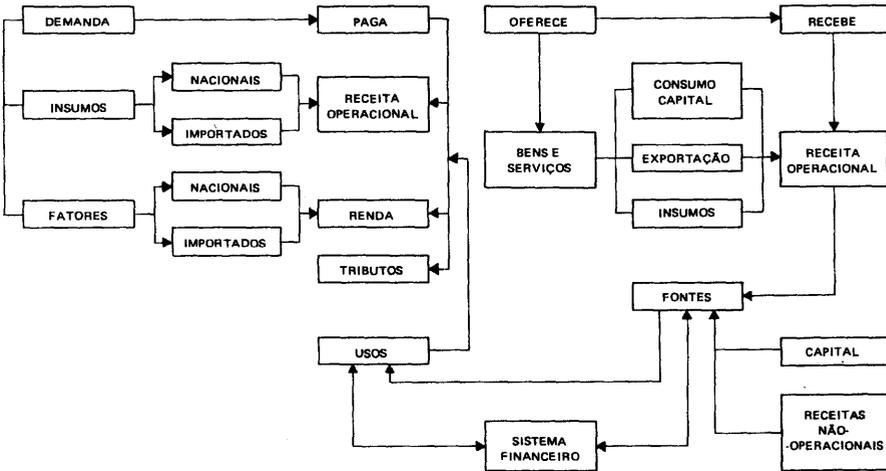
O Decreto-lei nº 200/67, em seu art. 5º, considera:

“II — **Empresa Pública** — a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio, e capital exclusivo da União ou de suas entidades de administração indireta, criada por lei para desempenhar atividades de natureza empresarial que o Governo seja levado a exercer, por motivos de conveniência, ou contingência administrativa, podendo tal entidade revestir-se de qualquer das formas admitidas em Direito.

III — **Sociedade de Economia Mista** — a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para o exercício de atividade de natureza mercantil, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto, pertencem, em sua maioria, à União ou à entidade de administração indireta”.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> O referido instrumento legal faz referência à União, por tratar-se de instrumento legal do Governo Central. Porém, a con-

**TABELA 1  
FLUXOS GERADOS PELA EMPRESA**



A **empresa privada** é a entidade de personalidade jurídica de direito privado, com capital e patrimônio próprios e de propriedade de privados, pessoas físicas e/ou jurídicas e que tem por finalidade de suas operações satisfazer necessidades internas e/ou externas e gerar um lucro.

Como podemos observar, o marco divisor fundamental entre empresas públicas e privadas é a propriedade do capital, que determina as motivações e outras diferenças básicas.

Entre a empresa pública e a mista, a diferença diz respeito também à propriedade do capital, já que, na pri-

meira, é exclusiva do ente público e, na segunda, é ele compartilhado entre os entes público e privado, mantendo o primeiro a maioria e, em consequência, o comando da política da entidade.

Esta repartição do capital e a forma de constituição, em sociedade anônima, cujas ações são negociadas na bolsa, faz que esse tipo de empresa tenha que orientar-se pelo lucro. Isto não lhe restringe a importância no desempenho da função pública e social, uma vez que a ação empresarial pública visa as áreas onde os preços são de mercado interno e/ou externo, ou de monopólio e, em consequência, podem gerar um excedente (ver Tabela 2).

**TABELA 2  
PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DOS DIFERENTES TIPOS DE EMPRESA**

Empresa	Regida	Forma de Surgimento	Propriedade do Capital	Destino da Produção	Móvel
Privada	Direito Privado	As Previstas na Legislação e pela Associação de Pessoas Físicas ou Jurídicas	Privada	Mercado Interno e/ou Externo	Lucro
Mista	Direito Privado	Associação entre Privados e o Setor Público em Sociedade Anônima e em Decorrência de Lei Específica	Mista, sendo a Maioria do Setor Público	Mercado Interno e/ou Externo	Lucro e Objetivos Nacionais
Pública	Direito Privado	Determinação Pública com Base em Lei Específica	Do Setor Público	Setor Público	Objetivos Públicos

conceituação de empresa pública e sociedade de economia mista é a mesma tratando-se de Estado ou Município.

### 3.3 As Principais Relações entre Empresa Pública e o Planejamento Operativo Anual

Ao confrontar os objetivos, características, instrumentos e variáveis do Planejamento Operativo Anual e as funções e características das empresas em geral e das públicas e mistas em particular,<sup>2</sup> fácil é deduzir a estreita relação existente entre estes dois campos.

A magnitude das funções das empresas públicas e mistas normalmente não se destaca nas contas nacionais, uma vez que as mesmas são tratadas na Conta do Produto e da Renda juntamente com as empresas privadas. Seria interessante e bastante útil dar um tratamento separado ao setor empresarial público em termos de geração do produto e da renda e da estrutura e natureza de cada um. Isso possibilitaria avaliar a magnitude e a natureza da interferência do setor público na determinação dos níveis de produção de bens e serviços de consumo, de capital e matérias-primas, para o mercado interno e externo, e a conseqüente ocupação de fatores, a demanda de matérias-primas, como também verificar o nível e a natureza do investimento.

É indiscutível a importância, na produção total da economia, da produção do setor empresarial público, tanto pelos níveis como pela natureza da produção.

Assim sendo, qualquer esboço de planejamento tem que dar uma atenção especial a este setor, por tratar-se de área sujeita, em tese, às decisões políticas que devem ser as decisões próprias do planejamento da economia.

Analisemos o relacionamento entre os instrumentos do Planejamento Operativo Anual e as empresas públicas.

#### 3.3.1 Com o Orçamento Econômico Nacional

Este instrumento, como vimos, trata da compatibilização macroeconômica, abordando especificamente metas de crescimento real com seus requisitos físicos, financeiros e instrumentais. Já vimos as principais variáveis abordadas neste instrumento, em cuja composição as empresas públicas desempenham papel importante.

Assim, a nível de empresas públicas, dever-se-ia determinar sua participação nas variáveis que configuram o Orçamento Econômico Nacional e formular em separado o Orçamento Econômico Nacional das empresas públicas. Os níveis de atividades dessas empresas deveriam ser fixados anualmente tomando em conta:

- a) o plano de Médio Prazo, onde devem constar as relações entre as variáveis globais e a componente das empresas públicas, tanto no tocante a níveis

- de produção como de investimento, para reposição, ampliação e novos projetos;
- b) o estudo e a análise de conjuntura e da execução em marcha; e
- c) o estudo prospectivo das empresas públicas em seu conjunto, da economia como um todo e do resto do mundo, na medida em que as empresas participem no comércio internacional e nas transações com o resto do mundo.

Partindo da equação agregada do Produto Interno Bruto (PIB), temos:

$$PIB = C + I + E - M \quad (1)$$

onde:

C = consumo;  
I = investimento;  
E = exportações;  
M = importações;

sendo:

$$M = CM + IM + ISM \quad (2)$$

ou seja:

CM = bens de consumo importados;  
IM = bens de capital importados;  
ISM = insumos importados;

donde concluímos que:

$$PIB = CN + IN + E \quad (3)$$

sendo:

CN = bens de consumo de origem nacional;  
IN = bens de capital para investimento interno de origem nacional.

Ora, existindo informações sobre o coeficiente de participação das empresas públicas na formação do PIB, histórico e programado, a fixação de uma meta de crescimento global estabelece requisitos para as empresas públicas, tanto para as que atuam na produção de bens de consumo, investimento e exportações, como as que se situam na faixa da produção intermediária.

O coeficiente de participação viável ( $\epsilon_{pv}$ ) das empresas públicas, na formação do PIB, nem sempre é igual ao projetado nos planos de médio prazo pelo fato de que a execução nem sempre coincide com o planejado. Assim, podemos ter que  $\epsilon_{pv} \geq \epsilon_{pp}$ , ou seja, que o coeficiente viável ( $\epsilon_{pv}$ ) seja diferente ou igual ao planejado ( $\epsilon_{pp}$ ), devido conjuntamente à execução do plano, à interferência de variáveis aleatórias, a determinações de tipo político, etc. De fato,  $\epsilon_{pv}$  é um elemento de definição de curto prazo, mas terá que se basear e deduzir dos marcos de referência indicados para o Planejamento Operativo

<sup>2</sup> A abordagem compreenderá os dois tipos de empresas nos quais o setor público tem participação.

Anual e, por tratar-se de área relativamente autônoma no sentido econômico, por obedecer ao comando político, deve ser estabelecido como elemento indutor do processo produtivo.

Uma vez fixado  $PIB^{n+1}$  e  $e_{pv}$ , pode-se determinar a participação das empresas públicas na formação do  $PIB^{n+1}$ .<sup>3</sup>

$$PIB_{ep}^{n+1} = PIB^{n+1} \cdot e_{pv} \quad (4)$$

Existe uma relação dinâmica e objeto de decisões do planejamento entre o PIB e a Produção Bruta (PB).

Analisando segundo o destino, a PB está constituída de Produção Intermediária (PI) e Produção Final (PF). Do ponto de vista da estrutura dos custos e preços, a PB é constituída de ISN, ISM, VA, Ti e S, sendo:

ISN = insumos nacionais;  
ISM = insumos importados;  
VA = valor agregado;  
Ti = tributação indireta;  
S = subsídios.

Assim, para um determinado ano verificado ou programado deve-se ter:

$$PB = PI + PF = ISN + ISM + VA + Ti - S \quad (5)$$

Ora,  $PF = CN + IN + E = PIB$ , de acordo com a equação (3).

Examinando os coeficientes históricos e as decisões e objetivos do planejamento a respeito, pode-se estabelecer para um ano programado:

$$\frac{PB}{PB} = \frac{PI}{PB} + \frac{PF}{PB} = \frac{PI}{PB} + \frac{PIB}{PB} \quad (6)$$

Conhecendo-se ou estabelecendo-se  $\frac{PIB}{PB}$ , podemos

determinar  $\frac{PI}{PB}$ , depois de fixar a meta para o PIB.

À semelhança do PIB, PI deve ser igualmente tratada segundo sua origem privada e pública, devendo-se estabelecer:

$$\frac{PB}{PB} = \frac{PI_p + PF_p}{PB} + \frac{PI_{ep} + PF_{ep}}{PB} \quad (7)$$

ou:

<sup>3</sup> O símbolo ep significará, no presente trabalho, empresas públicas.

$$\frac{PB}{PB} = \frac{PI_p + PIB_p}{PB} + \frac{PI_{ep} + PIB_{ep}}{PB} \quad (8)$$

Estas são as relações que permitem avaliar a participação dos setores privado e público na produção bruta.

Assim, pode-se chegar a determinar:

$$PB_{ep} = PI_{ep} + PF_{ep} = PI_{ep} + PIB_{ep} \quad (9)$$

Estas relações devem deduzir-se de análise histórica, das proposições do planejamento de médio prazo e da conjuntura e prospectiva.

A análise da estrutura da produção das empresas públicas pode ser feita através dos coeficientes:

$$\begin{aligned} \frac{PB_{ep}}{PB_{ep}} &= \frac{PI_{ep}}{PB_{ep}} + \frac{PF_{ep}}{PB_{ep}} = \frac{PI}{PB_{ep}} + \frac{PIB_{ep}}{PB_{ep}} = \\ &= \frac{PI_{ep}}{PB_{ep}} + \frac{CN_{ep}}{PB_{ep}} + \frac{IN_{ep}}{PB_{ep}} + \frac{E_{ep}}{PB_{ep}} \quad (10) \end{aligned}$$

os quais evidenciam a participação da produção intermediária, a final, e esta segundo bens de consumo, investimento e para exportação.

A análise da PB segundo os custos e preços evidencia os requisitos de insumos, o valor agregado correspondente à remuneração dos fatores e a incidência da tributação indireta e dos subsídios, aspectos importantes do planejamento em geral e do operativo anual em particular.

A equação (5) proporciona-nos a produção a preços de mercado (PPM), e subtraindo  $Ti - S$  temos:

$$PB = ISN + ISM + VA \quad (11)$$

ou a produção a custo de fatores (PCF).

Neste enfoque, deve-se também determinar a participação das empresas públicas na demanda de insumos nacionais e importados, no valor agregado e na tributação e subsídios. Assim, teremos:

$$\begin{aligned} \frac{PB_{ep}}{PB} &= \frac{ISN_{ep}}{ISN} + \frac{ISM_{ep}}{ISM} + \frac{VA_{ep}}{VA} + \frac{Ti_{ep}}{Ti} \\ &\quad - \frac{S_{ep}}{S} \quad (12) \end{aligned}$$

onde:

$$\frac{PB_{ep}}{PB} = \text{coeficiente de participação das empresas públicas na produção bruta total;}$$

$\frac{IS_{Nep}}{IS_N}$  = coeficiente de participação das empresas públicas no uso de insumos nacionais;

$\frac{IS_{Mep}}{IS_M}$  = coeficiente de participação das empresas públicas no uso de insumos importados;

$\frac{VA_{ep}}{VA}$  = coeficiente de participação das empresas públicas no valor agregado;

$\frac{T_{iep}}{Ti}$  = coeficiente de participação das empresas públicas na tributação indireta;

$\frac{S_{ep}}{S}$  = coeficiente de participação das empresas públicas nos subsídios.

Estas relações, deduzidas historicamente, devem ser objeto de medidas e proposições de planejamento e, portanto, de ajuste para a programação.

No tocante ao valor agregado, ele se decompõe em:

$$VA = RT + RK + RRN \quad (13)$$

onde:

- RT = remuneração do trabalho;
- RK = remuneração do capital;
- RRN = remuneração dos recursos naturais.

Importante é o valor agregado pelas empresas públicas e sua relação com o total, ou seja:

$$\frac{VA_{ep}}{VA} = \frac{RT_{ep}}{RT} + \frac{RK_{ep}}{RK} + \frac{RRN_{ep}}{RRN} \quad (14)$$

o que permite identificar a participação na geração da renda segundo sua natureza, ou seja, a fixação de uma meta para o PIB determina exigências para o campo das empresas públicas em termos de  $PIB_{ep}$ , como se viu pela equação (4).

Estabelecido o PIB, o coeficiente  $\frac{PIB}{PB}$  permite-nos determinar  $\frac{PI}{PB}$  — equação (6).

A equação (7) permite deduzir  $PI_{ep}$  e  $PF_{ep}$ .

A equação (12) permite determinar:  $PB_{ep}$ ,  $IS_{Nep}$ ,  $IS_{Mep}$ ,  $VA_{ep}$ ,  $T_{iep}$  e  $S_{ep}$ .

A equação (14) permite determinar a participação das empresas públicas na estrutura do valor agregado.

Estes são os principais aspectos das empresas públicas relacionados com o Orçamento Econômico Nacional. Para que esta análise possa ser feita, é necessário que cada empresa pública em particular estruture sua informação de forma a proporcioná-la para as previsões e a agregação.

### 3.3.2

#### Com o Orçamento Monetário e Financeiro

Este instrumento trata da demanda, oferta e estrutura dos meios de pagamento, os quais têm que ser de tal magnitude e natureza que permitam levar a cabo as operações correntes e de investimento, sem gerar pressões inflacionárias descontroladas.

Como já observamos, as empresas públicas precisam de meios de pagamento para levar a cabo suas operações correntes e de investimento. Os meios podem ser próprios ou de terceiros, via sistema financeiro.

De modo geral, os meios de pagamento necessários são função do PIB ou PB reais, do índice de preços (p) e da velocidade-renda ( $V_y$ ). Assim, temos:

$$D = \frac{PIB_m}{V_y} = \frac{PIB_r \cdot p}{V_y} \quad (15)$$

Porém, na elaboração do orçamento monetário, além da informação quantitativa, precisa-se contar com informação relativa às prioridades, capacidade de autofinanciamento de cada área e situação de *superávit* ou *déficit* para que possam ser orientadas as medidas no sentido de induzir os meios de pagamento de forma compatível.

Numa primeira aproximação, teríamos como requisitos de meios de pagamento para as empresas públicas:

$$D_{ep} = \frac{PIB_{epm}}{V_y} = \frac{PIB_{ep_r} \cdot p}{V_y} \quad (16)$$

A oferta pode ser própria ou de terceiros.

A primeira refere-se ao capital próprio e aos meios de pagamento das operações comerciais.

Quando esta fonte não for suficiente, então terá que se recorrer a outras para complementar a oferta. Entre as fontes, merecem destaque:

- a) emissão de capital;
- b) empréstimos;
- c) descontos.

Para estimular a alocação de recursos segundo as prioridades, há um conjunto de instrumentos de uso discriminatório que podem ser operados, tais como juros, descontos, prazos de carência e de pagamento de empréstimo, etc.

Para que se possa elaborar este aspecto de programação das empresas, é necessário que cada entidade faça sua programação financeira, ao longo do ano, e determine sua situação em termos de *déficit* ou *superávit*, indicando possíveis fontes de financiamento em caso de *déficit* e de colocação em caso de *superávit*.

A nível de empresa pública, a demanda de meios de pagamento será dada por:

$$D_{ep}^i = \frac{PIB_r^i \cdot p^i}{V_y} \quad (17)$$

A oferta interna ( $O_{ep}^i$ ) é dada pela receita corrente ( $RC_{ep}^i$ ), que, por sua vez, é igual à quantidade produzida pelo preço  $q \cdot p$ , com certos ajustes derivados da modalidade do faturamento:

$$O_{ep}^i = RC_{ep}^i = q \cdot p \quad (18)$$

### 3.3.3

#### Com o Orçamento do Balanço de Pagamentos

Este instrumento trata fundamentalmente de determinar a capacidade de pagamento da economia no exterior e de definir o uso dessa capacidade, tendo em conta as prioridades do plano e os relacionamentos com os outros instrumentos do Planejamento Operativo Anual.

A capacidade de pagamento da economia no exterior ( $X_d$ ), gerada num ano, é dada pela equação:

$$X_d = E \cdot pr + (L_e + Z_e + U_e) \quad (19)$$

onde:

- E = exportações;
- pr = termos de intercâmbio;
- L<sub>e</sub> = entrada de capitais;
- Z<sub>e</sub> = entrada de créditos e empréstimos;
- U<sub>e</sub> = entrada de lucros e outros.

Ora, já vimos que as empresas públicas podem gerar exportações (E<sub>ep</sub>) e, assim, concorrer para o X<sub>d</sub>.

Por outro lado, podem associar-se a capital externo e gerar L<sub>ep</sub>, receber empréstimos e créditos do exterior (Z<sub>ep</sub>) e receber lucros de suas agências no exterior e outras remunerações (U<sub>ep</sub>).

Assim, pode estabelecer-se uma capacidade de compra no exterior (X<sub>dep</sub>) gerada pelas empresas públicas, a saber:

$$X_{dep} = E_{ep} \cdot pr + (L_{ep} + Z_{ep} + U_{ep}) \quad (20)$$

e estabelecer em termos de objetivos e metas:

$$\frac{X_{dep}}{X_d} = \frac{E_{ep} \cdot pr}{E \cdot pr} + \frac{L_{ep}}{L_e} + \frac{Z_{ep}}{Z_e} + \frac{U_{ep}}{U_e} \quad (21)$$

o que indica a participação das empresas públicas em cada um dos componentes da capacidade de pagamento da economia no exterior.

A referida capacidade de compra tem dois usos fundamentais:

- a) atender a compromissos financeiros;
- b) importar.

A capacidade de importar (X<sub>m</sub>) para a economia como um todo é dada pela equação:

$$X_m = X_d - (L_s + Z_s + U_s) \quad (22)$$

onde:

- L<sub>s</sub> = saídas de capital;
- Z<sub>s</sub> = saídas de créditos, empréstimos e amortizações;
- U<sub>s</sub> = saídas de lucros e outros.

Pode-se escrever ainda:

$$X_m = E \cdot pr + (L_e + Z_e + U_e) - (L_s + Z_s + U_s) \quad (23)$$

$$= E \cdot pr + (L + Z + U) \quad (24)$$

sendo L, Z e U o resultado líquido de entradas e saídas.

Já vimos que as empresas públicas podem efetuar transações que impliquem saídas do País segundo os conceitos acima referidos.

Pode-se estabelecer o conceito de capacidade de importar das empresas públicas (X<sub>mep</sub>):

$$X_{mep} = X_{dep} - (L_{sep} + Z_{sep} + U_{sep}) \quad (25)$$

ou:

$$X_{mep} = E_{ep} \cdot pr + (L_{ep} + Z_{ep} + U_{ep}) \quad (26)$$

sendo L<sub>ep</sub>, Z<sub>ep</sub>, U<sub>ep</sub> o resultado líquido das entradas e saídas das empresas públicas.

Relacionando com a capacidade de importar da economia como um todo, temos:

$$\frac{X_{mep}}{X_m} = \frac{E_{ep} \cdot pr}{E \cdot pr} + \frac{L_{ep}}{L} + \frac{Z_{ep}}{Z} + \frac{U_{ep}}{U} \quad (27)$$

Para que se possa elaborar esta análise, é básico que cada empresa programe suas relações com o resto do mundo de tal forma a prestar a informação necessária e adequada para a agregação e compatibilização.

Assim, cada empresa deve determinar:

- a) exportações e possíveis preços (E<sub>ep</sub><sup>i</sup> e p);

- b) recebimento e saídas de capitais externos ( $Le_{ep}^i$  e  $Ls_{ep}^i$ );
- c) recebimento e concessão de créditos e empréstimos ( $Ze_{ep}^i$  e  $Zs_{ep}^i$ );
- d) recebimento e remessa de lucros e outros ( $Ue_{ep}^i$  e  $Us_{ep}^i$ );
- e) necessidade de importações e preços.

Desta forma, poder-se-á determinar o relacionamento de cada empresa e do conjunto com o resto do mundo e sua situação em termos de *déficit* ou *superávit*, possibilitando a compatibilização global, setorial e institucional de acordo com as prioridades do plano e a situação conjuntural.

### 3.3.4

#### Com o Orçamento do Setor Público

A abordagem deste relacionamento pode ser feita sob duas hipóteses:

- a) a programação das empresas integra o próprio orçamento do setor público;
- b) a programação das empresas não integra o orçamento do setor público, vinculando-se por elementos geradores da receita orçamentária e por requisitos de despesa orçamentária e de transferências.

Sendo a última hipótese a que mais corresponde ao nosso caso, ela servirá de base para a abordagem deste relacionamento.

Pelo lado da receita orçamentária, as empresas se relacionam com esse instrumento sob os seguintes aspectos:

- a) Produção das empresas públicas como base da tributação indireta ( $Ti$ ), ou seja:

$$Ti_{ep} = f(PCF_{ep}, ti_{ep}) \quad (28)$$

sendo:

$PCF_{ep}$  = produção a custo de fatores das empresas públicas;

$ti_{ep}$  = coeficiente médio da tributação indireta incidente sobre a produção das empresas públicas, o qual pode ser objeto de tratamento em função dos objetivos previstos ou estabelecidos pelo plano, ou seja, é uma relação intencional e dinâmica.

- b) Renda líquida das empresas públicas como base do imposto de renda ( $Td$ ), ou seja:

$$Td_{ep} = f(L_{ep}, td_{ep}) \quad (29)$$

sendo:

$$L_{ep} = f(K_{ep}, r_{ep}) \quad (30)$$

onde:

$K_{ep}$  = capital das empresas públicas;

$r_{ep}$  = coeficiente de rentabilidade do capital das empresas públicas.

- c) Subsídios — como receita não-arrecadada, sendo essa a razão pela qual os mesmos são subtraídos.

Pelo lado da despesa orçamentária, o relacionamento dá-se da seguinte forma:

- a) contribuições do Governo ou entidades à constituição e ampliação do capital das empresas públicas, cujos montantes têm que constar do orçamento;
- b) transferências do Governo para financiar *déficit* operacional das empresas;
- c) efeitos da despesa pública orçamentária na demanda de produtos das empresas públicas, direta ou indiretamente.

Em termos institucionais, a  $PB_{ep}$  pode ter o seguinte destino:

$$PB_{ep} = PB_{ep}^p + PB_{ep}^{cp} + PB_{ep}^r + PB_{ep}^e \quad (31)$$

sendo:

$PB_{ep}^p$  = produção das empresas públicas para o setor privado;

$PB_{ep}^{cp}$  = produção das empresas públicas para as empresas públicas;

$PB_{ep}^o$  = produção das empresas públicas para a execução orçamentária;

$PB_{ep}^e$  = produção das empresas públicas para exportações.

Já vimos que a  $PB_{ep}$  constitui base tributária geradora de renda para o orçamento. Logo, a parcela  $PB_{ep}^o$  indica até que ponto o próprio orçamento gera base tributável das empresas públicas.

Da análise  $PB_{ep}^o$ , pode-se deduzir informações da mesma natureza em relação aos lucros, ao imposto de renda e aos subsídios. É claro que as relações são de tipo dinâmico e intencionais em função de objetivos a alcançar.

### 3.3.5

#### Com o Orçamento de Materiais

Como vimos, este instrumento visa a compatibilizar demanda e oferta real *a priori* e administrá-las, acompanhá-las e avaliá-las, para evitar os problemas derivados da falta dos bens reais no momento da execução, motivando atrasos, aumento de custos, aumento de preços e efeitos irradiados a níveis programáticos e institucionais complementares e interdependentes.

Como já vimos, as empresas públicas, em termos reais, geram dois fluxos. Um de demanda de insumos e

fatores e outro de oferta resultante de sua produção. Pelo lado da demanda, temos:

$ISM_{ep}$  = insumos importados para as empresas públicas;

$IN_{ep}$  = investimento das empresas públicas com bens nacionais;

$IM_{ep}$  = investimento das empresas públicas com bens importados;

$RN_{ep}$  = recursos naturais demandados pelas empresas públicas.

No tocante à oferta, temos:

$$O_{ep} = PI_{ep} + PF_{ep} = PI_{ep} + C_{ep} + I_{ep} + E_{ep} \quad (32)$$

É evidente que oferta e demanda das empresas públicas não se equivalem nem em quantidade nem em natureza, devendo, portanto, ser complementadas pela produção e demanda nacional privada, importações e exportações. Desta forma, a demanda das empresas públicas deverá ser compatibilizada com:

- a) a demanda nacional de insumos, bens de capital de origem interna, recursos naturais;
- b) as possibilidades e necessidades de exportações;
- c) a capacidade de produção interna e as possibilidades de importação.

Já vimos algumas relações indicadoras da importância da oferta e da demanda das empresas públicas nas equações (7), (8) e (12) e que podem ser usadas para a compatibilização de que trata o orçamento de materiais.

A aplicação deste instrumento do Planejamento Operativo Anual requer especialização por campos, para que possam ser administrados, acompanhados e avaliados.

A nível das empresas públicas, exige-se que as mesmas, na sua programação, explicitem em termos reais a demanda, a oferta e a dinâmica das mesmas ao longo do ano, bem como a localização no espaço econômico.

### 3.3.6

#### *Com o Orçamento de Recursos Humanos*

Como é sabido, este instrumento do Planejamento Operativo Anual tem por finalidade abordar e tratar de solucionar os problemas do emprego do fator humano.

As empresas públicas têm uma grande responsabilidade na geração de emprego e por isso é um campo que deve merecer cuidados especiais. Por outro lado, muitas vezes as empresas públicas são as geradoras de demanda especializada de recursos humanos para levar a cabo suas funções, e essa é outra das razões pelas quais devem me-

recer uma atenção especial, quando da elaboração do Orçamento de Recursos Humanos.

As empresas públicas, de forma individual, ao elaborarem sua programação anual, devem tratar de explicitar a quantidade e qualidade dos recursos humanos necessários, para que, desta forma, se possa compatibilizar sua demanda com o conjunto dos outros campos e, ao mesmo tempo, se tenha a informação da magnitude e qualidade do emprego gerado por esta área do processo produtivo da economia.

A primeira aproximação da geração de emprego pelas empresas públicas pode ser obtida usando-se a produtividade alcançada pela mão-de-obra nas mesmas. Assim sendo, conhecida a produtividade histórica e as decisões tomadas ou em processo a respeito da mesma para o próximo exercício, e estabelecida uma meta para o produto, pode-se deduzir o nível de emprego gerado pelas empresas públicas.

Sendo a produtividade de mão-de-obra:

$$P_{ep} = \frac{PIB_{ep}}{Mo_{ep}} \quad (33)$$

temos que:

$$Mo_{ep} = \frac{PIB_{ep}}{P_{ep}} \quad (34)$$

Esta análise terá que se fazer a diversos níveis segundo as características de cada empresa, para se obter informação mais representativa e específica.

## 4. A PROGRAMAÇÃO DAS EMPRESAS PÚBLICAS

### 4.1

#### Considerações Gerais

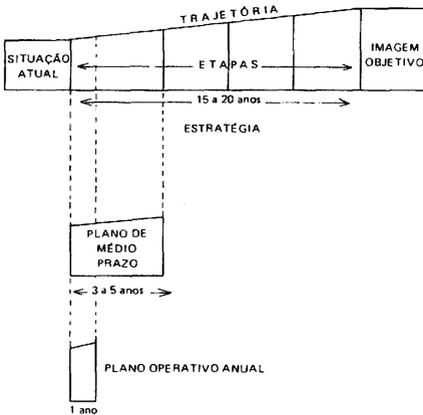
As concepções temporais usadas para o planejamento em geral são válidas para o planejamento da empresa pública individualmente. Assim é que podemos falar na estratégia, no plano de médio prazo e no Plano Operativo Anual da empresa pública, concepções estas que não se excluem, mas sim se complementam e integram, como evidencia a figura a seguir. As relações entre as variáveis macroeconômicas e as das empresas públicas, analisadas anteriormente, só podem ser estabelecidas quando as empresas públicas as explicitarem e existir um sistema informativo capaz de consolidá-las e relacioná-las com as de outros agentes e com as da economia em geral.

Para tanto, faz-se necessário contar com conceitos, metodologias, instrumentos de análise e sistemática de programação válidos para a totalidade das empresas públicas, sem que lhes criem dificuldades no exercício de suas funções, que permitam realizar este trabalho de forma sistemática, oportuna, significativa e útil para a própria empresa, para a supervisão setorial e regional e para

a coordenação e compatibilização das empresas públicas com o resto da economia.

Entendemos por programação da empresa pública o estudo, análise, previsão específica, compatibilização e coordenação dos objetivos, metas, recursos materiais, humanos e financeiros próprios e de terceiros, a estrutura e dinâmica das ações necessárias, de tal forma a assegurar a execução em quantidade, qualidade e oportunidade e os efeitos derivados, tanto pelo lado da demanda como da oferta da empresa pública. Assim sendo, a programação deve procurar:

- a) determinar os objetivos a alcançar no exercício;
- b) fixar as metas de produção física por tipo de bem e/ou serviço, preços e valor bruto da produção;



- c) quantificar os requisitos de insumos e fatores de produção, em termos quantitativos e qualitativos, seus preços e custos e a incidência da tributação indireta líquida;
- d) estabelecer os custos diretos, indiretos, fixos, variáveis, unitários e totais da produção;
- e) determinar os investimentos fixos para o exercício, para reposição e ampliação;
- f) prever a receita corrente e de capital da empresa e sua situação em termos de *superávit* ou *déficit*, em forma dinâmica;
- g) detalhar as operações de forma estrutural e dinâmica, estabelecendo os cronogramas físico e financeiro sobre os quais se exercerá a gerência da execução, o acompanhamento e a avaliação;
- h) elaborar o programa de recrutamento e/ou capacitação dos recursos humanos de maneira compatível com as necessidades da empresa;
- i) analisar as decisões extra-empresa necessárias e imprescindíveis para assegurar a execução das metas e o alcance dos objetivos estabelecidos;

- j) estimar os resultados líquidos da empresa e a incidência da tributação direta;
- k) elaborar a programação financeira e o plano de aplicação dos recursos excedentes.

#### 4.2

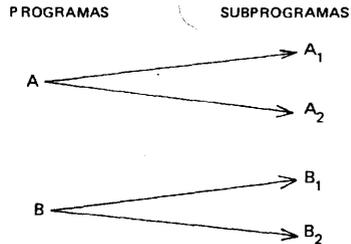
#### Níveis Programáticos da Empresa Pública

A concepção da programação estabelece requisitos no tocante a produto, meta, insumos, fatores, processo produtivo, custos e sua estrutura, preço, lucro, etc. Assim sendo, sua estruturação tem que seguir uma hierarquia de fins e meios, significativa, operável e de uso para a gerência e administração.

O que justifica a empresa pública é a produção de certos bens e/ou serviços. Logo, para se determinar a estrutura programática dos fins, terá que ser analisada a razão de ser da empresa, que pode encontrar justificativa em um ou vários produtos de natureza diferente, consumidores de matérias-primas e fatores diferenciáveis em natureza e/ou quantidades e em consequência de tecnologia distinta.

A diferença de natureza entre produtos impede uma quantificação única representativa devido à ausência de uma unidade significativa. Assim sendo, uma empresa deve ter tantos programas básicos quantos forem os produtos de natureza distinta. Às vezes, produtos da mesma natureza apresentam tipologia diferente, usando-se para este caso a categoria de subprograma.

Supondo uma empresa pública que produza os produtos  $A$  e  $B$ , sendo que, de  $A$ , produz-se  $A_1$  e  $A_2$  e, de  $B$ ,  $B_1$  e  $B_2$ , esta empresa deve apresentar a seguinte estrutura programática de bens finais.<sup>4</sup>



Os níveis programáticos  $A_1$ ,  $A_2$ ,  $B_1$  e  $B_2$  são níveis de produto e meta e, portanto, centros de programação de requisitos, custos e atividades derivadas do próprio processo produtivo, o qual deve ser diferenciado entre  $A$  e  $B$  e semelhante entre  $A_1$  e  $A_2$ .

Os níveis programáticos e os meios são constituídos pelas atividades necessárias para alcançar o produto final.

<sup>4</sup> Bens finais, no caso, são para a empresa.

Assim, no caso de  $A_1$ , podem ser necessárias  $a_1^1, a_2^2, a_3^3, \dots, a_n^n$  atividades. No caso de  $B_1$ , podem ser precisas  $b_1^1, b_2^2, b_3^3, \dots, b_n^n$  atividades, ou seja, as atividades dependem da maior ou menor complexidade do processo produtivo.

As atividades devem ser programadas em função das metas estabelecidas para os produtos finais. Devem indicar os insumos e apresentar a unidade de medida do volume de trabalho, os fatores, o volume de trabalho, o custo total e unitário, etc.

Esta é, de modo geral, a forma de estabelecer a estrutura programática básica da empresa pública, ou seja, aquela relacionada com a sua razão de ser.

Porém é, de modo geral, a forma de estabelecer a estrutura programática básica da empresa pública, ou seja, aquela relacionada com a sua razão de ser.

Porém, a empresa apresenta um conjunto de atividades centrais típicas de toda a organização empresarial e que compreendem:

- a) direção-geral;
- b) administração de pessoal, material, equipamento, patrimônio, financeira e orçamentária;
- c) comercialização.

Há autores que dão a categoria de programa a estas atividades; outros preferem denominá-las de atividades-meio ou centrais e seus custos indiretos. No tocante à comercialização, tratando-se de empresa comercial, seus programas básicos terão que se estruturar de acordo com a natureza dos produtos.

Além dos níveis referidos, existe o programa de investimentos, relacionado com a reposição e ampliação do capital físico da empresa e que é aberto em projetos. Este deve ser alvo de especial atenção, uma vez que do mesmo depende a ampliação da capacidade de produção e a necessidade, em muitos casos, de financiamento de terceiros.

A estrutura programática da empresa pública deve constituir a base para estabelecer metas, custos, preços, produção monetária, produtividade, eficiência, ou seja, é sobre ela que devem ser desenvolvidos todos os trabalhos da programação.

#### 4.3

##### A Determinação dos Objetivos Anuais da Empresa Pública

Os objetivos a alcançar por uma empresa pública devem estar relacionados com os motivos que justificaram sua criação, e que de modo geral dizem respeito à constatação de uma carência operacional no sistema econômico, de *déficit* ou de inadequação ou indesejável atendimento pelo setor privado, pela administração direta e por organismos autônomos do Governo.

Essa carência pode ser quantificada de forma estática e dinâmica, dando a visão do esforço a realizar e da dinâmica que deve ser conferida à empresa pública criada para suprir tal deficiência.

Tal dinâmica pode ser crescente ou decrescente, segundo a natureza da carência, sua funcionalidade e mesmo a reação do setor privado face à mesma. O atingimento dos objetivos deverá ser alvo de análise anual para sua adequação às reais possibilidades de evolução da unidade produtiva pública.

Esses objetivos podem ser de natureza econômica, social e administrativa ou mistos, de acordo com a finalidade da empresa pública.

Constituem-se em elementos importantes da estratégia e do plano de médio prazo, cabendo anualmente avaliar o grau de seu atingimento e detalhar a componente do período imediato para sua execução, o que faz parte da programação anual da empresa pública.

#### 4.4

##### As Metas de Produção Física por Tipo de Bens e/ou Serviços

Os objetivos da empresa pública são cumpridos, via de regra, pelas metas de produção de bens e serviços, existindo em consequência uma relação estreita entre os primeiros e as últimas, o que não implica obrigatoriamente comportamentos unidirecionais e simétricos em intensidade. É imprescindível detectar exatamente a relação entre objetivos e níveis de produção e determinar se os primeiros estão mais relacionados com os requisitos da produção ou com seus resultados, ou seja, se se prendem à demanda da empresa ou à sua oferta ou simultaneamente às duas.

As metas de produção de uma empresa pública, para um exercício, podem relacionar-se com a produção de *bens e serviços intermediários ou finais* de consumo, investimento, e para exportação.

#### 4.4.1

##### A Fixação de Metas de Produção Intermediária: Algumas Considerações

Quando uma empresa pública produz produtos intermediários, suas metas dependem dos níveis de atividades estabelecidos pelas entidades públicas ou privadas consumidoras de sua produção intermediária, fazendo-se necessário, portanto, consultar as previsões das mencionadas unidades para fixar adequadamente os níveis de produção da empresa pública em questão, ou seja,  $PI_{epa} = f(PB_{ep}^a, PB_{ep}^a)$ , onde:

$PI_{epa}$  = produção intermediária da empresa pública  $a$ ;

$PB_{ep}^a$  = produção bruta das empresas públicas consumidoras da produção intermediária da empresa pública  $a$ ;

$PB_{ep}^a$  = produção bruta das empresas privadas consumidoras da produção intermediária da empresa pública  $a$ .

Caso  $PI_{epa}$  se destine a empresas públicas e/ou privadas que, por sua vez, produzam bens e serviços intermediários, aumentam ainda mais o grau de dependência da produção da empresa pública  $a$  e as dificuldades para fixar as metas de produção, ou seja, quanto maior for a distância entre a produção da empresa pública  $a$  e sua incorporação à produção final em outros processos produtivos, maior será o grau de complexidade para a fixação das metas de produção da empresa pública  $a$ .

No caso em que  $PB_{epa}$  seja a única fonte abastecedora da produção intermediária consumida pelas demais empresas, a fixação das metas de produção depende diretamente dos níveis de produção que se estabeleçam para as entidades consumidoras e dos coeficientes técnicos:

$$\frac{IS_{ep}^{a, ep}}{PI_{ep}} \text{ ou } \frac{IS_{ep}^{a, ep}}{PF_{ep}} \text{ ou } \frac{IS_{ep}^{a, epr}}{PI_{ep}} \text{ ou } \frac{IS_{ep}^{a, epr}}{PF_{ep}}$$

onde:

$IS_{ep}^{a, ep}$  = insumos procedentes da empresa pública  $a$  para as empresas públicas;

$PI_{ep}$  = produção intermediária das empresas públicas;

$PF_{ep}$  = produção final das empresas públicas;

$IS_{ep}^{a, epr}$  = insumos procedentes da empresa pública  $a$  para as empresas privadas;

$PI_{ep}$  = produção intermediária das empresas privadas consumidoras de insumos da empresa pública  $a$ ;

$PF_{ep}$  = produção final das empresas privadas, *idem, idem*.

Quando existem outros abastecedores do mesmo insumo produzido pela empresa pública  $a$ , é necessário determinar o grau de participação na oferta do insumo e as condições de concorrência, se for o caso.

Às vezes, a empresa pública produtora de insumos tem por finalidade induzir o uso de certas tecnologias mais adequadas à disponibilidade interna de fatores, atuando com certo grau de autonomia relativa, proporcional ao grau de aceitação que o insumo produzido por ela encontra nos processos produtivos consumidores existentes e na capacidade de gerar estímulos à sua ampliação.

As considerações anteriores indicam certos requisitos de informação que nem sempre estão disponíveis, ainda que de grande utilidade, para a fixação das metas de produção deste tipo de empresa pública.

O primeiro deles é o coeficiente de participação da empresa pública  $a$  na produção das empresas públicas, ou seja,  $\frac{IS_{ep}^{a, ep}}{PB_{ep}}$  a nível global, setorial e regional.

O segundo é o mesmo coeficiente em relação ao setor privado, ou seja,  $\frac{IS_{ep}^{a, epr}}{PB_{ep}}$  ao nível global, setorial e regional.

Estes dois coeficientes indicam o grau de interdependência entre produção e insumos e o grau de integração entre empresas públicas e privadas.

A distinção estabelecida é válida, em primeiro lugar, para avaliar o grau de interdependência das empresas públicas  $e$ , em segundo, porque, no caso das empresas públicas, devem elas submeter-se a um planejamento normativo, sendo, portanto, mais fácil chegar a estabelecer estas relações em base mais sólida, devido ao comando político e às exigências de coordenação, compatibilização, supervisão, acompanhamento e avaliação previstas pela legislação. No caso das empresas privadas, tal dado é mais difícil de estabelecer em base real, tendo que estimar-se em forma indicativa.

#### 4.4.2

##### *Algumas Considerações sobre a Fixação de Metas de Produção de Bens de Consumo*

No caso de empresas públicas produtoras de bens finais de consumo, a fixação de suas metas é uma função de:

$$PFCd_{ep}^b = f(Cd, ey, \Delta y, ep, \Delta p, NP, P) \quad (35)$$

onde:

$PFCd_{ep}^b$  = produção final de bem de consumo  $d$  pela empresa pública  $b$ ;

$Cd$  = consumo no exercício anterior;

$ey$  = elasticidade-renda;

$\Delta y$  = incremento da renda;

$ep$  = elasticidade-preço;

$\Delta p$  = incremento de preços;

$NP$  = número e condições de concorrentes;

$P$  = prioridade do produto.

De certa forma, a prioridade já estaria dada pelas elasticidades. Acontece, contudo, que as mesmas, devido a processos de concentração da renda, podem não refletir as verdadeiras prioridades sociais.

No caso de a oferta estar repartida entre os setores

público e privado, é importante determinar qual o coeficiente de atendimento de cada um e da empresa pública individualmente, as condições de concorrência, bem como as motivações da empresa pública, para poder definir adequadamente suas metas, ou seja, para uma demanda de produto d de  $D_d$  deve-se determinar:

$$\frac{O_{d_{ep}}}{D_d} \text{ e } \frac{O_{d_{epr}}}{D_d}$$

bem como:

$$\frac{O_{d_{ep}}^b}{D_d} \text{ e } \frac{O_{d_{ep}}^b}{D_{d_{pu}}}, \frac{O_{d_{ep}}^b}{D_{d_{pr}}}$$

onde:

$O_{d_{ep}}$  = oferta do produto d, de origem das empresas públicas;

$O_{d_{epr}}$  = oferta do produto d, de origem das empresas privadas;

$D_d$  = demanda do produto d;

$O_{d_{ep}}^b$  = oferta do produto d, originária da empresa pública b;

$D_{d_{pu}}$  = demanda pública do produto d;

$D_{d_{pr}}$  = demanda privada do produto d.

#### 4.4.3

##### *Algumas Considerações sobre a Fixação de Metas de Produção de Bens de Capital*

No caso de produção de bens de capital, a fixação de metas para a empresa pública depende de:

$$PFK_k^c = f \left( \frac{Pk_{ep}^c}{Pk}, \frac{k}{ILk}, \frac{k}{IRk}, \text{PMI, P, MT, Mk, Cc, } O_{ep} \right) \quad (36)$$

onde:

$PFK_k^c$  = produção final do bem de capital k pela empresa pública c;

$\frac{Pk_{ep}^c}{Pk}$  = coeficiente de participação da empresa pública c na produção total do bem k;

$ILk$  = investimento líquido com componente k;

$IRk$  = investimento de reposição com componente k;

$PMI$  = módulo de maturação do investimento,

estabelecendo diretrizes mais ou menos antecipadas quanto à demanda de k;

$P$  = prioridade do investimento;

$MT$  = mudanças tecnológicas;

$Mk$  = importações de k;

$Cc$  = concorrência na produção de k;

$O_{ep}^c$  = objetivos da empresa pública c na produção do bem k.

#### 4.4.4

##### *Algumas Considerações sobre a Fixação de Metas de Exportações*

As exportações correspondem à demanda final e podem estar integradas por matérias-primas, bens de consumo e bens de capital.

A fixação de metas de exportação de um produto e depende de:

$$E_e = f (Dxe, Ct, ti, S, Cm, Pxe, Cc) \quad (37)$$

onde:

$E_e$  = exportações do produto e pela economia;

$Dxe$  = demanda externa do produto e;

$Ct$  = custos internos;

$ti$  = tributação indireta;

$S$  = subsídios;

$Cm$  = capacidade de comercialização e condições de concorrência;

$Pxe$  = preços internos e internacionais do produto;

$Cc$  = concorrência e principais fatores determinantes.

E, por sua vez:

$$Dxe = f (\Delta y_{mx}, e_y^e, e_p^e, \Delta px^e, X_x, P_e) \quad (38)$$

onde:\*

$\Delta y_{mx}$  = incremento de renda nas economias importadoras;

$e_y^e$  = elasticidade-renda do produto e;

$e_p^e$  = elasticidade-preço do produto e;

$\Delta px^e$  = variação de preços do produto e;

$X_x$  = capacidade de compra das economias importadoras;

$P_e$  = política alfandegária das economias importadoras.

As metas de uma empresa pública d exportadora do produto e são função de:

$$Ee_{ep}^d = f \left( Ee, \frac{Pe_{ep}^d}{Pe}, \frac{Ee_{ep}^d}{Ee}, Cc, O_{ep}^d \right) \quad (39)$$

sendo:

$Ed_{ep}^d$  = exportação do produto e pela empresa pública d;

$Ee$  = exportações totais do produto e;

$\frac{Pe_{ep}^d}{Pe}$  = coeficiente de participação da empresa pública d na produção total de e;

$\frac{Ee_{ep}^d}{Ee}$  = coeficiente de participação da empresa d na exportação de e;

$Cc$  = condições de concorrência;

$O_{ep}^d$  = objetivos da empresa d.

Da mesma forma que nos casos anteriores, é importante estabelecer  $\frac{Ed_{ep}^d}{Ee}$  total e por mercado e determinar quais os objetivos motivadores da empresa pública exportadora, para tê-los presentes no momento de estabelecer as metas.

As considerações anteriores devem ter por finalidade estabelecer as metas quantitativas físicas da produção das empresas públicas, em obediência aos objetivos e finalidades para os quais foram estabelecidas.

Se tratamos em separado as empresas segundo a natureza e destino de sua produção, isso foi feito para facilitar a abordagem. De fato, uma mesma unidade produtiva pública poderá apresentar produção intermediária e final, devendo consultar-se os aspectos e variáveis determinantes de suas metas segundo um e outro caso.

#### 4.5

##### Requisitos de Insumos e Fatores de Produção

#### 4.5.1

##### Requisitos de Insumos

Uma vez estabelecidas as metas de produção da empresa pública, faz-se necessário determinar os requisitos de insumos e fatores de produção. Os primeiros normalmente são proporcionais à produção, ou seja, guardam

uma relação mais ou menos constante com a produção em termos físicos. Ou, em outras palavras, conhecendo-se os requisitos de insumos para a produção de uma unidade de produção, uma vez estabelecidas as metas anuais, são determinados os requisitos totais. Assim, sendo  $x_{1..1}^a, x_{2..1}^a, x_{3..1}^a$  e  $x_{n..1}^a$ , os coeficientes de requisitos de insumos por unidade de produção do produto a e estabelecida a meta de produção  $PBr^a$ , os requisitos totais ficam determinados pelas relações:

$$X_{1..1}^a = x_{1..1}^a \cdot PBr^a \quad (40)$$

$$X_{2..1}^a = x_{2..1}^a \cdot PBr \quad (41)$$

$$X_{3..1}^a = x_{3..1}^a \cdot PBr \quad (42)$$

$$X_{n..1}^a = x_{n..1}^a \cdot PBr \quad (43)$$

Os coeficientes técnicos da função de produção da empresa pública devem relacionar-se estreitamente com seus objetivos.

No tocante aos fatores trabalho, capital físico e recursos naturais, cabem as considerações a seguir.

#### 4.5.2

##### Requisitos de Mão-de-Obra

É uma previsão importante a realizar na empresa pública, já pela imprescindibilidade de tal fator, como pelo fato de que, em muitos casos, é a própria justificativa da empresa pelo emprego que gera. Além disso, é preciso ter presente que nem sempre o fator humano está disponível, exigindo sua capacitação para poder integrar-se no processo produtivo.

É necessário distinguir três tipos de recursos humanos exigidos por uma unidade produtiva pública:

- recursos humanos para a direção da empresa;
- para a administração e gerência;
- para a produção.

No primeiro caso, os requisitos não são proporcionais à produção, admitindo a ampliação desta sem exigências adicionais de recursos humanos.

As exigências são função da organização da empresa e normalmente mantêm-se constantes durante vários exercícios, ou enquanto não haja modificações na organização.

No tocante aos recursos humanos para a administração e gerência, as exigências também não são proporcionais à produção de forma direta e contínua, apresentando um comportamento descontínuo que se faz necessário examinar para poder determinar as necessidades deste tipo de mão-de-obra.

No que respeita à necessidade de mão-de-obra diretamente envolvida na produção, ela é função das metas de produção (PBr) e da produtividade (p).

O grau de especificação na programação da mão-de-obra depende da estrutura de emprego da empresa.

É importante determinar, anualmente, além dos requisitos totais, a demanda adicional global e estrutural. Esta informação é importante para a elaboração do orçamento de recursos humanos de que trata o Planejamento Operativo Anual.

#### 4.5.3 Requisitos de Capital

Os requisitos de capital podem referir-se a dois aspectos fundamentais. O primeiro relaciona-se com a manutenção do capital existente e que corresponde à depreciação. O segundo visa à ampliação da capacidade de produção da empresa e pode estar relacionado com duas situações: uma, a de dar continuidade a um plano de investimentos de médio prazo, objetivando ampliar a capacidade produtiva em anos futuros, e, a outra, tendo em vista assegurar a ampliação da capacidade produtiva no próprio exercício.

A depreciação é concebida como proporção do capital existente, que, devido ao uso, se desgasta, exigindo sua reposição. Tendo-se o coeficiente de depreciação  $d$  e o valor do capital fixo  $k$ , facilmente se pode calcular os requisitos de capital para reposição:

$$D = k \cdot d \quad (44)$$

onde:

$D$  = depreciação;

$k$  = capital;

$d$  = coeficiente de depreciação.

No caso de ampliação da capacidade da empresa, faz-se necessário consultar os planos de investimento para determinar as metas de investimento e os requisitos para o exercício em programação. É importante verificar se a capacidade deve ser ampliada no próprio exercício, já que este aspecto relaciona-se com a capacidade de produção.

Na determinação dos requisitos de capital, é importante determinar a natureza e seus custos, já que estes dois aspectos são importantes para o orçamento de materiais e para o estudo de financiamento dos investimentos e transferências de poupanças.

#### 4.5.4 Requisitos de Recursos Naturais

Caso a empresa pública, no seu processo produtivo, utilize recursos naturais, deve tratar de explicitá-los e qualificá-los, bem como determinar o seu custo.

A determinação das necessidades de recursos naturais pode ser feita tendo em vista as metas de produção

(PBr) e a produtividade estimada ou desejada para o recurso natural em questão. Assim sendo, para a produtividade estimada, a necessidade de recurso natural específico será:

$$RN_e = \frac{PBr}{pre} \quad (45)$$

sendo:

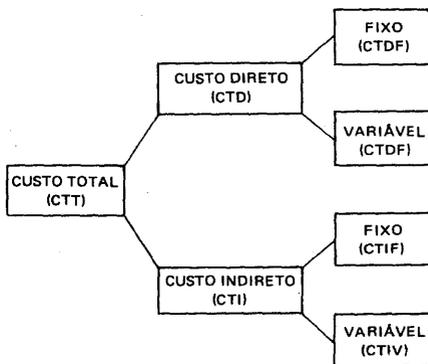
$pre$  = produtividade estimada.

#### 4.6 Custos de Produção

Os custos de produção resultam do produto das quantidades de insumos e fatores pelos seus preços. Assim, tendo os requisitos de insumos (IS) e de fatores (FP), os custos são dados por:

$$CTT = IS \cdot p + FP \cdot P \quad (46)$$

Os custos podem ser analisados e estimados segundo a estrutura da figura:



#### 4.6.1 Custos Diretos

São os resultantes das atividades diretamente relacionadas com a produção da empresa pública. Podem subdividir-se em *custos fixos* e *variáveis*.

Os primeiros referem-se àqueles itens cuja ocorrência se dá qualquer que seja o nível de produção. Estão relacionados com o capital fixo utilizado diretamente nos processos produtivos.

Os custos diretos variáveis dizem respeito aos insumos e fatores que guardam uma proporcionalidade com o volume de produção que se estabeleça.

#### 4.6.2 Custos Indiretos

São os resultantes das atividades-meio de direção e administração da empresa, podendo, da mesma forma que os diretos, subdividir-se em fixos e variáveis.

De acordo com o gráfico, temos:

$$CTT = CTD + CTI = CTDF + CTDV + CTIF + CTIV \quad (47) \quad (48)$$

sendo:

$$CTF = CTDF + CTIF \quad (49)$$

e:

$$CTV = CTDV + CTIV \quad (50)$$

$$CTT = CTF + CTV \quad (51)$$

Estas últimas equações dão-nos o custo direto e indireto da produção. Estabelecendo uma margem de lucro bruto (LB), proporcional ao capital, temos a produção a custo de fatores (PCF):

$$PCF = CTT + LB \quad (52)$$

Acrescentando ao segundo membro a tributação indireta (Ti) menos os subsídios (S), temos a produção a preços de mercado (PPM):

$$PPM = CTT + LB + Ti - S \quad (53)$$

A análise e programação dos custos da empresa são de fundamental importância, já que dos mesmos resulta sua capacidade de concorrência e de gerar e distribuir a renda, a receita bruta e a líquida, representada pela diferença entre PPM - (CTT + Ti - S), constituindo a base para se exercer a gerência e o acompanhamento da eficiência e eficácia da empresa.

Além dos aspectos já referidos, neste campo cabe analisar os custos unitários:

$$C_{tu} = \frac{CTT}{PB_r} \quad (54)$$

sendo:

$C_{tu}$  = custo unitário;

$PB_r$  = produção física em quantidade;

CTT = custos totais.

Desagregando CTT em seus componentes, temos:

$$C_{tu} = \frac{CTD}{PB_r} + \frac{CTI}{PB_r} = \frac{CTDF}{PB_r} + \frac{CTIF}{PB_r} + (55) \quad (56)$$

$$+ \frac{CTDV}{PB_r} + \frac{CTIV}{PB_r} = \frac{CTTF}{PB_r} + \frac{CTTV}{PB_r} \quad (57)$$

onde:

$CTD/PB_r$  = componente do custo unitário representado pelo custo direto;

$CTI/PB_r$  = *idem, idem* pelo custo indireto;

$CTDF/PB_r$  = *idem, idem* pelo custo direto fixo;

$CTDV/PB_r$  = *idem, idem* pelo custo direto variável;

$CTTI/PB_r$  = *idem, idem* pelo custo indireto fixo;

$CTTV/PB_r$  = *idem, idem* pelo custo indireto variável.

Todos estes elementos constituem informação importante para a gerência e a administração da empresa pública.

Outro dado importante no campo dos custos refere-se ao custo marginal unitário, que é o que custa produzir uma unidade adicional, ou seja:

$$C_{tm} = \frac{\Delta CTT}{\Delta PB_r} \quad (58)$$

onde:

$C_{tm}$  = custo unitário marginal;

$\Delta CTT$  = incremento dos custos totais;

$\Delta PB_r$  = incremento da produção bruta física.

Da mesma forma que no caso do custo unitário, pode-se proceder à desagregação dos custos totais marginais pelos componentes para verificar em que medida cada uma onera a produção marginal.

É outro aspecto importante para as decisões da empresa pública, especialmente para fixar seus níveis de produção ótima, dependendo de suas motivações.

#### 4.7

##### Determinação dos Investimentos

Os investimentos da empresa pública apresentam duas finalidades fundamentais, como já foi indicado: a primeira diz respeito à manutenção do capital físico, pela reposição devido ao desgaste, guardando uma relação de proporcionalidade com o capital existente, denominado de coeficiente de depreciação. Assim, o investimento de reposição  $IR = k \cdot d$ .

O custo deste investimento deve constar do custo de produção, já que ele constitui uma parcela de remuneração do fator capital da empresa.

A segunda finalidade do investimento da empresa pública diz respeito à ampliação de sua capacidade de produção. Este aspecto do investimento geralmente se insere numa perspectiva temporal de médio prazo, cabendo anualmente assegurar as metas previstas.

A previsão do investimento deve contemplar os aspectos reais e os financeiros, referindo-se os últimos às poupanças necessárias para seu financiamento.

Devem ser apresentados em termos estruturais e dinâmicos a atividade necessária e os recursos reais e financeiros requeridos ao longo do exercício para que se possa exercer a gerência, o acompanhamento e a avaliação.

#### 4.8

##### Estimativa da Receita e da Despesa

A receita da empresa pública pode derivar de suas operações correntes e de seu patrimônio, real ou financeiro. Assim, podemos classificar as receitas da empresa em receitas correntes e receitas de capital, o mesmo ocorrendo com a despesa.

As primeiras se relacionam com as operações típicas da empresa e as segundas dizem respeito às operações relacionadas com seu patrimônio.

##### 4.8.1

###### Receitas Correntes

As receitas correntes da empresa pública são constituídas pelo volume de produção (PBr) multiplicado pelos preços médios ( $\bar{p}$ ). Assim, temos:

$$RC = PBr \cdot \bar{p} \quad (59)$$

A situação financeira da empresa em conta corrente resulta do confronto entre receita corrente e despesa corrente.

##### 4.8.2

###### Despesa Corrente (DC)

É constituída pelas despesas das operações normais inerentes à produção da empresa, ou seja, pelos custos dos insumos, da remuneração do trabalho, do capital alheio e dos recursos naturais, da tributação indireta menos subsídios. Em outras palavras, a DC é igual ao CTT (custo total), o qual se obtém:

$$CTT = \bar{C}_{tu} \cdot PBr \quad (60)$$

sendo:

$\bar{C}_{tu}$  = custo unitário médio.

##### 4.8.3

###### A Situação da Empresa em Termos Financeiros

Se confrontarmos RC-DC, poderemos verificar o estado financeiro da empresa em conta corrente.

Podem surgir as seguintes situações (RC  $\approx$  DC):

RC > DC: a empresa apresenta resultados líquidos positivos;

RC = DC: a empresa está em equilíbrio, o que não significa estado desejável, principalmente de empresas mistas;

RC < DC: a empresa apresenta déficit em conta corrente, ou seja, está operando a preços inferiores a custos.

Não se pode avaliar genericamente a melhor situação para as empresas públicas, pois tudo depende dos objetivos que as justificaram.

#### 4.9

##### Detalhamento das Operações de Forma Estrutural e Dinâmica

O Planejamento Operativo Anual, além dos resultados previstos, trata de detalhar especificamente a estrutura e a dinâmica das ações para chegar às metas, tendo em vista assegurar o cumprimento, de maneira lógica e integral, das ações necessárias e no tempo oportuno e adequado, evitando a incomplementariedade, a incoerência e a ociosidade de recursos e possibilitando levar a cabo uma gerência, administração e avaliação eficazes.

##### 4.9.1

###### Detalhamento das Operações de Produção

A descrição da função de produção de cada um dos produtos de uma empresa deve identificar de forma sequencial lógica as fases necessárias e os requisitos de insumos e fatores por unidade de produto final. Caso não haja alteração nas funções de produção e nos coeficientes de produtividade, uma vez fixadas as metas, pode-se determinar os requisitos reais segundo cada uma das fases. Estimando o custo dos insumos e fatores, calcula-se o custo direto total da produção segundo o tipo de produto. Isto é o que denominamos de programação estrutural, já que permite determinar a composição das ações necessárias e a participação de cada uma na configuração do custo direto total da produção.

De acordo com as características da demanda, estabelece-se a dinâmica a ser dada à produção ao longo do ano, em termos de metas, passando-se a elaborar o cronograma físico e financeiro, no qual se deve explicitar não-somente os resultados em termos de produção, mas também os requisitos segundo cada uma das fases do processo produtivo em termos reais e financeiros.

É sobre estes cronogramas que se deve exercer o acompanhamento e a avaliação do desempenho, como forma de apoio às gerências e à direção da empresa.

Este último aspecto constitui a programação dinâmica, a qual deve evidenciar a intensidade de ação e mobilização de insumos, fatores e recursos financeiros ao longo do exercício.

##### 4.10

###### Programa de Recursos Humanos

As empresas públicas, de modo geral, devido ao ní-

vel de emprego que proporcionam e à sua ampla estrutura, necessitam desenvolver atividades tendentes a assegurar oportunamente a mão-de-obra necessária ao cumprimento de sua programação.

Além das atividades de programação dos requisitos de recursos humanos, o que se relaciona com as metas e os níveis de produtividade estabelecidos, são necessárias atividades de recrutamento e de capacitação, pois muitas vezes a mão-de-obra disponível, por várias razões, não pode incorporar-se diretamente ao trabalho.

Uma vez determinada a produção (PBr) e a produtividade (p) por tipo de mão-de-obra, o emprego (Ep) programado resulta:

$$E_p = \frac{P_{Br}}{p} \quad (61)$$

As necessidades adicionais de mão-de-obra são dadas por:

$$\Delta E_p = E_p^1 - E_p^0 \quad (62)$$

onde:

$\Delta E_p$  = necessidades adicionais de mão-de-obra;

$E_p^1$  = emprego programado;

$E_p^0$  = emprego existente.

Esta informação de tipo global para o exercício deve ser situada ao longo do mesmo para orientar as tarefas inerentes ao recrutamento e capacitação, para que, no devido tempo, a mão-de-obra possa incorporar-se à produção.

Já vimos, quando abordamos os requisitos de mão-de-obra, as distinções que cabe fazer e as características de cada um dos grupos.

#### 4.11

##### A Programação Financeira

Os objetivos da programação financeira da empresa pública podem resumir-se nos seguintes:

- assegurar os recursos financeiros em quantidade e oportunidade para o desenvolvimento do programa de trabalho;
- impedir a ociosidade, o aumento de custos e a perda de crédito decorrentes da falta de previsão de excedentes, de protelação de ações e compromissos;
- evitar que a empresa pública torne-se uma fonte de desequilíbrio pelo não enquadramento na política financeira geral.

Para o cumprimento destes objetivos, faz-se necessário os pontos a seguir analisados.

#### 4.11.1

##### Previsão do Comportamento das Receitas ao Longo do Exercício

Já vimos que  $RC = PBr \cdot \bar{p}$ , sendo RC receita corrente, PBr produção bruta real e  $\bar{p}$  preço médio.

Como para efeitos da programação financeira o que se necessita estabelecer é a disponibilidade efetiva de recursos financeiros, cabem as seguintes considerações:

Nem sempre a RC disponível em um ano corresponde à PBr.p do ano, porque os pagamentos pelos clientes podem ser realizados com 30, 60, 90, etc., dias de prazo. Assim sendo, nos primeiros meses do ano entrarão recursos referentes à produção do ano anterior. Da mesma forma, recursos financeiros referentes à produção dos últimos meses do exercício não estarão disponíveis no mesmo. Logo, para efeito de programação financeira, deve-se tratar de determinar que volume de recursos são recebidos no exercício relativo ao exercício anterior e que volume de produção do exercício somente será paga no exercício seguinte. Assim:

$$RC_d^n = a \cdot PB_r^{n-1} \cdot p^{n-1} + PB_r^n \cdot p^n - b \cdot PB_n^n \cdot p^n \quad (63)$$

sendo:

$RC_d^n$  = receita corrente disponível no ano n;

a = coeficiente do valor de produção do ano n - 1, cujo pagamento se fará no ano n;

$PB_r^{n-1}$  = produção real no ano n - 1;

$p^{n-1}$  = preço unitário no ano n - 1;

$PB_r^n$  = produção real no ano n;

$p^n$  = preço unitário no ano n;

b = coeficiente de produção, cujo pagamento se fará no ano n + 1;

a e b = são funções dos prazos de venda da empresa.

O que é válido para o exercício é válido para um período intermediário que sirva de base à programação financeira, já que esta tem que ser dinâmica, ou seja, tomar como pontos de referência períodos menores que o exercício. Tomando como parâmetro temporal o mês, temos:

$$RC_{di}^n \neq PB_{ri}^n \cdot p_i^n \quad (64)$$

onde:

$RC_{di}^n$  = receita corrente disponível do ano n do mês i;

$PB_{ri}^n$  = produção do mês i do ano n;

$p_i^n$  = preço do mês i do ano n.

$RC_{di}^n$ , de fato é uma função do prazo médio de faturamento da empresa, do volume de vendas, do coeficiente de pontualidade de pagamento pelos clientes, etc.

Há um elemento a considerar no caso, que é o uso do desconto de títulos por parte da empresa, o que torna disponível parte de seu faturamento a prazo.

Como se pode observar, a previsão da receita corrente da empresa pública depende da programação da produção e vendas em termos reais. Por isso, a expressão "programação financeira" é limitada para explicitar o verdadeiro trabalho que ela implica, e melhor seria denominá-la de "programação da execução", tanto em termos físicos como financeiros.

Além das receitas correntes (RC), resultantes de suas operações industriais e comerciais, a empresa pública pode contar com outras fontes de receita, que, da mesma forma que as anteriores, devem ser estimadas levando em conta suas peculiaridades funcionais, chegando-se assim à previsão total de receitas próprias segundo cada mês do ano:

$$RP_{di}^n = RC_{di}^n + RO_{di}^n \quad (65)$$

onde:

$RP_{di}^n$  = receita própria disponível no mês  $i$  do ano  $n$ ;

$RC_{di}^n$  = receita corrente disponível no mês  $i$  do ano  $n$ ;

$RO_{di}^n$  = outras receitas disponíveis no mês  $i$  do ano  $n$ ;

#### 4.11.2 Previsão da Despesa

As despesas da empresa derivam fundamentalmente de:

- pagamento de duplicatas referentes a compras de insumos para o processo produtivo (Pgp);
- pagamento aos proprietários dos fatores trabalho, capital e recursos naturais utilizados no processo produtivo (Pf);
- pagamentos referentes a atividades centrais (Pac);
- pagamentos referentes aos investimentos (Pv);
- pagamentos referentes à distribuição dos resultados (Pd).

#### a) Pagamentos de Duplicatas Referentes a Insumos para a Produção ( $P^{ngpi}$ )

É necessário considerar os requisitos físicos e os compromissos de dispêndio.

Os requisitos físicos e sua dinâmica, ao longo do exercício e mensalmente, são funções dos programas de produção, devendo partir dos mesmos, uma vez fixadas as metas, a informação a respeito. Quanto aos compro-

missos financeiros resultantes, dependem, além dos físicos, do preço, das condições de pagamento e da política de estoques. Assim:

$$P^{ngpi} = f(QiSi \cdot p, pg, es) \quad (66)$$

sendo:

$P^{ngpi}$  = pagamento de duplicatas referentes a insumos;

$QiSi$  = quantidade de insumos;

$p$  = preço;

$pg$  = modalidade de pagamento;

$es$  = política de estoques.

#### b) Pagamentos a Proprietários de Fatores ( $P^{nf_i}$ )

Geralmente, estes tipos de compromissos constam explicitamente de contratos de trabalho, de aluguel e de concessão, que determinam as condições de pagamento, facilitando a informação para esta finalidade.

Assim:

$$P_{fi}^n = f(T, K, RN, r, c) \quad (67)$$

sendo:

$T$  = trabalho;

$K$  = capital;

$RN$  = recursos naturais;

$r$  = remuneração;

$c$  = condições.

#### c) Pagamentos Referentes a Atividades Centrais (Pac)

Os pagamentos referentes a estas atividades se deduzem de sua programação anual e da análise dos fatores que podem alterar ao longo do ano seu comportamento. Aqui poderiam inserir-se, sempre que fosse impossível vinculá-los aos níveis programáticos motivadores, as despesas de caráter financeiro.

#### d) Pagamentos Referentes a Investimentos ( $P_{vi}^n$ )

A programação dos investimentos anuais deve ter como ponto de partida alguma informação acerca da capacidade de financiamento próprio e de endividamento.

O cronograma físico-financeiro dos investimentos proporciona a informação dos requisitos financeiros para a programação financeira:

$$PV_i^n = f(V_i \cdot crf_i) \quad (68)$$

onde:

$PV_i^n$  = pagamentos referentes a investimentos no mês  $i$ ;

$V_i$  = volume de investimentos;

$crf_i$  = cronograma financeiro das obras.

*e) Pagamentos Referentes à Distribuição dos Resultados (Pd)*

Os lucros da empresa ou resultados líquidos geralmente são estimados em relação ao volume de produção.

De acordo com a política e a legislação respectivas, uma vez determinado o lucro, fixa-se a margem de distribuição e suas condições, elementos que servem de base à programação financeira deste item. Por outro lado, este pagamento não ocorre mensalmente, concentrando-se em geral ao final do ano ou início do exercício.

Assim, a despesa estaria constituída de:

$$DT_i^n = P_{gp_i}^n + P_{fi}^n + P_{aci}^n + P_{V_i}^n + P_{di}^n \quad (69)$$

onde cada termo se refere ao pagamento pelos conceitos antes referidos em cada mês do ano.

#### 4.11.3

##### *Confronto entre Previsão da Receita Própria e da Despesa*

Estimada a receita própria ( $RP_{di}^n$ ) e a despesa ( $DT_i^n$ ), é necessário estabelecer um confronto para deduzir incoerências e tomar medidas para sua solução. As soluções podem situar-se no âmbito interno ou externo da empresa.

No que tange ao âmbito interno, podem implicar mudanças nos programas, na política de vendas, na revisão dos preços e prazos de venda e compra, etc.

No que tange ao âmbito externo, podem relacionar-se com o crédito, financiamento, prazos das compras, etc.

No que tange ao âmbito externo, podem relacionar-se com o crédito, financiamento, prazos das compras, etc.

#### 4.11.4

##### *Programação da Aplicação dos Excedentes Financeiros*

No estabelecimento da programação financeira da empresa, deve-se procurar reduzir ao mínimo a ociosidade de recursos, principalmente quando o nível de preços tende a elevar-se, pois que recursos financeiros ociosos perdem capacidade de compra.

Assim sendo, a empresa pública, ao estabelecer o confronto entre receita e despesa, deve analisar em que medida os dois fluxos lhe dão certa folga, que lhe permi-

ta usar os excedentes no mercado financeiro. Isso é válido sempre e quando não derive para distorções internas e externas à empresa pública.

Analisados e estabelecidos os aspectos antes comentados e chegada a uma situação considerada ótima, a programação financeira deve constituir-se no marco de referência básico para a administração financeira da empresa pública, tendo-se o cuidado de que as decisões não sejam tomadas unicamente sob este aspecto, mas levando em conta também o campo físico da produção e de investimentos.

#### 4.12.

##### **A Análise das Decisões Externas à Empresa**

A programação da empresa pública requer estudos, análises e previsões que vão além do âmbito de sua competência, visando a esclarecer e prever o possível comportamento daquelas áreas condicionantes de seu programa de trabalho. As condicionantes tanto podem ocorrer pelo lado da demanda como pelo da oferta.

No tocante à demanda da empresa pública, as condicionantes dizem respeito à disponibilidade de insumos e fatores requeridos, em quantidade, qualidade, oportunidade e preços para levar a cabo sua programação de produção e investimento dentro do estabelecido. A análise, no caso, deve centralizar-se nas perspectivas de produção dos abastecedores dos insumos e bens de capital para a empresa, nas possibilidades de importação, na política de preços e comercialização dos insumos, na política de emprego e salários, na política financeira e seus desdobramentos no tocante a prazos, juros, amortizações, montantes de empréstimos, na política tributária incidente sobre a demanda da empresa, etc.

Pelo lado da oferta, como já abordado, a análise deve tratar de determinar fundamentalmente a demanda global dos produtos produzidos pela empresa pública, a demanda interna e externa, a margem de atendimento por parte da empresa nos dois casos, o fluxo da demanda ao longo do ano, os preços, a tributação e os subsídios, os incentivos diretos e indiretos do Governo, as condições de comercialização e de pagamento, as possibilidades de desconto, etc.

Estes aspectos devem ser objeto de análise *ex-ante* à elaboração das metas de produção, durante, para verificar até que ponto as condicionantes se mantêm, e *ex-post*, para assegurar ao máximo as condições que serviram de base à elaboração da programação e para que sejam tomadas as medidas cabíveis na medida em que as mesmas venham a se alterar.

## **5. ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO NA EMPRESA PÚBLICA**

### **5.1**

#### **Considerações Gerais**

A programação da empresa pública não é auto-executável; em consequência, há necessidade de um sistema

de acompanhamento e de avaliação que permita verificar até que ponto a execução corresponde à programação e até que ponto os objetivos estão sendo atingidos ou não. O primeiro aspecto diz respeito ao acompanhamento e é mais orientado para a análise da eficiência. Já o último refere-se à eficácia na consecução dos objetivos e é assunto da avaliação.

Acompanhamento e avaliação devem ter concepções e pontos de contato comuns ainda que não totalmente idênticos. Por outro lado, o acompanhamento requer maior assiduidade que a avaliação, para evitar que os fatos se consolidem e se tornem irreversíveis. É lógico que, existindo a conexão entre um e outro, observações no acompanhamento terão reflexos na avaliação.

## 5.2

### Aspectos do Acompanhamento

O acompanhamento trata de verificar o grau de coincidência ou discrepância entre a programação e a execução, identificar as causas, analisar os efeitos e apoiar as decisões corretivas.

Para que se possa exercer, tem que basear-se na programação estrutural e dinâmica de metas de produto final, atividades físico-mensuráveis para a consecução das metas de produto final e a determinação de seus custos, podendo-se, com tais elementos, estabelecer cronogramas físicos e financeiros para exercer o acompanhamento e detectar exatamente o nível de distorção e suas causas e, assim, tomar as medidas adequadas, em quantidade e qualidade, para superar as deficiências.

## 5.3

### Requisitos para o Acompanhamento

Os principais requisitos para o exercício do acompanhamento da execução a nível de empresa pública são:

- a) uma concepção de acompanhamento baseado no físico, no financeiro, na estrutura da programação e na sua dinâmica ao longo do exercício;
- b) prazos para o acompanhamento adequados, de forma a evitar situações irreversíveis;
- c) facilidade de operação do sistema em toda a amplitude da empresa, minimizando o trabalho no preenchimento dos requisitos;
- d) facilidade de agregação de níveis programáticos, meios e fins para poder informar aos diferentes níveis da pirâmide organizacional da empresa;
- e) mecanismo de comunicação adequado para sensibilizar especialmente os pontos de decisão de maior convergência;
- f) vinculação estreita com o processo decisório para que o mesmo reaja de acordo às motivações proporcionadas pelo acompanhamento;
- g) sistema de acompanhamento, em suas características fundamentais abrangentes, de forma a poder determinar efeitos bilaterais entre os distintos campos e ser entendido e utilizado desde a super-

visão superior até os níveis mais específicos da programação.

## 5.4

### Aspectos da Avaliação

A avaliação pode e deve realizar-se *ex-ante*, durante e *ex-post* ao evento, tratando no primeiro caso de selecionar as alternativas mais adequadas, no segundo verificar em que medida a execução permite deduzir acerca do alcance dos objetivos e, finalmente, o último tratando de averiguar o grau de atingimento dos objetivos propostos.

Para exercer a avaliação, em consequência, é necessário, em primeiro lugar, examinar várias alternativas para o programa de trabalho da empresa, seja no tocante a metas ou a procedimentos e uso de insumos, seja também na análise das condicionantes.

Em segundo lugar, é imprescindível um sistema de acompanhamento sistemático e de assiduidade adequada para que se deduzam as possibilidades de alcançar os objetivos. A avaliação deve basear-se em informações mais amplas que as do acompanhamento e da conjuntura. Finalmente, requer-se um conjunto de informações referentes à programação, objetivos, indicadores, quantificação e fontes de informação, para verificar se, de fato, a empresa conseguiu atingir os objetivos propostos.

Tratando-se de certos objetivos relacionados com o investimento, geralmente sua avaliação tem que ser feita a médio prazo, uma vez iniciado o período de maturação do projeto.

## 5.5

### Requisitos Básicos da Avaliação

Entre os principais requisitos básicos da avaliação ressaltam:

- a) definição dos objetivos específicos e globais da empresa pública;
- b) indicadores quantitativos dos objetivos específicos e globais;
- c) identificação das fontes informantes acerca do alcance dos objetivos;
- d) relacionamento entre o acompanhamento e a avaliação para que o primeiro abasteça o segundo de informação;
- e) sistemática adequada de proceder à avaliação;
- f) relacionamento entre acompanhamento, avaliação, decisão, planejamento e programação.

## 5.6

### A Retroalimentação do Planejamento e a Programação da Empresa Pública

O planejamento e a programação devem constituir tarefas permanentes na administração da empresa pública, devendo ser abastecidos de informação acerca dos fa-

tos reais, para verificar o grau de coincidência ou divergência entre o planejado, programado e alcançado, e quais as causas ou fatores provocadores de distorções.

Esse fluxo informativo deve originar-se no acompanhamento e avaliação, fechando assim o circuito do processo de planejamento e gerando-se desta forma a retroalimentação do sistema, que lhe possibilitará uma melhoria crescente pela incorporação de um maior conhecimento das relações internas e externas da empresa pública e dos condicionantes básicos de sua atividade e resultados.

## BIBLIOGRAFIA

ABRAHAM, V. I. *Annual Budgeting and Development Planning*. Washington: National Planning Association, Center for Development Planning, 1965. Planning Methods Series nº 1.

ALBANESE, G. "L'Imprensa Publicca". *Tempi Moderni* (Roma, outubro de 1958).

ALLICNE, M. L. *L'Applicazione dell'Analisi dei Costi e dei Benefici alle Imprese Pubbliche*. Imp. Pubbl., dezembro de 1964.

ANON. "Reflexions sur les Relations entre Comptabilité d'Entreprise et Comptabilité Nationale". *Etudes et Conjoncture*. Vol. 22, nº 8 (Paris, agosto de 1967).

ALVAREZ-GENDIN, A. "La Empresa Pública como Instrumento de la Industrialización Administrativa". *Documentación Administrativa*. Vol. 107 (Madrid, novembro de 1967).

ALVAREZ, V. Andres. "Introducción al Estudio de la Empresa Pública". *Revista de Administración Pública*. Nº 3 (Madrid, 1950).

American Institute of Certified Public Accountants. Instituto Peruano de Administración de Empresas. *Control Interno — Elementos de un Sistema Coordinado y su Importancia para la Gerencia y el Auditor Independiente*. Lima, 1949.

ARCHIBUGI, F., e LOMBARDINI, S. *Plano Economico e Impresa Publicca*. Torino: Paolo Boringhieri, 1963. Centro di Studi e Piani Economici, Turin Studi di Política Economica nº 1.

ARDANT, G. *Technique de l'Etat. De la Productivité du Secteur Public*. Paris: Presses Universitaires de France, 1953.

ASSMANN, G., e FURBASS, W. "L'Evolution de la Gestion Economique dans les Entreprises Nationalisées". *Deutsche Finanzwirtschaft*. Nº 14 (Alemanha, 1968).

Association Internationale de Science Politique. *L'Entreprise Publique*. Congrès de Rome, 1958.

BASIC, A., e KONOPNICKI, M. "L'Economie Publique et Cooperative en Italie". *Annales de l'Economie Collective* (Genebra, julho/setembro de 1969).

BATES, R., e WEBB, M. "Government Control over Investment Planning in the Nationalised Electricity Supply Industry". *Bull. Inst. Econ. and Statist.* (fevereiro de 1968).

BAUCHET, P. "Las Empresas Públicas Francesas y el Mercado Común". *Documentación Administrativa* (Madrid, outubro de 1966).

\_\_\_\_\_. *Propriété Publique et Planification: Entreprises Publiques non Financieres*. Paris: Editions Cujas, 1962.

BENAZET, L. *L'Autorité de l'Etat sur les Entreprises Publiques du Secteur de l'Energie*. Thèse Toulouse, 1958.

BEREND, P. "Le Monopole Français des Tabacs". *Revue Administrative* (Paris, julho/agosto de 1954).

BERGSON, A. *Optimal Pricing for a Public Enterprise*. Harvard Institute of Economic Research, Discussion Paper nº 180.

BERTHOMIEU, C. *La Gestion des Entreprises Nationalisées: Critique de l'Analyse Marginaliste*. Paris: Presses Universitaires de France, 1970.

BHAMBRI, C. P. *Parliamentary Control over State Enterprise in India: Study in Public Administration*. Nova Delhi: Metropolitan Book, 1960.

BIANCHI, R. "Aspetti e Problemi dell'Impresa Publicca in Gran Bretagna". *Impresa Publicca* (Roma, setembro de 1960).

BRASIL. Secretaria de Obras Públicas (Guanabara). *Uma Nova Política Salarial — Modernos Métodos Gerenciais Aplicados a Empresas Públicas*. Rio de Janeiro, 1967.

BREDIN, L. *Entreprise Publique et Semi-Publique et le Droit Privé*. L.G.D.J., 1956.

BRUNELLA, D. A. "La Administración de las Empresas Públicas". Santiago, Chile, 1969 (ST/ECLA/CONF. 35/L.4).

BRZEZINSKI, W. "Le Système de l'Economie Planifiée et la Place de l'Entreprise Nationale dans ce Système". Paris: International Political Science Association, Documentation of the Jablonna Round Table Meetings, 19/24 de setembro de 1966.

BUCKZOWSKI, S. "La Position de l'Entreprise d'Etat dans l'Appareil de l'Etat et dans la Circulation Economique". Paris: International Political Science Association, Documentation of the Jablonna Round Table Meetings, 19/24 de setembro de 1966.

BUENO, M. G. "El Financiamiento de la Creación y la Operación de Empresas Públicas Industriales en México". Santiago, Chile, 1969 (ST/ECLA/CONF. 35/L.10).

BURKHEAD, J. "Le Contrôle des Entreprises Publiques dans les Pays Economiquement Avancés et dans les Pays Sous Développés". *Cahiers Economiques* (julho de 1954).

BUSTAMANTE, E. "Control de las Empresas del Estado". *Revista de Economía*. Vol. 25, nº 9 (México, setembro de 1962).

CARVALHO, L. N. de. *Subsídios para um Estudo das Empresas Públicas em Portugal*. Lisboa: Centro de Estudos de Planejamento, 1971.

CASELLI, L. *L'Impresa Publicca nella Economia di Mercato*. Milano: Ed. Giuffrè, 1970.

CASSESE, S. *Partecipazioni Pubbliche es Enti di Gestione*. Milano: Ed. F. Angeli.

CASTAGNEDE, B. *L'Equilibre Financier des Entreprises Publiques*. Paris: Armand Colin, 1971.

CATZ, J. *Control de la Gestión en la Empresa Constructora y de Obras Públicas*. Barcelona: Editores Técnicos Asociados, 1969.

Centre Européen de L'Entreprise Publique. *Les Entreprises Publiques dans la Communauté Economique Européenne*. Paris: Dunod, 1967.

\_\_\_\_\_. *L'Entreprise Publique Face au Développement Eco-*

- nomique de l'Europe*. Paris: Editions Techniques et Economiques, 1969.
- CEPAL. "Las Empresas Públicas: Su Significación Actual y Potencial en el Proceso del Desarrollo". Santiago, Chile 1971 (E/CN. 12/872). 14 Período de Sesiones.
- \_\_\_\_\_. "Informe de la Reunión de Expertos en Administración de Empresas Públicas en América Latina y el Caribe (Santiago de Chile, 17 a 22 de noviembre de 1969)". Santiago, Chile, 1970 (E/CN. 12/853).
- \_\_\_\_\_. "Mobilización de Recursos Internos. I. Las Empresas Públicas: Su Significación Actual y Potencial en el Proceso de su Desarrollo. II. La Intermediación Financiera en América Latina". Santiago, Chile, 1971, 14 Período de Sesiones (Santiago de Chile, 27 de abril/8 de maio de 1971).
- \_\_\_\_\_. "La Recepción y Transmisión de Información en las Empresas". Santiago, Chile, 1969. Reunión de Expertos en Administración de Empresas Públicas en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 17 al 22 de noviembre de 1969 (documento informativo nº 3).
- CEPAL. Unidad de Administración Pública. "Algunos Problemas de Administración de las Empresas Públicas". Santiago, Chile, 1969. Reunión de Expertos en Administración de Empresas Públicas en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 17 al 22 de noviembre de 1969 (ST/ECLS/CONF. 35/L.1).
- \_\_\_\_\_. "Precios, Rentabilidad y Eficiencia de la Empresa Pública". Santiago, Chile, 1969. Reunión de Expertos en Administración de Empresas Públicas en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 17 al 22 de noviembre de 1969 (ST/ECLA/CONF. 35/L.3).
- \_\_\_\_\_. "Las Relaciones entre Empresas Públicas y el Gobierno Central y su Efecto sobre la Eficiencia". Santiago, Chile, 1969. Reunión de Expertos en Administración de Empresas Públicas en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 17 al 22 de noviembre de 1969 (ST/ECLA/CONF. 35/L.2).
- CHARRIERE, J. "Planification et Gestion des Unités de Production". C. Bettelheim, J. Charriere e H. Marchisio (eds.) *La Construction du Socialisme en Chine*. Paris: François Maspero, 1965.
- CHILE. ODEPLAN. *Planes de Operación y de Inversiones de las Empresas del Area de Propiedad Social, 1971*. Santiago, Chile: ODEPLAN, 1971. Serie II, Planes Anuales.
- CIBCTTI, R., e SIERRA, E. *El Sector Público en la Planificación del Desarrollo*. México: Siglo XXI Editores, 1970.
- COSTA, R. V. da. "O Equilíbrio entre Iniciativa Governamental e Setor Privado". *Industr. e Produt.* Vol. 2, nº 16 (setembro de 1969).
- GALLI, C. Bassino. *Los Presupuestos por Programa en las Actividades Públicas: Su Aplicación a una Institución Estatal*. Santiago, Chile: Instituto de Organización y Administración, 1964.
- GORDILLO, A. *Empresas del Estado, Empresas Nacionalizadas, Sociedades de Economía Mixta, Sociedades del Estado, etc.* Buenos Aires: Edic. Macchi, 1965.
- GREGORY, R. H. e VAN HORN, R. L. *Le Traitement de l'Information dans l'Entreprise*. Paris: Dunod, 1966.
- INDIA. Planning Commission. *Management Planning in Public Enterprises*. Nova Delhi, 1964.
- LAND, J. W. "The Role of Public Enterprise in Turkish Economic Development". G. Ranis (ed.). *Government and Economic Development*. New Haven: Yale University Press, 1971.
- LAUGER, E. "L'Importance Economique des Entreprises Publiques Belges". *Annales de l'Economie Collective* (Genebra, outubro/desembro de 1965).
- LEITE, A. D. *Empresa Pública e Desenvolvimento Econômico e Iniciativa Privada e Desenvolvimento Econômico*. Santiago, Chile: ILPEA, 1965.
- MARTNER, G. *Planificación y Presupuesto por Programas*. México: Siglo XXI Editores, 1967.
- PARIS. Institut de Science Economique Appliquée. *L'Entreprise, ses Techniques et son Gouvernement. 2. Aspects Sociaux de 18 Entreprises*. Paris: Presses Universitaires de France, 1964. E *Economie Appliquée*. Vol. 17, nº 4 (outubro/desembro de 1964).
- \_\_\_\_\_. *L'Entreprise, ses Techniques et son Gouvernement. 3. La Formation des Décisions et l'Entreprise*. Paris: Presses Universitaires de France, 1965. E *Economie Appliquée*. Vol. 18, nº 1-2 (janeiro/junho de 1965).
- \_\_\_\_\_. *L'Entreprise, ses Techniques et son Gouvernement. 4. La Croissance de l'Entreprise et le Profit*. Paris: Presses Universitaires de France, 1965. E *Economie Appliquée*. Vol. 18, nº 3 (julho/setembro de 1965).
- \_\_\_\_\_. *La Reforme Economique dans l'Europe de l'Est*. Paris: Presses Universitaires de France, 1967. Cahiers, Serie G. *Economie Planifiée* nº 25.
- PETRILLI, G. *Piano Economico e Impresa Pubblica*. Torino: Boringhieri, 1963.
- PHILIPPE, M. *Le Role de l'Etat dans le Financement des Entreprises*. Paris: Dunod, 1970.
- QUINTANA, C. Albiñana García. "El Concepto de Empresas Públicas en las Cuentas Económicas de 1966". *De Economía*. Vol. 23, nº 114 (Madrid, julho/setembro de 1970).
- VALDES, P. Aldunate. *Estudio sobre el Uso de Recursos y el Resultado Económico de Empresas Agrícolas del Valle Central de Chile*. Santiago, Chile: Centro de Estudios para Empresas Agrícolas U. C., 1967.
- Vários Autores. *Il Finanziamento delle Imprese Pubbliche e il Problema delle Tariffe*. Roma Tavola Rotonda, 22/23 de fevereiro de 1965. Milano: Ed. CIRIEC, 1966.
- \_\_\_\_\_. *L'Entreprise Publique Element Dynamique de la Politique Industrielle*. Atti del V Congresso del CEEP. Roma, 1971.
- \_\_\_\_\_. *l'Evolution des Entreprises Publiques dans la Communauté Européenne au Cours des Dernieres Années*. Bruxelles: Ed. CEEP, 1971.



ASIP

MEDICION DE LA PRODUCCION  
PUBLICA E INDICADORES  
DE LA GESTION  
PRESUPUESTARIA

*Víctor J. Arrieché*  
*Director de Programación*  
*Presupuestaria – OCEPRE –*  
*VENEZUELA*  
*Primer Vicepresidente de la*  
*Asociación Venezolana*  
*de Presupuesto*



## MEDICION DE LA PRODUCCION PUBLICA E INDICADORES DE LA GESTION PRESUPUESTARIA (\*)

Víctor J. Arrieche (\*\*)

### PRESENTACION

La medición de la producción de los bienes y servicios realizada en los ámbitos sectoriales, regional o institucional del presupuesto, constituye uno de los principales problemas que debe resolver el presupuesto por programas. Es fácil determinar metas, volúmenes de trabajo, y unidades de medida en programas que originan bienes (construcción de escuelas, producción de acero, etc.) o servicios (salud y educación). Sin embargo, existen programas que dan lugar a ciertos servicios, como es el caso del servicio exterior de la República, de seguridad, de dirección y coordinación, etc., en los cuales se hace difícil señalar el producto concreto que se logra, y por ende, la unidad de medida a utilizar. Esta peculiar circunstancia ha originado que, en la mayoría de los presupuestos de los países latinoamericanos, a nivel de programas, se incluyan como meta volúmenes de trabajos y se considere como información física aspectos irrelevantes de las acciones que se desarrollan en los diferentes ámbitos del presupuesto.

---

(\*) Artículo tomado de la Revista AVPP—No. 7, Octubre 1983.

(\*\*) Los conceptos expuestos por el autor, quien presta sus servicios a la Oficina Central de Presupuesto de la Presidencia de la República, no representan necesariamente la opinión de este Organismo.

Por otra parte, se estima básico estudiar críticamente las formas de abordar el proceso de formulación del presupuesto que se ha venido empleando en la América Latina, por cuanto pareciera existir la creencia de que se ha avanzado mucho en esta fase del presupuesto público, no obstante, perviven muchas de las fasetas del presupuesto tradicional constituyendo un lastre para el avance de los procesos de modernización de la técnica presupuestaria.

En los puntos que siguen, se intenta establecer un diagnóstico de las limitaciones que tiene la medición de la producción pública, y se somete a consideración de los lectores de la **Revista AVPP**, un conjunto de recomendaciones que de seguirse contribuirían a mejorar los procesos de toma de decisiones.

## 1. OBJETIVO

Como aporte al esclarecimiento del problema que entraña la medición de la producción pública y en especial, al establecimiento de indicadores de gestión y coeficientes de rendimientos de los programas, se ofrecen algunas ideas que tratan el tópico en referencia, y que sólo tienen la pretensión de motivar el debate que con toda seguridad se abrirá en torno a tan importante tema.

## 2. UBICACION DEL TEMA

Si se parte de la premisa de que el presupuesto por programas es un sistema y como tal cada una de las etapas que lo conforman están íntimamente interrelacionadas, se puede afirmar que la medición de la producción de los bienes y servicios que se alcanzan a nivel de los programas, necesariamente se tiene que suceder en cada una de las etapas mencionadas; no obstante, a nuestro juicio, el mayor énfasis por dicha medición, se establece en las etapas de formulación y evaluación del presupuesto. En la primera por cuanto es en ella, donde se utilizan los indicadores de gestión, a los fines de analizar y verificar si la petición de recursos solicitados en la etapa de la elaboración de los anteproyectos de presupuestos, guarda la correlación apropiada. En la etapa de evaluación, porque en ella se debe establecer si los bienes o servicios se realizaron tal como fueron programados y si no fue así, preparar los informes

para explicar las desviaciones, y poder dictar, a nivel gerencial, los correctivos pertinentes.

### **3. LIMITACIONES QUE PRESENTA LA MEDICION DE LA PRODUCCION PUBLICA**

A continuación se presentan aspectos que han constituido verdaderas trabas para la aplicación de un buen sistema de unidades de medición de los bienes o servicios que se producen.

#### **a) Deficiencias en las aperturas programáticas**

Como se anotó anteriormente, si se desea aplicar el proceso presupuestario a nivel de los centros de gestión productiva o centros de concentración de gastos que originan bienes o servicios, es imprescindible que estos últimos atiendan a una estructura programática técnicamente concebida; al respecto, es un punto común en nuestros países abordar la apertura de programas en el ámbito de las instituciones, ciñéndose, a la estructura organizativa que impera en ellas, coincidiendo muchas veces los programas con las direcciones, los subprogramas con las divisiones y las actividades con las secciones. La estructura organizativa es muy importante porque determina, en cierto modo, la tecnología de producción que se emplea; sin embargo, una cosa es la estructura organizativa y otra es la estructura programática, la cual depende más de la naturaleza y características del bien o del servicio que se produce.

Lo afirmado anteriormente, pensamos que se pasa porque aun cuando han transcurrido más de veinte años de la implantación del presupuesto por programas en la América Latina, todavía se sigue formulando el presupuesto bajo esquemas eminentemente incrementalistas, y tradicionales y la programación presupuestaria que forma parte de la etapa de formulación, sigue la metodología del sistema tradicional de presupuestos y por ello el esquema lógico de programar es obviado y los mal llamados programas encierran, la mayoría de las veces, la producción de bienes y/o servicios de carácter muy heterogéneos, en donde se dificulta sobremedida aplicar el proceso presupuestario de una forma coherente y homogénea. ¿Qué sistema de información que no sea el financiero se puede em-

plear a un programa que origine cinco o más productos? ¿Cómo se puede establecer un sistema de programación de la ejecución del presupuesto en las condiciones antes señaladas?, en fin, ¿Cómo controlar y evaluar?

#### **b) Falta de unidad conceptual**

Intimamente ligado con lo expuesto en los párrafos anteriores, está el hecho de que no existe uniformidad conceptual de lo que se debe entender por programa, subprograma, proyecto y actividad. Las categorías programáticas que utilizan los diferentes organismos del sector público difieren de una a otra institución, lo que dificulta más todavía, el establecimiento de estándares de medición.

#### **c) Uso incorrecto de las unidades de medida**

La determinación de las unidades de medida de los productos está muy relacionada con la identificación del objetivo y de los bienes y servicios que lo materializan. Si como se afirma en los literales a y b, de este acápite, la formulación del Presupuesto por Programas se lleva a cabo utilizando la técnica del presupuesto tradicional y cada organismo del sector público le da una connotación diferente a las diversas categorías programáticas, es evidente que la identificación de las unidades de medida se torna una tarea harto difícil, y por ello al analizar las metas y volúmenes de trabajo que se colocan como tal en los presupuestos, la información que resulta es incoherente, confusa y desvirtuada de toda realidad, diferente a lo que se quiere expresar como producto. En los cuadros de metas y volúmenes de trabajo, se consiguen aspectos tales como:

- Interpretación errónea de lo que es meta al confundirla con volumen de trabajo y viceversa.
- Determinación de metas en los llamados “Programas Centrales”.
- Suministro de información irrelevante en términos de la asignación de recursos.

- Evidencia de que existe descoordinación entre quien programa lo físico y quien programa lo financiero, al encontrarse discrepancias en la información que se suministra en los diferentes documentos (memoria, presupuesto, información de ejecución financiera, etc.).
- Proliferación de partidas globales.
- Deseo de querer cuantificarlo todo o por el contrario no suministrar información.

Ante tal situación, es necesario que se realice un proceso profundo de reforma presupuestaria que ataque de raíz el problema y solucione los inconvenientes que plantea la estructuración de los programas, y la medición de la producción que se obtiene por conducto de los mismos.

#### **d) Desvinculación Plan—Presupuesto**

Aunque a nivel de nuestros países se tiene conciencia de la importancia que tiene el sistema de planificación, y de hecho en la mayoría de los países se ha establecido tal sistema, generalmente el proceso presupuestario se realiza divorciado de las políticas y objetivos previstos en los planes de desarrollo, bien sea porque, aunque éste se lo programa correctamente, no se lo evalúa periódicamente, ni se prepara debidamente el Plan Anual Operativo, que es el que concretiza la acción en el corto plazo y de donde extraen las políticas y objetivos que se deben desarrollar en los ámbitos sectorial, regional e institucional del presupuesto.

#### **e) Carencia de Sistemas de Información**

El funcionamiento del presupuesto por programas requiere de cierta información básica contable y estadística. Desde el punto de vista contable el proceso presupuestario utiliza la contabilidad como técnica que proporciona la información para que los diferentes jefes de programas puedan efectuar los análisis y el control y evaluación de las acciones, es decir puedan gerenciar; pero si todavía el sistema presupuestario público centra su atención en los aspectos eminentemente financieros desvinculados de los resultados físicos, y, la contabilidad se fundamenta en el momento del pago, necesariamente se tiene que concluir que se tiene que realizar una revisión del sistema contable empleado, para que pueda servir como instrumento para gerenciar el logro de bienes y servicios a nivel de los programas presupuestarios. Utilizar la contabilidad presupuestaria

con los momentos del gasto que involucren el devengado, el compromiso, el pago y cuando lo requieran las circunstancias establecer una contabilidad de costos.

Por su parte la estadística se constituye en un sistema primordial en las etapas del proceso presupuestario, en especial en las que corresponden a la formulación, control y evaluación.

Los métodos que emplea la estadística son profusamente utilizados en el presupuesto por programas (recopilación, procesamiento y análisis de información cuantitativa) y el establecimiento de los coeficientes de medición, estándares de rendimiento, proyección de los gastos e ingresos, etc., es de vital importancia en la determinación del presupuesto público. No obstante, la experiencia que se saca de las conclusiones de los seminarios interamericanos de presupuesto público que se han desarrollado hasta la fecha, es que en la mayoría de las Direcciones u Oficinas Centrales de Presupuesto, no existe una unidad de estadísticas que sirva de apoyo y suministre los datos que se requieren en el ciclo presupuestario público.

**f) Organización de la Oficina Central de Presupuesto y de las Unidades de Presupuesto de las Instituciones Públicas**

Otro inconveniente muy generalizado, es que a las unidades de presupuesto de los organismos públicos, así como al órgano rector del sistema presupuestario público, regularmente no se les dota de la jerarquía necesaria, y pareciera que a las mismas se les estructura para atender solamente el proceso de formulación del presupuesto y una que otra acción de la etapa de ejecución y no en función de todas las fases del proceso presupuestario público, como sería lo deseable.

**g) Carencia de elementos de la Programación en el Presupuesto por Programas**

Otro de los aspectos que merece particular atención, en lo que se refiere a la técnica de presupuestar por programas, es lo relacionado con los elementos de la programación que debe contener el presupuesto.

La experiencia demuestra que usualmente se describe el programa, y por tanto se indica el objetivo de carácter general que se estima alcanzar; se

determina la meta y se expone el cuadro de recursos financieros, pero en la mayoría de los casos no se incluyen los recursos reales a emplear (recursos humanos, materiales y servicios de terceros).

Sin lugar a dudas, ante tal situación podría pensarse que en el documento presupuestario se omiten estos elementos por considerarlos carentes de importancia para que aparezcan en tal documento, pero también se podría pensar que la ausencia de los mismos obedece a que la programación presupuestaria no es más que un mito, y así los pocos elementos que aparecen en el presupuesto se repiten cada año, de manera incremental y rutinaria sólo para cumplir con un requisito formal y legal.

#### **h) Escasez de Personal Idóneo**

La etapa de control y evaluación del presupuesto asimila las fallas que puede implicar el uso de la técnica del presupuesto por programas. En este sentido, la carencia de recursos humanos altamente capacitados, que es uno de los problemas que encierra dicha técnica, se manifiesta en todas las fases del ciclo presupuestario.

Al respecto, no debe olvidarse que el presupuesto como sistema requiere el concurso de diversas disciplinas y es lógico pensar que en las unidades de presupuesto deben existir profesionales para atender los problemas específicos de tales disciplinas.

#### **4. IDEAS PARA EL ESTABLECIMIENTO DE UN EFICIENTE SISTEMA DE MEDICIÓN DE LA PRODUCCIÓN PÚBLICA**

Una vez conocidos los principales obstáculos por los cuales atraviesa el presupuesto por programa en general y la etapa del control y evaluación presupuestaria en particular, es oportuno sugerir las soluciones más apropiadas, por lo que conviene retomar los obstáculos analizados y ofrecer las recomendaciones que se consideren más adecuadas para que el sistema brinde la información necesaria. En atención a ello, se exponen a continuación los aspectos básicos que pudieran orientar la implantación de un sistema de medición de la producción pública a nivel de los diferentes programas que llevan a cabo los diferentes organismos públicos.

a) **Crear las condiciones necesarias para que la formulación del presupuesto se realice con criterios técnicos**

De la forma como se realice la formulación del presupuesto público dependerá el éxito que se logre en las restantes etapas del proceso presupuestario. Si el presupuesto se lo formula con los criterios clásicos, difícilmente se podrán establecer indicadores de gestión, y el seguimiento de la ejecución del presupuesto, necesariamente tendrá que ser financiera y desvinculada de lo que la gerencia desea alcanzar en términos de objetivos, productos o metas.

Si se parte de la hipótesis de que las aperturas programáticas, en la mayoría de los casos, no se realiza de manera correcta porque las mismas acogen las estructuras organizativas que imperan en las instituciones, lo que obedece muchas veces a que no existen criterios uniformes en cuanto al tratamiento de las categorías programáticas, el problema parece que se resolvería atacando estos aspectos.

En Venezuela a raíz de la promulgación de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario en Julio de 1976, el Organo Rector del sistema presupuestario, comprendiendo la importancia del tema y también porque dicha Ley lo faculta para aprobar la definición, clasificación y denominación de los programas, comenzó el estudio del problema y el resultado del mismo fue la oficialización de un documento contentivo de las **“Bases Teóricas del Presupuesto por Programas”** cuyo objetivo era entre otros, lograr que los diferentes organismos públicos utilizaran, al estructurar los programas, un mismo lenguaje, con lo cual se garantizaría que la formulación presupuestaria de cada año se realizara sobre bases técnicas mejor concebidas.

La teoría en referencia, se ha aplicado con éxito en organismos de los diferentes niveles del gobierno venezolano, y en el presupuesto de la hermana República de Nicaragua, y se estima que pudiera constituirse en el punto de partida de un proceso de reforma presupuestaria que tenga por objetivo atacar la no uniformidad conceptual y la secuela de inconvenientes que la misma genera.

Si la apertura de programas se realiza bajo esquemas técnicamente concebidos y con una metodología uniforme, sin lugar a dudas se resolverían

de manera simultánea, el divorcio que existe, en la mayoría de los casos, entre quien programa lo físico y quien programa lo financiero y las categorías programáticas tendrían como información básica todos los elementos de la programación.

## **b) Determinación de la Unidad de Medida (Ver Anexo "A")**

Al final del trabajo y por considerarlo de interés para los propósitos que se persiguen con el mismo, se expone una selección bibliográfica con los aspectos conceptuales que se relacionan con las unidades de medidas y el sistema de medición de la producción pública. En todo caso, es bueno tener presente que si se cuenta con un eficiente sistema de medición de la producción pública y de gestión productiva, la evaluación de las acciones que desarrolla el sector público se facilita.

En los párrafos siguientes, se establecen los requisitos para que las unidades de medida, que se adopten, permitan ofrecer la información necesaria, a los efectos de la asignación de recursos y de la evaluación presupuestaria.

### **i) Identificación del Objetivo**

La identificación clara de los objetivos en los planes de desarrollo y en el plan anual operativo, es básico por cuanto permite fijar con precisión el tipo de bien o servicio que se producirá en el ámbito presupuestario seleccionado.

### **ii) Determinación del Producto Terminal**

Identificado el objetivo, en forma simultánea se determina el producto terminal y los productos intermedios que permiten alcanzarlo.

Desde el punto de vista teórico, si conocemos el objetivo y el producto terminal, pareciera que la selección del producto y su unidad

de medida no tendría obstáculos, lo que se quiere afirmar es que si el producto que se va a alcanzar es la recolección de basura; la unidad de medida más significativa es la tonelada, si se trata de construcción de carreteras, la unidad será el kilómetro de carretera construida; si se refiere a la producción de alcohol, litro, etc., no obstante, aun cuando esto es cierto para la medición de bienes y de algunos servicios, dentro de estos últimos, la situación no se presenta tan fácil y en la mayoría de los casos o resulta que el producto no tiene sentido cuantificado o debe buscarse otra forma, para medir el bien o servicio que se logra (1).

### iii) Producto Intermedio

Al determinarse el producto terminal, conocer la tecnología que se sigue para producir el bien nos dará la oportunidad para determinar la producción terminal intermedia que se debe desarrollar para lograrlo, esto es, se sabrá cuáles son las categorías programáticas que agregadas conforman el programa.

El volumen de trabajo que se cuantifica con la tarea, es la unidad de medida básica empleada en los llamados programas centrales, también en los programas que originan servicios, sin esencia cuantificable y en la tecnología de producción por módulos de gestión, aquellos donde la asignación de recursos tanto reales como financieros se realiza a nivel de actividades y no a nivel de programas.

Los afirmado en el párrafo que antecede no significa que este tipo de unidad de medida no se utiliza en los productos intermedios de los programas que constituyen la razón de ser de las instituciones, sólo se desea recalcar que cuando no existe la posibilidad de establecer metas a nivel de programas, el volumen de trabajo o cualquier otro indicador puede servir para formular el presupuesto, controlarlo y evaluarlo.

---

(1) Véase artículo del Dr. Martín Ramos en la Revista AVPP—No. 7, Octubre 1983.

Así como la determinación de los objetivos es fundamental para orientar la política presupuestaria de las instituciones, el volumen de trabajo es básico para la asignación de recursos.

**iv) Selección adecuada de los formularios e instructivos para formular el Presupuesto**

Sobre este particular es conveniente que tanto en la Oficina Central de Presupuesto como en las unidades de presupuesto de los organismos, el diseño de la Forma para recabar la información de las metas se la estructure de tal manera que permita, a quien formula el presupuesto por lo menos:

- **Seleccionar la (s) unidad (es) de medida (s) que reflejen fielmente el producto que se desea alcanzar para el cumplimiento del objetivo previsto**

En este sentido, es muy común observar cómo en los presupuestos hay la tendencia a incluir un solo tipo de unidad de medida en productos que requieren de varias. Al respecto, a quien asigna recursos y tiene la responsabilidad por el control y la evaluación de los mismos, le es imprescindible que a nivel de un programa crediticio, por ejemplo, se le informe no sólo del número de beneficiarios del crédito, sino también del promedio de bolívares e incluso el destino que se le dará a dichos créditos; en el programa referente a la administración de los ingresos fiscales, es importante conocer la cantidad en bolívares que se recauda, pero también es necesario saber cuánto se previó por causación y liquidación de los ingresos.

En conclusión, en la Forma se debe dejar abierta la posibilidad para que se registren la unidad o unidades de medida que corresponda en cada caso.

- **Periodicidad en el logro de la meta**

Este punto está muy relacionado con el anterior. En las Formas que se entregan para registrar las metas, sobre todo de los pro-

gramas que originan servicios, el órgano central de asignación de recursos y las unidades de presupuesto institucionales, deben diseñar las Formas de tal manera que permita en lo que respecta a la meta, el registro de la información según la periodicidad en la cual se logra ésta. (Ver cuadro No. 1).

Al respecto, se debe tener en cuenta los siguientes casos:

**Caso 1.** El objetivo y la meta se logran en un mismo ejercicio presupuestario.

En este caso, se presentan dos variantes:

— **La meta se sucede en forma periódica**

Como ejemplo de este caso se puede citar el servicio de atención médica como volumen de trabajo y el paciente atendido como producto terminal, los cuales se producen día a día, mes a mes, trimestre a trimestre, etc., otro tipo de ejemplo que tipifica este caso lo constituye la mayoría de los bienes o servicios que como producto se logran en las empresas industriales y comerciales.

— **Meta Estacional**

Existen metas que se alcanzan en un mismo ejercicio presupuestario, pero con la particularidad de que el bien o servicio terminal se logra en un momento determinado del año. Tales son los casos de los egresados que como producto se dan en cualesquiera de los niveles educativos y la producción en términos de cosechas que se obtienen en el sector agrícola.

**Caso 2.** La producción del bien o servicio trasciende la esfera del ejercicio presupuestario, e incluso puede darse el caso de

que parte del objetivo cuantificado se haya realizado en ejercicios anteriores. En este caso se presentan las siguientes variantes:

- **La meta se inicia en ejercicios anteriores y culmina en ejercicios posteriores al vigente**

En este sentido, puede darse el caso de que el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, se proponga como meta inventariar 7.000.000 Has, de tierras a los fines de investigar la calidad de las mismas para ciertos cultivos en un determinado período. En ejercicios anteriores se han inventariado 2.000.000 Has; en el ejercicio vigente se han asignado recursos para el inventario de 2.500.000 Has; y se tiene programado para el año objeto del presupuesto 1.500.000 Has; el resto; 1.000.000 Has; se realizará en ejercicios posteriores.

- **No se logra meta en ejercicios anteriores ni en el vigente, pero sí para el año objeto del presupuesto y posteriores a éste**

Ejemplo de esta variante se da para los productos, bienes o servicios de programas que se inician en el año objeto del presupuesto. Es el caso, por ejemplo, de la matriculación de vehículos, se estima matricular un parque automotor de 2.000.000 de vehículos, 1.000.000 de los cuales se realizará en el año objeto del presupuesto y el otro millón en el ejercicio siguiente.

- **No se logra meta sino volumen de trabajo o grado de realización de la misma**

En este caso, en el ejercicio presupuestario sólo se realizará producción intermedia. En el cuadro, sólo se deberá colocar

el volumen de trabajo más significativo o en última instancia el grado de realización de la meta que se alcanza.

Si estos aspectos se toman en cuenta al preparar las **Formas** en las cuales se registrará la información, de seguro que la cuantificación del objetivo se dará de una forma más clara y precisa.

#### **c) Mejorar el Sistema de Programación del Plan Anual Operativo**

Intimamente ligado con el punto anterior, está el problema que representa la organización del sistema de planificación a los fines de que el plan anual operativo se realice de tal forma que brinde la información de las políticas, objetivos y metas de manera precisa, para que puedan servir en la aplicación del presupuesto como instrumento de la planificación. Hasta ahora, en nuestros países la preocupación se ha centrado en la formulación de los planes de mediano plazo, (los cuales tampoco se controlan y evalúan) sin darle la debida importancia a la formulación de los planes de corto plazo, que en el caso de los países que viven presionados por procesos inflacionarios, son los que permiten diagnosticar los fenómenos de tipo coyuntural.

#### **d) Establecimiento de Sistemas de Información Adecuados**

No es suficiente formular un presupuesto utilizando para ello la técnica más moderna y adecuada, es necesario además crear las condiciones necesarias para que los productos que se estiman obtener en la etapa de ejecución y los efectos que se espera alcanzar con los mismos sean los que se hayan previsto. En este sentido, se estima conveniente que a nivel de los organismos centrales de asignación de recursos y de las instituciones del sector público, se establezcan los sistemas de información que permitan conformar, con la periodicidad y oportunidad requerida, los diferentes informes de ejecución, control y evaluación, para que a los niveles gerenciales se tomen las decisiones correspondientes y se establezcan los correctivos adecuados.

A continuación se comentan, los que se consideran sistemas de información más importantes, que pudieran implementarse para lograr el cometido antes enunciado.

## **i) Sistema de Contabilidad**

La operación de cualquier sistema presupuestario, necesita determinada información contable para operar.

El proceso presupuestario público, como se afirmó anteriormente, se sirve de la contabilidad como una técnica que proporciona la información y los antecedentes para la programación de los recursos y efectuar los análisis y el control y evaluación de los diferentes niveles de la organización.

Desde el punto de vista macroeconómico, los sistemas contables que proporcionan información son, entre otros, los siguientes:

- Contabilidad Fiscal.
- Contabilidad Consolidada del Sector Público.
- Cuenta Gobierno de la Contabilidad Nacional.
- Modelos de Insumo Producto.

Dentro de las instituciones, las contabilidades que más se emplean son:

- Contabilidad Presupuestaria o de la Ejecución Física y Financiera del Presupuesto.
- Contabilidad Patrimonial.
- Contabilidad de Costos.
- Contabilidad por Areas de Responsabilidad.

En el caso de las instituciones, que en última instancia son las que tienen la responsabilidad por la ejecución de las políticas y la materialización de los objetivos en productos, se hace necesaria la prescripción de un sistema de contabilidad de la ejecución física y financiera del presupuesto, que permita tener informado a los diferentes jefes de programas y a las máximas autoridades, del seguimiento de la ejecución del presupuesto, y por ende conocer cómo se están logrando las metas, bienes o servicios programados.

Particular importancia tiene además la contabilidad general o patrimonial, en especial para las instituciones descentralizadas, ya que la

misma proporciona excelente información de la situación económica y financiera de este tipo de organismos.

En lo que respecta a la contabilidad de costos, cuya finalidad es el cálculo de costos unitarios y totales, su establecimiento depende de las características que tenga el organismo, porque no es lo mismo aplicar un sistema de costos para una empresa productora de bienes que para un instituto sin fines de lucro que produce servicios.

En el “Manual de Medición de Costos por Programas” del ILPES, se analiza con claridad la importancia que tiene la contabilidad de costos y se establecen cuatro tipos de sistemas de costos cuyo resumen es como sigue:

- **Sistema de costos para unidades de programación que requieren cálculos de costos unitarios.** El requisito básico para que este sistema pueda ser aplicado es que las acciones que se lleven a cabo en la institución, pueden cuantificarse en términos de productos finales o intermedios, tales como la construcción de carreteras, hospitales, escuelas, producción de aluminio, etc.
- **Sistema de costos por unidades de programación simples sin cálculo de costos unitarios.** Este sistema es factible aplicarlo en aquellos organismos, cuyos productos no son de esencia cuantificable sino más bien cualificable, como es el caso de los servicios que prestarían relaciones exteriores, justicia, de administración general de los organismos, etc., o en los programas en donde sea oneroso establecer un sistema de costos.
- **Sistemas de costos para empresas no fabriles.** Este sistema se basa en una contabilidad de tipo comercial o presupuestaria, es decir, una contabilidad que da los gastos por centros de costos. Este sistema es recomendable en los organismos que producen servicios públicos, de salud o educativos y en los entes descentralizados y empresas que más que bienes producen servicios.

En el caso antes mencionado, conviene tener presente las características propias de cada organismo, debido a que en los entes

que producen servicios, y por tanto no van al mercado en la búsqueda de un precio, será suficiente con establecer un tipo de contabilidad presupuestaria que informe los aspectos físicos y financieros. Dentro de este tipo de organismos pudieran estar los de previsión social, de salud y los de educación.

- **Sistema de Costos de Empresas Fabriles.** En este sistema es donde la contabilidad de costos es de mayor aplicabilidad. Este sistema se emplea en empresas que transforman materias primas en un producto que luego se ofrece en el mercado o en una materia prima distinta que luego venden a otra empresa. Este tipo de contabilidad es el que utilizan las empresas ensambladoras u otras que funcionan bajo el sistema de órdenes específicas de trabajo o en las empresas siderúrgicas que operan por procesos.

De todas formas, conviene tener presente que cuando en un organismo operen varios sistemas contables, se hace necesario que los mismos estén integrados en sus sistemas de cuentas, para evitar así tener que establecer convertidores innecesarios.

## ii) Sistema de Estadísticas

La idea al respecto es que, independiente del sistema central de estadística que existe para el país, a nivel de la Oficina Central de Presupuesto y en las unidades de presupuesto de los organismos, debe estructurarse un sistema de estadísticas presupuestarias.

El sistema de estadística que se establezca debe suministrar información macro y micro presupuestaria.

Desde el punto de vista macro presupuestario, debe brindar información que permita medir el impacto del gasto y del ingreso público en la economía, tal como se señala en el punto 4.b. Para estos fines se debe disponer, entre otras, de las siguientes series de datos:

- Clasificación de los gastos del sector público, por su naturaleza, económica, sectorial, por programas, regional, institucional y las mixtas que se consideren más importantes.

- PTB y PBI del Sector Público.
- Consumo Público.
- Inversión Bruta Fija Pública.
- Demanda Agregada Interna Pública.
- Demanda Global.
- Demanda Efectiva del Sector Público.
- Oferta Global del Sector Público.
- Importaciones y Exportaciones del Sector Público.
- Gasto Fiscal Destinado al PTB.
- Gasto Fiscal Financiado con Ingresos Ordinarios.
- Gasto Fiscal Financiado con Ingresos Extraordinarios.
- Personal Ocupado por el Sector Público.
- Inversión Pública.
- Inversión Tributaria.
- Valor Agregado.
- Deuda Pública.
- Ahorro Público y Privado.

Este tipo de información procesada y analizada es de vital importancia para estimar el gasto e ingreso público y por supuesto, medir el efecto del gasto público en la economía. Los precitados datos deben procesarse, fundamentalmente, en los organismos centrales de

asignación de recursos, aunque no es descartable que alguna de las informaciones detalladas pudiera ser utilizada también, a nivel de las unidades de presupuesto institucional.

Por el lado micro presupuestario, se hace necesario tener como mínimo la siguiente información:

- Clasificación de los Gastos por su Naturaleza.
- Clasificación Económica.
- Clasificación Sectorial.
- Clasificación por Programas.
- Clasificación Institucional.
- Clasificación de los Ingresos.
- Relación de Productos Terminales.
- Indicadores de Actividades y de Obra (Tarea y Trabajo).
- Cantidad de Producción Intermedia (Actividad u Obra).
- Indicadores de Gestión Presupuestaria.
- Indicadores Operacionales (Operaciones que se realizan en las tareas o trabajos).
- Coeficientes de Rendimiento (Productos e Insumos).
- Coeficientes de Insumo-Producto.
- Coeficientes entre Insumos.

- Indicadores de Eficiencia :
  - Indicadores de Eficiencia Interna.
  - Indicador de Eficiencia de la Tecnología Institucional de Producción Empleada.
  - Indicadores de Eficiencia del Centro de Gestión Productiva (o Centro de Gastos).
- Indicador de Capacidad de Producción.
- Relación de Costos Unitarios por Programas.
- Indices Financieros.

Para poder lograr la información macro y micro antes señalada es conveniente la existencia de los sistemas de contabilidad, estadística e informática que la produzcan.

Por otra parte, los datos que se obtengan, por sí solos son poco útiles, lo que les da validez es su empleo mediante el método estadístico para analizar y/o proyectar el gasto o ingreso público o controlar y evaluar los resultados de ejecución presupuestaria.

#### e) Organización del Sistema Presupuestario Público

Sin entrar en los detalles de la conformación que debe tener el sistema presupuestario público, lo que se quiere destacar aquí, es la importancia que tiene tanto el Organo Rector del sistema presupuestario y las unidades de presupuesto de los entes públicos, de organizarse siguiendo las fases de formulación, coordinación de la ejecución, control y evaluación presupuestaria; por supuesto, debidamente interrelacionadas.

Si se logra la especialización sin lugar a dudas se facilitará la medición de la producción pública, y se podrán conocer los efectos que esta última produzca en la economía.

## **5. USUARIOS DE LA INFORMACION E INDICADORES DE LA GESTION PRESUPUESTARIA**

### **a) Usuarios de la Información**

El tratamiento de este aspecto está relacionado con los ámbitos global, sectorial, regional e institucional del presupuesto público. En efecto, sin restarle importancia a la información físico-financiera que se produce a nivel institucional, al Poder Legislativo, Presidente de la República, Oficina Central de Presupuesto, Oficina Central de Coordinación y Planificación, Dirección Nacional de Contabilidad Administrativa y en general a los organismos centrales de asignación de recursos, les interesará más obtener la información a nivel global, sectorial y regional de presupuesto.

Por su parte, la información que se procese a nivel institucional, tendrá un mayor interés para los jefes de programas, unidades de planificación y presupuesto, y máximas autoridades de cada una de las instituciones, así como, por razones obvias, a la Oficina Central de Presupuesto, a la que le corresponde trabajar directamente con las instituciones en todas las etapas del proceso presupuestario.

### **b) Indicadores de la Gestión Presupuestaria**

A continuación se expone una relación de lo que se estima pudiera ser la información mínima que se debería producir en los ámbitos globales, sectorial y regional del presupuesto por una parte, y en el ámbito institucional por la otra, sin entrar en los detalles de las series históricas que se deben tener y de los diferentes métodos que se deben utilizar para lograr tal información.

#### **1) Información en los ámbitos global, sectorial y regional (2)**

---

(2) Tomado del documento: *Manual de Control Presupuestario. Programa del Sector Público OEA* por Angel Gorostiaga.

**i) En relación con los gastos:**

- Clasificación Sectorial.
- Clasificación Económica.
- Clasificación por Programa.
- Clasificación Institucional.
- Clasificación por la Naturaleza.
- Clasificación Combinadas (Sectorial Económica, Sectorial Institucional, etc.).
- Importancia relativa del Gasto Público.

Gastos Públicos

---

P.B.I.

Gastos Públicos

---

Demanda Global

- **Gasto Público per cápita.**

Gasto Público

---

No. de Habitantes

- **Flexibilidad de los Gastos.**

$\Delta$  Gasto Público

---

 $\Delta$  P.B.I.

- **Elasticidad de los Gastos.**

$$\frac{\Delta \text{ Gasto P\acute{u}blico}}{\text{Gasto P\acute{u}blico}}$$


---


$$\frac{\Delta \text{ P.I.B.}}{\text{P.I.B.}}$$

- **El Sector P\acute{u}blico como Factor de Ocupaci3n.**

$$\frac{\text{Personal Ocupado en el Sector P\acute{u}blico}}{\text{Personas Ocupadas en el Pa\acute{is}}}$$

- **Promedio de Remuneraciones en el Sector P\acute{u}blico.**

$$\frac{\text{Remuneraciones Pagadas}}{\text{Poblaci3n Administraci3n}}$$

- **Estructura del Gasto.**

$$\frac{\text{Gastos por c/Sector}}{\text{Gasto P\acute{u}blico}}$$

$$\frac{\text{Gasto por c/Instituci3n}}{\text{Gasto P\acute{u}blico}}$$

- **Importancia Relativa del Consumo P\acute{u}blico.**

$$\frac{\text{Consumo P\acute{u}blico}}{\text{Consumo Total}}$$

– **Importancia Relativa de la Inversión Pública.**

Inversión Pública

---

Inversión Total

– **Estructura Sectorial de la Inversión Pública.**

Inversión Pública por c/Sector

---

Inversión Pública

– **Estructura Regional de la Inversión Pública.**

Inversión Pública por c/Región

---

Inversión Pública

– **Composición de la Inversión Pública s/su Naturaleza.**

Inversión Pública en Inmuebles (Terrenos y Edificios)

---

Inversión Pública

Inversión Pública en Obras

---

Inversión Pública

Inversión Pública en Máquinas y Equipos

---

Inversión Pública

- **Porcentaje de Financiamiento de la Inversión Pública con Ahorro.**

$$\frac{\text{Ahorro}}{\text{Inversión Pública}}$$

- **El Sector Público y el Comercio Exterior.**

$$\frac{\text{Importancia del Sector Público}}{\text{Total de Importaciones}}$$

$$\frac{\text{Exportaciones del Sector Público}}{\text{Total de Exportaciones}}$$

- **Financiación de los Gastos.**

$$\frac{\text{Ingresos Corrientes}}{\text{Gastos Totales}}$$

$$\frac{\text{Ingresos Tributarios}}{\text{Gastos Totales}}$$

**ii) En relación con los ingresos:**

- **Clasificación Económica de los Ingresos.**
- **Clasificación por Sectores de Origen.**

- Clasificación Financiera.
- Perfil de los Ingresos.

Ingresos Corrientes

---

Ingresos Totales

Ingresos de Capital

---

Ingresos Totales

Ingresos Tributarios

---

Ingresos Corrientes

Tributarios s/el Patrimonio

---

Ingresos Tributarios

Tributarios s/los Ingresos

---

Ingresos Tributarios

Tributarios s/el Comercio Exterior

---

Ingresos Tributarios

Tributarios s/Bienes y Servicios

---

Ingresos Tributarios

– **Presión Tributaria.**

Ingresos Tributarios

---

P.B.I.

Ingresos Tributarios

---

No. de Habitantes

– **Elasticidad del Sistema.**

$\Delta$  Ingresos Tributarios

---

Ingresos Tributarios

$\Delta$  P.B.I.

---

P.B.I.

– **Grado de Afectación Especial de los Ingresos.**

Ingresos c/Afectación Especial

---

Ingresos

**Financiamiento**

– **Deuda Pública.**

Niveles de endeudamiento interno y externo.

Clasificación de los préstamos por institución otorgante.

Clasificación de los préstamos por partes suministradoras de crédito.

Proyección de los servicios de amortización.

Servicios de la deuda externa en relación a las exportaciones.

– **Ahorro Público.**

Evolución.

Niveles.

**iii) Ambito Sectorial**

- Objetivos del Sector.
- Programas del Sector y sus Metas.
- Recursos de cada Programa Sectorial.
- Producción Física.
- Valor Agregado.
- Productividad.
- Personal Ocupado.
- Inversión.

**iv) Ambito Regional**

- Prioridad de la Región.
- Stock de Capital Regional.
- Inversiones.
- Programas de la Región.
- Producción Física.
- Valor Agregado.
- Productividad.
- Nivel de Ocupación.

## 2. Información en el ámbito institucional (3)

A continuación se especifica lo que pudiera considerarse como el mínimo de información indispensable para programar y realizar una eficiente gestión presupuestaria anual a nivel de los organismos del sector público.

### a) En la administración central, estados y municipios (4)

- i) Objetivos institucionales.
- ii) Programas y productos terminales en términos de bienes o servicios.
- iii) Metas por programas e institucional (Ver cuadro No. 2).
- iv) Producción meta (Ver cuadro No. 2).
- v) Indicadores de producción intermedia (Ver cuadros Nros. 3 y 4).
- vi) Indicadores de trabajo o tarea (Ver cuadro No. 5).
- vii) Coeficientes de insumos productos (cantidad de insumos por unidad física de productos (Ver cuadro No. 6).
- viii) Coeficiente entre insumos (cuando un insumo es básico o determinante de la producción con respecto a la calidad de varios de los restantes).

---

(3) A los efectos de este trabajo, se entenderá por Institución a la organización formalizada de centros de gestión productiva, que tiene una responsabilidad unitaria ante quien jurídicamente aprueba su presupuesto.

(4) Los cuadros Nros. 1, 2, 3, 4, 5 y 6 que se incluyen como soporte de este punto, fueron tomados del libro "Bases Teóricas del Presupuesto por Programas" de Carlos Matus, Marcos Makón y Víctor Arrieche.

- ix) Indicadores de eficiencia interna de la institución.
- x) Cuadro de los principales equipos institucionales y por programas.
- xi) Cuadro de los créditos presupuestarios institucionales y por programas.
- xii) Indicadores operacionales (Ver cuadro No. 7).

**b) En los entes descentralizados públicos**

Además de los puntos anteriores, en los organismos descentralizados y en especial en las empresas públicas deberían tomarse en cuenta también los siguientes índices (5).

**Productividad de los Activos**

- Ventas netas sobre Activos Fijos.
- Ventas netas sobre Activos Fijos en Operación.
- Ventas netas sobre Activos Totales.

**Rendimiento sobre las Ventas**

- Utilidad Bruta sobre Ventas netas.
- Utilidad de Operación sobre Ventas netas.
- Utilidad neta sobre Ventas netas.
- Utilidad del ejercicio sobre Ventas.

---

(5) Tomado de: Oswaldo Albano. *El Control de gestión de los Entes Descentralizados VII Seminario Interamericano de Presupuesto Público.*

### **Rentabilidad sobre la Inversión**

- Utilidad neta sobre Activo en Operación.
- Utilidad neta sobre Capital Contable.
- Utilidad de Operación sobre Capital Contable más Pasivos de Terceros.

### **Solidez Financiera**

- Capital Contable sobre Activo Fijo.
- Capital Contable sobre Activo Total.
- Capital Contable sobre Pasivo Total.
- Activo Fijo sobre Pasivo Total.

### **Solvencia y Capacidad de Cobertura del Endeudamiento**

- Cobertura de Gastos Financieros.
- Cobertura de Gastos Financieros y Amortización de la Deuda de Largo Plazo.

### **Relación de Endeudamiento**

- Deuda Total sobre Activo Total.
- Deuda a Largo Plazo sobre Activo Total.
- Deuda a Largo Plazo sobre Activo Fijo.
- Deuda Total sobre Capital Contable.

### **Estructura del Capital**

- Capital Social sobre Capital Total.
- Crédito a Largo Plazo sobre Capital Total.

## **Capital de Trabajo Neto**

- Activo Circulante menos Pasivo Circulante.

## **Indices de Liquidez**

- Prueba del Acido.
- Liquidez Absoluta.
- Solvencia.

## **Indices de Rotación**

- Rotación de Inventarios.
- Rotación de Materias Primas.
- Rotación de Productos Terminales.
- Rotación de Capital de Trabajo.
- Rotación de Cuentas por Cobrar.

\* \* \*  
\* \*  
\*

CUADRO N.º 1

OCEPRE.

OFICINA CENTRAL DE PRESUPUESTO 1.9		INSTITUCION:		FECHA		
METAS Y/O VOLUMENES DE TRABAJO POR PROGRAMA						
2 PROGRAMA, CODIGO Y DENOMINACION:						
3 UNIDAD (ES) EJECUTORA (S)						
4 OBJETIVO:						
METAS Y/O VOLUMENES DE TRABAJO						
DENOMINACION (5)	Unidad de Medida (6)	Real al 31-12-19 (7)	Estimado al 31-12-19 (8)	PROGRAMADO al 31-12-1983 31-12-1984 (9) (10)		Años Posteriores (11)

FORMA: 1109

CUADRO N.º 2

Categoría programática	UNIDAD DE MEDIDA DE:	
	Producción—meta	Meta
<b>Programa</b>		
Enseñanza primaria	alumno en enseñanza	alumno—egresado
Atención materno infantil	madre atendida niño atendido	madre atendida niño atendido
Construcción de viviendas	m <sup>2</sup> de viviendas en construcción	m <sup>2</sup> de viviendas terminadas
<b>Subprograma</b>		
Administración de impuesto sobre la renta	Bs. de impuestos liquidados	Bs. de impuestos recaudados
<b>Proyecto</b>		
Construcción de escuelas primarias	m <sup>2</sup> en construcción	m <sup>2</sup> construidos No. de aulas terminadas

CUADRO N.º 3

PRODUCTO	Unidad de medida	Meta	Cantidad de Prod. Intern.
P <sub>1</sub> "Enseñanza de ingeniería química"	egresado	100	—
P <sub>2</sub> "Enseñanza de ingeniería petrolera"	egresado	50	—
P <sub>3</sub> "Enseñanza de ingeniería civil"	egresado	70	—
B "Enseñanza de matemáticas"	alumno	—	1.000
C "Enseñanza de química"	alumno	—	1.000
D "Enseñanza de geología"	alumno	—	500
A "Dirección Superior"	—	—	—

CUADRO N.º 4

PRODUCTO	Unidad de medida	Meta	Cantidad de Prod. Intern.
P <sub>1</sub> "Asistencia hospitalaria"	días—pacientes atendidos	1.000	—
P <sub>2</sub> "Atención médica externa"	Consulta—paciente	3.000	—
B "Cirugía"	Intervención	—	400
C "Servicios de Laboratorio"	examen	—	1.200
D "Alimentación de hospitalizados"	ración	—	3.000
E "Radioscopia"	examen	—	800
A "Dirección"	—	—	—

CUADRO N.º 5

PRODUCTO	Unidad de medida	Volumen de tarea o trabajo
<p>Obra: camino X</p> <p>Trabajos</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Desmonte</li> <li>2. Movimiento de tierra para la nivelación de terreno</li> <li>3. Engrazonado</li> <li>4. Carpeta de asfalto</li> </ol> <p>Actividad: administración de personal</p> <p>Tareas</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Selección de personal</li> <li>2. Contratación de personal</li> <li>3. Tratamiento de casos de ascenso</li> <li>4. Procesamiento de desincorporaciones</li> </ol>	<p></p> <p>m<sup>3</sup></p> <p>km</p> <p>km</p> <p></p> <p>Prueba de admisión</p> <p>Persona contratada</p> <p>Caso</p> <p>Caso</p>	<p></p> <p>30.000</p> <p>8</p> <p>8</p> <p></p> <p>300</p> <p>10</p> <p>5</p> <p>3</p>

CUADRO N.º 6

Unidad de medida del producto	Unidad de medida del insumo	Coefficiente insumo-producto
Alumno	Maestro	1 maestro por 40 alumnos
Consultas médicas	Médico	1 médico por 20 consultas/día
Raciones alimenticias	Productos Alimenticios	Bs. 5 por ración
Días-pacientes de hospitalización atendido	médico	- Horas médico por día paciente
	enferma	- Horas enferma por día paciente
	personal de limpieza	- Personal de limpieza por día-paciente
	Productos farmacéuticos	- Bs. de productos farmacéuticos por día paciente
Investigación sobre el cáncer	Investigador	N.º de investigadores por Bs. 100.000 de gasto de investigación

CUADRO N.º 7

Acción Operacional	Unidad de Medida	Indicador Operacional
Dictámenes emitidos	dictamen	100
Oficios enviados	oficio	200
Confección de contratos profesionales	contrato	10
Confección de contratos	contrato	15
Mecanografiado	hoja	2.000
Registro de Documentos	documento	100

"ANEXO A"

**ASPECTOS CONCEPTUALES SOBRE LA MEDICION DE LA PRODUCCION  
PUBLICA Y LOS INDICADORES DE GESTION**

CONCEPTOS	AUTOR	TITULO
<p><b>I. UNIDADES DE MEDIDA</b></p> <p><b>A. MEDIDAS AL PRODUCTO FINAL</b></p> <p>1. <b>Metas:</b> Pueden definir las metas como un propósito que se expresa en forma cuantitativa. Alfabetizar una determinada cantidad de personas, producir una determinada cantidad de zapatos, etc., constituyen ejemplos de metas.</p> <p>2. <b>Metas de Operación:</b> Es la expresión cuantitativa analizada de los propósitos inmediatos y concretos de los programas y subprogramas, como consecuencia de la ejecución de las tareas normales de la entidad. Dentro de ellas se incluyen las actividades menores de conservación y mantenimiento.</p> <p>3. <b>Meta de Ampliación de la Capacidad:</b> Es la expresión cuantitativa de los resultados a obtener durante el ejercicio de aquellas actividades dirigidas a</p>	<p>ILPES</p> <p>Manual de programación Presupuestaria-México</p> <p>Manual de programación Presupuestaria</p>	<p>Manual de medición de costos por programa</p> <p>Manual de programación Presupuestaria (México)</p> <p>Manual de programación Presupuestaria (México)</p>

CONCEPTOS	AUTOR	TITULO
<p>incrementar los activos fijos de la entidad; incluyendo las obras de Infraestructura de servicio público, por tanto, incorpora nueva capacidad productiva al proceso de producción de bienes o prestaciones de servicios.</p> <p>4. <b>Meta de Reforma Administrativa:</b> Expresa cualitativa y cuantitativamente los resultados a obtener durante el ejercicio, en aquellas actividades dirigidas a mejorar la eficiencia y eficacia administrativa, que coadyuven al mejor cumplimiento de la capacidad, relacionados con el mismo programa y/o subprograma del ejercicio.</p> <p>5. <b>Para obtener un resultado</b> es indispensable fijar el producto final a realizar, el cual constituye la meta de la acción.</p> <p>6. <b>Producción de Meta:</b> Expresa el volumen total de producción de una acción presupuestaria terminal, incluidos los productos que están en proceso hacia la meta perseguida.</p> <p>7. <b>Unidades de medida de producto final,</b> las cuales reflejan los resultados de la actividad o trabajo de una organización y tienen por objeto directo lograr una meta fijada. Representan los bienes y servicios concretos que proporciona a la comunidad.</p>	<p>Manual de programación presupuestaria</p> <p>Gonzalo Martner</p> <p>Carlos Matus, Marcos Makón y Víctor José Arrieche</p> <p>José Vicente Rodríguez Aznar</p>	<p>Manual de programación presupuestaria (México)</p> <p>Planificación y presupuesto por programa. Editorial Siglo XX</p> <p>Bases teóricas del presupuesto por programas. AVPP-1979</p> <p>Elementos de economía presupuestaria, Ministerio de Hacienda-1972</p>



CONCEPTOS	AUTOR	TITULO
<p>Llamaremos metas contralabes a aquellas en que el programador puede influir de tal manera en su determinación y ejecución, que la cantidad o calidad no puedan ser modificadas por factores externos o ajenos a su ámbito de control por ejemplo, se programa pavimentar cierto número de kilómetros cuadrados al año, a construir un edificio o impartir instrucción a cierto número de alumnos, etc.</p> <p>Llamaremos metas no controlables a aquellas que el programador no puede determinar exactamente ni influir directamente en su realización. Depende por tanto, exclusivamente de factores externos como puede ser la demanda. Un ejemplo de este tipo de metas lo constituyen los servicios que presta el correo y telégrafos, cuyo volumen de movimientos de piezas postales o telegráficas dependen de la necesidad de la comunidad, la que a su vez está influenciada por elementos tales como: volumen de la población, grado de comercialización, otras vías de comunicación, etc.</p> <p>Cada uno de estos tipos de metas a su vez pueden presentar otras características que sean cuantitativas, vale decir que puedan expresarse en términos físicos o que sean cualitativos que no puedan expresarse en términos físicos.</p>		

CONCEPTOS	AUTOR	TITULO
<p>Ejemplos de metas controlables y cuantitativas, se programa educar un cierto número de alumnos en un período de tiempo, o construir ciertas unidades, de pavimento, etc. Esto no elimina la posibilidad de que simultáneamente, estas metas cuantitativas tengan incluidas una meta cualitativa, como por ejemplo el nivel de enseñanza o la calidad del pavimento, etc.</p> <p>Sin embargo, no puede decirse lo mismo de las metas controlables cualitativas que si bien pueden medirse en términos cuantitativos, las acciones programadas es imposible prever o expresar sus resultados en los mismos términos. Por ejemplo, se pueden determinar las acciones a realizar en la prevención y protección de la salud, como vacunas colocadas, etc., pero sus resultados no se pueden determinar cuantitativamente.</p> <p>Ejemplo de meta no controlable, cuantitativa, es el caso de establecer una estimación del posible volumen de cartas a atender en un período. Ejemplo de meta no controlable cualitativa cuando tratemos de obtener que las cartas, para seguir el ejemplo, se despachen y lleguen al destinatario en el mínimo tiempo.</p> <p>Es obvio que las metas más fáciles de determinar y que pueden llamarse así en todo el sentido de la palabra son las controlables cuantitativas.</p>		

CONCEPTOS	AUTOR	TITULO
<p><b>B. VOLUMEN DE TRABAJO</b></p> <p>1. Volumen de tarea o trabajo. Es el concepto que expresa el producto de una tarea o trabajo, que permita el cálculo directo de los insumos de una actividad u obra.</p> <p>2. Unidades de medida de volumen de trabajo. Los cuales se expresan en unidades de medición del trabajo que reflejan el volumen de acciones internas que se ejecutan en un organismo para lograr los resultados previstos. Se relacionan por ejemplo, con el número de clases dictadas en un establecimiento educacional y no con el número de estudiantes graduados o capacitados.</p> <p>3. La tarea o trabajo es la acción concreta que hay que realizar para obtener un resultado deseado, expresado en un producto o subproducto final a obtener. El volumen de acciones se mide en unidades de trabajo, como el número de clases dictadas para educar a tal número de estudiantes. Donde es posible identificar un conjunto de tareas o trabajo, se puede abrir la respectiva actividad.</p> <p>4. Medidas de volumen de trabajo. Se expresan en unidades de medición del trabajo que reflejan el volumen de</p>	<p>Carlos Matus, Marcos Makón y Víctor José Arrieche</p> <p>José Vicente Rodríguez Aznar</p> <p>Gonzalo Martner</p> <p>Asociación Interamericana de Presupuesto Público</p>	<p>Bases teóricas del presupuesto por programas. AVPP-1979</p> <p>Elementos de economía presupuestaria, Ministerio de Hacienda 1972</p> <p>Planificación y presupuesto por programas. Editorial Siglo XX</p> <p>Asociación Interamericana de Presupuesto Público</p>



CONCEPTOS	AUTOR	TITULO
<p><b>C. MEDIDAS DE REALIZACION</b></p> <p>1. Reflejan los efectos de los resultados obtenidos con un programa en términos de logros de objetivos señalados por una política dada.</p> <p>2. Unidades relativas de Medición: Las unidades relativas de medición sirven para evaluar resultados relacionando dos magnitudes. Así por ejemplo, la razón entre el número de kilómetros de carretera construidas dividido por el número de kilómetros de carreteras proyectadas estará dando una unidad relativa de medición, como coeficiente de trabajo realizado.</p> <p>3. Unidades de medida de realizaciones, las cuales reflejan los efectos de los resultados obtenidos en un programa en términos de logro de los objetivos señalados por la política gubernamental para satisfacer una necesidad pública. Este tipo de medida tiene que ver por ejemplo, con la disminución del porcentaje de analfabetos de un país y no con el número de clases ofrecidas o de estudiantes graduados.</p>	<p>Asociación Interamericana de Presupuesto Público</p> <p>ILPES</p> <p>José Vicente Rodríguez Aznar</p>	<p>Asociación Interamericana de Presupuesto Público</p> <p>Manual de medición de costos por programa</p> <p>Elementos de economía presupuestaria, Ministerio de Hacienda 1979</p>

CONCEPTOS	AUTOR	TITULO
<p><b>II. INDICADORES DE LA GESTION PRESUPUESTARIA</b></p> <p>1. Cantidades de Producción intermedia Es el concepto que expresa el producto de una actividad, proyecto u obra. Este concepto es útil para medir la producción, cuando se debe presupuestar por actividades y no por programas, como en los casos en que es posible cuantificar la producción interna para relacionarla como condicionante uni o pluridireccional de la producción terminal. En ambas situaciones la cuantificación de la producción intermedia es útil para la determinación de las tareas y, por tanto, de los insumos que aquella requiere, así como para analizar la coherencia cuantitativa del condicionamiento de la producción intermedia con la producción condicionada (condicionamiento hacia adelante).</p> <p>2. Indicador operacional. Expresa el producto de una acción operacional y sirve para reflejar la diversidad de las operaciones simples que se realizan.</p> <p>3. Coeficiente de Insumo Producto. Es una relación cuantitativa que expresa la cantidad de insumos por unidad física de producto o, en algunos casos, la cantidad de insumo por unidad de valor del producto o la unidad de valor de insumo por unidad física de producto.</p>	<p>Carlos Matus, Marcos Makón y Víctor Arrieche</p> <p>Idem</p> <p>Idem</p>	<p>Bases teóricas del presupuesto por programas. AVPP-1979</p> <p>Idem</p> <p>Idem</p>

CONCEPTOS	AUTOR	TITULO
4. Coeficiente entre insumos. Cuando un insumo es básico o determinante de la producción, la cantidad y calidad de varios de los restantes insumos pueden guardar una cierta proporción con relación al primero. Ej: relación enfermeras-médico en un programa de atención hospitalaria.	Idem	Bases Teóricas del
5. Indicadores de eficiencia. Son relaciones cuantitativas que reflejan la eficiencia interna de un centro de gestión productiva o de la red de condicionamiento entre las acciones presupuestarias.	Idem	
6. Indicador de eficiencia interna. Este tipo de indicador permite conocer el nivel de eficiencia o productividad a nivel de cada centro de gestión productiva.	Idem	
7. Indicador de eficiencia de la red de producción. Este indicador sirve para estudiar la racionalidad de la estructura de la red de producción.	Carlos Matus, Marcos Makón y Víctor José Arrieche	Bases Teóricas del presupuesto por programas AVPP-1979
8. Indicador de eficiencia de la producción terminal. Refleja el grado de satisfacción de la demanda que se alcanza a través de la producción terminal.	Idem	Idem
9. Indicador de capacidad de producción. Refleja la capacidad potencial de producción sobre la base de la infraestructura existente y de la dotación necesaria de insumos críticos, tanto a nivel de cada centro de ges-	Idem	Idem

CONCEPTOS	AUTOR	TITULO
<p>ción productiva como de toda la institución o sector.</p> <p>10. Coeficiente de productividad por hora-hombre. Se obtiene al dividir las unidades productivas entre las horas-hombres empleadas.</p> <p>El valor recíproco de dicho coeficiente dará como resultado el tiempo en horas-hombres que se necesita para producir una unidad.</p> <p>11. Estándar de costos.— Representa el valor unitario fijado para los diferentes insumos que intervienen en la obtención de un producto o un servicio.</p> <p>12. Estándar de tiempo de operaciones. Se refiere al tiempo que una persona de habilidad normal requiere para realizar una operación dada.</p> <p>13. Estándar de gastos. Son los que no corresponden a estándares de tiempo empleado ya sea en personal o maquinaria. Sin embargo en algunos programas y, en especial en el caso de los proyectos es conveniente distinguir entre estándares de materiales y estándares de gastos propiamente tales o gastos indirectos.</p> <p>14. Estudios de tiempos y movimientos. Técnica que tiene por objeto analizar y descomponer las operaciones manuales y las realizadas con las máquinas en sus movimientos elementales susceptibles de distinguirse, a fin de racionalizar éstos y minimizar su tiempo.</p>	<p>ILPES</p> <p>ILPES</p> <p>ILPES</p> <p>ILPES</p> <p>ILPES</p>	<p>Manual de medición de costos por programas</p> <p>Idem</p> <p>Idem</p> <p>Idem</p> <p>Idem</p>

## BIBLIOGRAFIA

1. **ALBANO OSWALDO y CANESSA AGUSTIN.** *Presupuesto integrado de control de gestión en las Empresas del Estado.* Revista N.º 13 de la Asociación Interamericana de Presupuesto Público. (México – 1981).
2. **ARELLANO VLADIMIRO.** *La evaluación de las acciones del Sector Público.* Revista N.º 7 de la Asociación Interamericana de Presupuesto Público – 1975.
3. **ARRIECHE VICTOR, MAKON MARCOS P. y MATUS CARLOS.** *Bases teóricas del presupuesto por programas.* Edición de la Asociación Venezolana de Presupuesto Público–1979.
4. **GOROSTIAGA, ANGEL.** *Manual de control presupuestario. Programa Sector Público. (OEA) 1979.*
5. **Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Sociales (ILPES) N.º 1.** *Manual de medición de costos por programas.* Santiago de Chile–1971.
6. **MARTNER, GONZALO.** *El Presupuesto por programas y actividades.* ESAPAC. Serie: Economía y finanzas N.º 413 San José, Costa Rica–1964.
7. **MARTNER, GONZALO.** *Planificación y presupuesto por programas.* Editorial Siglo XXI.
8. **OFICINA CENTRAL DE PRESUPUESTO.** *Monografía sobre metas y unidades de medida – 1982.*
9. **OFICINA CENTRAL DE PRESUPUESTO.** *Aspectos conceptuales y metodológicos del presupuesto público venezolano. Segunda edición – 1982.*
10. **SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO (SPP).** *Manual programación presupuestaria – 1982 México.*
11. **RODRIGUEZ AZNAR, JOSE VICENTE.** *Elementos de economía presupuestaria.* Edición del Ministerio de Hacienda – 1972.



ASIP

DECLARACION DE QUITO  
Y  
SU PLAN DE ACCION

*Texto de la Declaración de Quito, suscrita por  
Jefes de Estado o de Gobierno, o sus representan-  
tes, asistentes a la Conferencia Económica Latinoa-  
mericana y del Caribe.*

*Quito, 13 de enero de 1984*



Los Jefes de Estado o de Gobierno y los Representantes Personales de los Jefes de Estado o de Gobierno de América Latina y del Caribe, reunidos en la ciudad de Quito, del 12 al 13 de enero de 1984, en la Conferencia Económica Latinoamericana convocada a iniciativa del Señor Presidente Constitucional del Ecuador, Doctor Oswaldo Hurtado —iniciativa que todos los Gobiernos de la región acogieron con reconocimiento y entusiasmo—, y de conformidad con lo dispuesto en el Compromiso de Santo Domingo a fin de definir una respuesta latinoamericana y del Caribe ante la crisis económica que afecta la región, acordamos la siguiente:

### DECLARACION DE QUITO

1. Reafirmamos la hermandad y solidaridad de nuestros pueblos y su aspiración a vivir en el marco de los principios democráticos y reiteramos nuestra unidad en la diversidad y nuestro respeto al derecho soberano de todas las naciones de América Latina y el Caribe a transitar, en paz y libertad y exentos de todo tipo de intervención externa, sus propios caminos en los ámbitos económico, social y político, rechazando medidas económicas discriminatorias o coercitivas por motivos políticos, y asegurando el pleno ejercicio de los derechos humanos y de los beneficios del progreso para todos sus habitantes, en un ambiente ausente de presiones, amenazas y agresiones externas.

2. Reiteramos nuestro compromiso de eliminar definitivamente el recurso a la amenaza o al empleo de la fuerza en la solución de los conflictos internacionales. Insistimos en nuestro llamado en favor del desarme que permita reasignar los recursos dilapidados en la carrera armamentista y en armamentos hacia objetivos que contribuyan a fortalecer el desarrollo de todos los pueblos del mundo. Los problemas de la paz y del desarrollo tienen una vin-

culación esencial, puesto que sin paz, el desarrollo no podrá lograrse, y sin desarrollo, la paz será siempre precaria.

3. Manifestamos nuestra preocupación por el recrudecimiento de las tensiones que dominan las relaciones internacionales y envuelven ya a numerosas zonas del planeta, lo cual constituye una seria amenaza a la paz mundial. América Latina y el Caribe rechazan ser escenario de enfrentamientos ajenos y creen firmemente que los problemas de la región deben y pueden solucionarse en su propio ámbito, asegurando que el espacio latinoamericano sea una zona de paz.

4. Rechazamos el intervencionismo que ha tenido recientes y dramáticas manifestaciones en la región y afirmamos la necesidad de encontrar una solución negociada a los problemas de Centroamérica cuyo origen reside en las condiciones económicas, sociales y políticas que prevalecen en la zona, para lo cual brindamos todo nuestro respaldo político al **Grupo de Contadora**.

Además, reconocemos que actualmente los países del área centroamericana padecen, con acentuada intensidad, los problemas económicos que afectan a América Latina y el Caribe. En consecuencia, expresamos nuestro respaldo al Comité de Acción de Apoyo al Desarrollo Económico y Social de Centroamérica (CADESCA), mecanismo regional latinoamericano recientemente creado en el SELA para coadyuvar, entre otros propósitos, en la movilización de recursos para el desarrollo económico y social dirigido a la solución de los principales problemas de los pueblos centroamericanos.

5. América Latina y el Caribe enfrentan la más grave y profunda crisis económica y social del presente siglo, con rasgos singulares y sin precedentes.

6. Frente a los retrocesos económicos y sociales de los últimos años a que ha conducido esta crisis, exponemos ante la opinión pública internacional nuestra honda preocupación por las condiciones prevalecientes en la economía mundial que afectan gravemente al desarrollo y la estabilidad de la región.

7. La crisis demanda soluciones urgentes, a través de acciones conjuntas, fundadas en la cooperación regional y en la concertación de posiciones comunes, destinadas a fortalecer la capacidad de respuesta de la región. Esta

respuesta debe atender en forma inmediata a las situaciones coyunturales más críticas y, al propio tiempo, inscribirse en una perspectiva de mediano y largo plazo con el fin de atender también a las causas estructurales de la crisis, incrementando y haciendo más efectiva la cooperación internacional para el desarrollo en condiciones acordes con el alcance y gravedad de la actual crisis económica.

8. Esta crisis ha tenido su origen en factores internos y externos y su superación depende, en gran medida, de estos últimos, que escapan al control de nuestros países y limitan seriamente las opciones que tenemos para superarla. Las políticas económicas de algunos países industrializados han afectado severamente a los países en desarrollo y en particular a los de la región, en virtud de la vulnerabilidad y dependencia de sus economías y de su creciente participación en las relaciones económicas internacionales. Tales políticas han provocado el deterioro constante de los términos del intercambio, la caída del comercio, el aumento excesivo de las tasas de interés y la brusca reversión del flujo de capitales. En este marco se inscribe el peso abrumador de nuestro endeudamiento externo.

9. Los efectos más perniciosos de esta situación, en el ámbito social, se manifiestan en el aumento del desempleo a cifras desconocidas en nuestra historia, en la caída sustancial de los ingresos personales reales y en el severo deterioro de los niveles de vida de la población, con graves y crecientes consecuencias para la estabilidad política y social de nuestros pueblos y cuya persistencia, a su vez, ocasionaría mayores efectos negativos en nuestras economías.

10. A fin de dar a la región mayor autonomía, estamos dispuestos a movilizar el potencial de recursos humanos y materiales con que cuentan América Latina y el Caribe para articular una respuesta conjunta ante la crisis que nos afecta, impulsando y coordinando la gestión de las instituciones regionales a cuyo propósito comprometemos toda nuestra voluntad política.

11. Los ajustes con consecuencias depresivas prolongadas sobre la producción, el empleo y los niveles de vida no son compatibles con los objetivos perseguidos. Por ello, se requiere de la comunidad internacional acciones convergentes que permitan a los países de la región restaurar prontamente las condiciones para la reanudación del desarrollo.

12. La respuesta de América Latina y el Caribe a la crisis se fundamenta en la necesidad de complementar el esfuerzo de cada país y de aquellos realizados en el plano subregional a través del fortalecimiento de la cooperación y la integración regionales.

13. Esta respuesta requiere la firme y resuelta participación de todos los sectores nacionales de nuestros países y logrará sus propósitos solamente si los beneficios que de ella se deriven se extienden en forma plena y efectiva a los grupos rurales y urbanos marginados que deberán quedar completamente integrados al proceso de desarrollo a fin de alcanzar una vida digna. En este contexto, cobra especial vigencia y se ratifica el propósito de apoyar, entre otros aspectos, aquellas acciones encaminadas a lograr y mantener la seguridad alimentaria regional.

14. Sin embargo, los esfuerzos propios de la región no son suficientes para superar la crisis. Es indispensable que se complementen y refuercen con un importante apoyo externo, principalmente en las áreas del comercio y del financiamiento.

15. Existe una íntima e inseparable vinculación entre comercio exterior y financiamiento internacional. Sólo el manejo conjunto de los dos factores que, entre otros efectos, permita el aumento de la capacidad de pago de nuestros países, capacidad a la cual tiene que adecuarse el servicio de la deuda, contribuirá a una solución positiva al problema del endeudamiento externo.

16. La actitud de los gobiernos de América Latina y del Caribe, al reconocer y asumir sus obligaciones, reclama de parte de los gobiernos de los países acreedores, de los organismos financieros internacionales y de la banca privada internacional, una actitud de corresponsabilidad en la solución del problema de la deuda externa teniendo en cuenta, además, sus implicaciones políticas y sociales. En consecuencia, se requieren criterios flexibles y realistas para la renegociación de la deuda, incluyendo plazos, períodos de gracia y tasas de interés, compatibles con la recuperación del crecimiento económico. Sólo de esta forma podrá garantizarse la continuidad en el cumplimiento del servicio de la deuda.

17. Advertimos que no es justo ni racional que los países de la región se hayan convertido en exportadores netos de capital, agravando de este modo su precaria situación económica, lo que finalmente resultará contrario a los propios intereses de los países industrializados y de la comunidad mundial.

18. Además, señalamos que en el desajuste entre las políticas fiscales y monetarias de determinados países industrializados, se encuentra el origen de la elevación de las tasas de interés reales que ha persistido a pesar del abatimiento de la inflación, provocando un agravamiento muy severo de la actual situación, por lo cual requerimos que la comunidad internacional promueva los ajustes que eliminen las causas de esta distorsión.

19. Reiteramos la necesidad urgente de adoptar medidas encaminadas a la reforma del sistema monetario y financiero internacional.

20. De manera concurrente con la agudización de los problemas financieros, presenciamos el estancamiento y aún el retroceso de los niveles del comercio mundial, que dejó recientemente de jugar su papel de impulsor de la economía y redujo drásticamente su aporte a las disponibilidades de divisas de los países en desarrollo. La reducción de las importaciones de los países en desarrollo, forzada por la crisis, deprimió aún más los niveles del intercambio y provocó una contracción de sus economías.

21. Comprobamos con preocupación la intensificación de las acciones proteccionistas de las naciones industrializadas, que cerraron en gran medida sus mercados a las exportaciones procedentes de nuestros países, a pesar de que los volúmenes exportados no provocaron los problemas internos en los mercados de esos países. Reiteramos la urgencia de que los países industrializados se abstengan de imponer nuevas barreras proteccionistas y procedan al desmantelamiento de las existentes.

22. Sostenemos que deben revertirse las acciones orientadas a limitar el acceso a los mercados y a restringir el alcance del Sistema General de Preferencias, a través de la aplicación de criterios limitativos y discriminatorios, como el de graduación, de cuotas y de exigencias de reciprocidad.

23. Los precios de los productos básicos de exportación se deprimieron a niveles sumamente bajos, provocando, para la región, deterioros sucesivos

de sus términos de intercambio. En este sentido, nos proponemos adoptar e impulsar las acciones multilaterales necesarias para la estabilización dinámica de los precios, asegurando el mejoramiento de los niveles de ingresos por exportaciones.

24. Hacemos un llamado formal a los dirigentes de los países industrializados sobre la gravedad de la situación económica de la región, su alto costo social y la necesidad de participar urgentemente en medidas que permitan enfrentar la crisis, directamente a través de sus gobiernos y de los organismos internacionales.

25. Significación especial adquiere el sector de la energía como apoyo al desarrollo económico y social de nuestros pueblos. La región incrementará sus esfuerzos para alcanzar y mantener un amplio grado de autoabastecimiento energético, con autonomía tecnológica. En este sentido, se reconoce la importancia de apoyar a la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE), en la consecución de sus objetivos y en la realización del Programa Latinoamericano de Cooperación Energética (PLACE).

26. Hacemos presente a la comunidad internacional nuestro convencimiento de que si América Latina y el Caribe recuperan la senda de su desarrollo económico, serán nuevamente elemento dinámico en la necesaria y sana reactivación de la economía mundial.

27. Finalmente, manifestamos, dentro del espíritu de la Plataforma de Buenos Aires, nuestra voluntad de reforzar la unidad de los países en desarrollo y de promover una estrategia conjunta de reactivación y desarrollo en la economía mundial.

Consideramos que esta solemne ocasión evidencia un propósito permanente de nuestros países para mantener, superando toda clase de obstáculos, la unidad regional, que es requisito esencial de nuestro desarrollo.

Hemos acordado una respuesta que encierra desafíos y promesas. Su ejecución está obviamente subordinada a la eficiencia de nuestra capacidad negociadora, y a la seriedad con que las instituciones y organismos regionales y subregionales cumplan los encargos que aquí les hacemos.

En este sentido, solicitamos atentamente al Excelentísimo Señor Presidente Constitucional del Ecuador, **Dr. Osvaldo Hurtado**, que la Declaración de Quito que aquí adoptamos sea enviada formalmente a los Jefes de Estado o de Gobierno de los países en desarrollo miembros del Grupo de los 77 y a los Jefes de Estado o de Gobierno de los países industrializados, así como a las instituciones y organismos regionales e internacionales correspondientes.

Solicitamos a los organismos subregionales y regionales pertinentes que preparen informes sobre los avances alcanzados en la ejecución de las acciones y tareas a ellos encomendadas y los remitan a la Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano del **SELA** para proceder a un análisis y evaluación de la marcha del **Plan de Acción**.

Agradecemos al Pueblo y al Gobierno del Ecuador por su magnífica hospitalidad y a Quito por ser marco histórico de esta Conferencia.

## **PLAN DE ACCION**

El **Plan de Acción** que aparece a continuación, en lo que se refiere a la cooperación intrarregional, constituye un conjunto equilibrado de compromisos y medidas, tanto en su formulación como en su aplicación práctica, y es concordante con el tratamiento diferencial en función del grado de desarrollo económico de los países y tiene el propósito de fortalecer la cooperación y el desarrollo de la región. La pronta ejecución de cualquiera de estas medidas contribuirá eficazmente a la realización de las restantes.

### **I. FINANCIAMIENTO**

#### **1. Deuda Externa**

##### **a) Criterios básicos**

La responsabilidad del problema de la deuda externa debe ser compartida tanto por los países deudores como por los países desarrollados, la banca privada internacional y los organismos financieros multilaterales.

La responsabilidad de los países de América Latina y del Caribe ya ha sido asumida a través de ajustes extraordinarios en sus economías y de enormes esfuerzos para cumplir con sus compromisos internacionales, a pesar del alto costo social, político y económico que ello ha significado.

Por esas circunstancias, y por la necesidad de mantener niveles adecuados de desarrollo en América Latina y el Caribe y evitar crisis mayores del sistema económico y financiero internacional, se deriva la coincidencia práctica del interés por parte de los actores mencionados en la solución urgente del problema de la deuda externa de la región.

Por otro lado, la estrecha vinculación entre el comercio y el financiamiento exige también, que cualquier solución al problema de pagos, conjugue adecuadamente ambos factores y revista un carácter permanente.

El proceso de ajuste deberá operar en el futuro a través del aumento de las exportaciones, en precio y en volumen, y de la reducción de las tasas reales de interés y no en una limitación adicional de importaciones vitales para el proceso de reactivación económica interna.

La magnitud de la recesión económica regional y la permanencia de factores externos adversos hacen imperativo que los arreglos y negociaciones sobre la deuda externa que celebren individualmente nuestros países en el futuro, concilien las exigencias del servicio de la misma con las necesidades y objetivos del desarrollo de cada país, mediante la reducción al máximo del costo social de los procesos de ajuste en curso.

Fundados en estas consideraciones, adoptamos los siguientes criterios básicos:

- i) En las renegociaciones de la deuda externa no se deben comprometer los ingresos provenientes de las exportaciones más allá de porcentajes razonables, compatibles con el mantenimiento de niveles adecuados de la actividad productiva interna, considerando las características propias de las economías de cada país;
- ii) Se deben incorporar fórmulas para reducir los pagos por concepto del servicio de la deuda, mediante la reducción drástica de los intereses,

comisiones y márgenes por todo concepto, que aumentan considerablemente los costos de refinanciamiento. Asimismo, se deben explorar mecanismos para estabilizar en el tiempo el monto de recursos que se asignan al servicio de la deuda, conforme el perfil de pagos de cada país;

- iii) Es necesario convenir plazos y vencimientos sustancialmente más largos que los actuales y períodos de gracia más amplios y examinar, con la mayor urgencia, la posibilidad de transformar una porción considerable de la deuda acumulada en obligaciones de largo plazo, para lo cual deberá contarse con la cooperación de los gobiernos de países desarrollados y de los organismos financieros internacionales;
- iv) Se debe asegurar, para todos los países de la región, el mantenimiento de un flujo neto, adecuado y creciente de nuevos recursos financieros tanto públicos como privados, a través del otorgamiento de créditos comerciales y financieros adicionales, como un componente esencial de las renegociaciones de la deuda externa y para garantizar el proceso de desarrollo económico y social de los países de América Latina y el Caribe;
- v) Asimismo, con el objeto de fortalecer la capacidad de pago de nuestros países, los procesos de renegociación de la deuda deberán estar acompañados por medidas comerciales indispensables para mejorar las condiciones de acceso de los productos de exportación de América Latina y el Caribe en los mercados mundiales y la eliminación de las crecientes prácticas proteccionistas por parte de los países desarrollados.

#### **b) Intercambio de información y asistencia técnica**

Consideramos que es necesario que los Ministerios de Finanzas, Economía o Hacienda y los Bancos Centrales de los países de la Región establezcan intercambios efectivos, directos y confidenciales de información sobre las condiciones en que se den la refinanciación y la reprogramación de la deuda externa de dichos países.

Asimismo, recomendamos que cuando algún país o países de la región lo soliciten, los organismos internacionales competentes como el SELA, el CEMLA, la CEPAL, la UNCTAD y el PNUD, así como los gobiernos de los países de la región, presten asistencia técnica para la renegociación de la deuda externa, utilizando la capacidad y experiencia disponibles con la oportunidad y urgencia con la cual sea requerida.

Finalmente recomendamos a los Ministros de Finanzas, Economía o Hacienda y Presidentes de los Bancos Centrales de América Latina y el Caribe que se reúnan cuando las circunstancias lo requieran o que, en las reuniones que celebren, incluyan la consideración específica de los problemas y el intercambio de información sobre la deuda externa.

## **2. Mecanismos de Apoyo a la Expansión del Comercio Intrarregional**

### **a) Fortalecimiento de los mecanismos de compensación**

Convenimos en que es indispensable perfeccionar y ampliar la cobertura de los actuales sistemas de pagos y créditos recíprocos de la región, recogiendo la experiencia de los sistemas regionales de compensación y apoyo financiero transitorio, para lo cual será conveniente la ampliación de sus modalidades de intervención, a fin de profundizar la cooperación financiera entre los países de la región.

En estos esquemas se buscará alcanzar los siguientes objetivos básicos:

- i) Una mayor reducción en la utilización de divisas convertibles en las transacciones de bienes y servicios de la región;
- ii) Diseñar y poner en práctica mecanismos financieros coadyuvantes al incremento del intercambio en el área; y,
- iii) Desarrollar mecanismos viables que puedan servir de base para la captación de recursos extrarregionales.

Debe destacarse la vinculación de los mecanismos de compensación multilateral de pagos con las negociaciones comerciales y la constitución de

modalidades de captación de recursos extrarregionales que permitan acompañar la promoción generalizada del comercio entre nuestros países.

Acordamos fortalecer y prestar el más amplio respaldo a los mecanismos financieros de compensación y de cooperación monetaria que sirven a los países de la región.

Además, en el examen de fórmulas que traten la posibilidad de la incorporación de otros bancos centrales no miembros de los actuales esquemas subregionales, recomendamos la consideración de los siguientes objetivos generales:

- i) Compensación multilateral de saldos de las transacciones cursadas por intermedio del sistema;
- ii) Financiamiento de determinadas situaciones de iliquidez internacional, mediante el otorgamiento de créditos calificados, la emisión de instrumentos monetarios internacionales y la captación de recursos financieros;
- iii) Desarrollo del proceso de integración económica regional facilitando los intercambios comerciales y financieros; y,
- iv) Procedimientos de reajuste para los desequilibrios generados por los intercambios regionales, por intermedio de compromisos comerciales ampliados, así como por mecanismos financieros específicos.

Estos objetivos serán considerados en el marco del mantenimiento y fortalecimiento de los mecanismos subregionales de apoyo transitorio a los déficits producidos por el comercio interregional, los cuales contribuyen a dar liquidez a las transacciones de bienes y servicios entre los países del área.

Recomendamos que la **ALADI**, en coordinación con los demás organismos financieros regionales, presente, a la brevedad posible, el estudio relativo a la posibilidad de establecer un Fondo de Reservas para financiar desequilibrios de balanza de pagos.

Recomendamos a los países miembros del Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos de la ALADI y del Acuerdo de Santo Domingo que busquen completar el examen de fórmulas que permitan la adhesión a ellos de otros bancos centrales de los países de la región y recomendar a estos últimos que estudien la posibilidad de completar el correspondiente proceso de concertación de líneas de crédito bilaterales.

#### b) Mecanismos de apoyo financiero al comercio intrarregional

Consistentes con el objetivo de expandir nuestro comercio a nivel regional, consideramos necesario fortalecer y desarrollar los mecanismos de financiamiento de las exportaciones y en ese sentido encomendamos al SELA, a la CEPAL, a la ALADI, y al CEMLA, con el BLADEX y los organismos financieros subregionales que realicen un estudio para identificar y ampliar el alcance de los actuales mecanismos de financiación e identificar nuevos instrumentos intrarregionales de fomento de las exportaciones dentro del área y hacia terceros países.

Este estudio será considerado en una reunión técnica que celebrarán los responsables gubernamentales de financiamiento del comercio exterior, conforme a la **Decisión N.º 174** del Consejo Latinoamericano del SELA.

### 3. Relaciones Económicas Internacionales

Las serias dificultades que enfrentan actualmente los países de América Latina y el Caribe están estrechamente relacionadas con las deficiencias estructurales del sistema de relaciones económicas internacionales en las esferas monetaria, financiera y comercial. En ese contexto, reafirmamos los planteamientos formulados por el **Grupo de los 24** relativos a la urgente necesidad de reformar el sistema monetario y financiero internacional con el fin de lograr un marco institucional de carácter universal, más equitativo que facilite el desarrollo ordenado de la economía mundial. De igual manera, reafirmamos nuestro apoyo a las propuestas acordadas en instancias regionales e interregionales y sucesivamente planteadas en distintos foros internacionales por América Latina y el Caribe recogidas

en las resoluciones de la Plataforma de Buenos Aires y en la Reunión Ministerial de Coordinación Latinoamericana de Cartagena.

En las presentes circunstancias, consideramos de especial importancia la adopción de las siguientes medidas en las áreas monetaria y financiera, del comercio y del financiamiento al desarrollo:

**a) Sistema monetario y financiero**

- i) Incrementar los recursos del Fondo Monetario Internacional en concordancia con las necesidades de asistencia financiera a los países en desarrollo; y propiciar que el FMI participe transitoriamente en los mercados financieros internacionales para captar recursos adicionales;
- ii) Emitir nuevos Derechos Especiales de Giro en magnitudes compatibles con las necesidades de liquidez internacional y las dificultades de pagos de los países en desarrollo, y transformar los DEG en el principal activo de reserva;
- iii) Revisar los criterios de condicionalidad del FMI que en la situación actual puedan perjudicar nuestra estabilidad y desarrollo, de manera que se dé mayor importancia a la expansión de la producción y el empleo y se tengan plenamente en cuenta las prioridades de desarrollo de los países y sus limitaciones de orden político y social, a fin de enfrentar en forma realista las necesidades de ajuste interno que impone la actual recesión económica mundial;
- iv) Ampliar y flexibilizar el acceso a los recursos del FMI, en especial mediante el incremento de la capacidad de giro como porcentaje de cuota;
- v) Igualmente, propondremos en el FMI que esa institución ejerza efectivamente sus funciones de vigilancia sobre las políticas económicas de los países industrializados, para posibilitar una mejor coordinación de dichas políticas a fin de asegurar que el proceso de ajuste sea equitativo.

## **b) Comercio**

La expansión de las exportaciones de América Latina y el Caribe hacia los mercados de los países industrializados es un factor indispensable, no sólo para fortalecer la capacidad de pago de nuestros países, sino también para asegurar un desarrollo sostenido y estable de la región.

Por ello es que reclamamos de parte de los países desarrollados la urgente eliminación de las crecientes medidas proteccionistas que traban y limitan el comercio mundial.

Asimismo, el concepto de graduación financiera y comercial que es aplicada a la región, en distintos mercados y organismos económicos internacionales y en ciertas relaciones bilaterales, debe ser eliminado por injusto y porque éste no es compatible con los requerimientos para el desarrollo de nuestros países y limita su capacidad de pago.

## **c) Financiamiento del desarrollo**

Es necesario aumentar sustancialmente los recursos del Banco Interamericano de Desarrollo y del grupo del Banco Mundial, recomendando a este último que incremente la proporción de los recursos que canaliza hacia América Latina y el Caribe. Las políticas de estos organismos en el otorgamiento de créditos deben tener la necesaria flexibilidad para adecuarse a las políticas nacionales y a las prioridades de desarrollo de los países miembros y en ese contexto recomendamos:

- i) Las medidas adoptadas por el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial destinadas a establecer Programas de Acción Especial han redundado en beneficios para la región; sin embargo, ambas instituciones deberían reforzar las acciones tendientes a una aceleración de los desembolsos, reduciendo las exigencias de contrapartidas en fondos locales;
- ii) Incorporar, en las políticas operativas de las instituciones financieras que dirigen sus recursos al área, el principio de que los

préstamos por programa aumenten significativamente. Además, estas instituciones deberán aumentar sensiblemente los recursos financieros que apoyan proyectos de desarrollo multinacionales;

- iii) Expandir el papel del BID en el fortalecimiento de los mecanismos de cooperación e integración regionales. En este sentido, se deberá prever un aumento en el financiamiento destinado a los proyectos o programas de desarrollo vinculados con la expansión de las exportaciones y los programas que conduzcan al fortalecimiento de los mecanismos financieros y monetarios regionales.
- iv) A la luz de la brecha financiera existente en América Latina y el Caribe, se consideran insuficientes los fondos acordados bajo la VI Reposición de Recursos del Banco Interamericano de Desarrollo. Dado lo anterior, recomendamos su pronta ampliación.

Resulta importante, además, incrementar los recursos de los mecanismos de cooperación financiera y técnica del sistema de las Naciones Unidas, y asegurar mayores flujos de recursos concesionales a los países de América Latina y el Caribe por parte de dichos mecanismos.

Asimismo, en lo que respecta a los organismos financieros subregionales y la banca de fomento a nivel nacional, recomendamos:

- i) Promover el incremento del flujo de recursos externos adicionales hacia proyectos de inversión, mediante arreglos de cofinanciamiento que puedan convenir las instituciones multilaterales y los mecanismos subregionales de financiamiento del desarrollo latinoamericano con la banca privada internacional;
- ii) Permitir, por medio de los instrumentos legales apropiados, el aporte en común de recursos latinoamericanos para proyectos de interés compartido, bajo la forma de capital y tecnología, a través del mecanismo de coinversión con la participación de instituciones financieras nacionales o subregionales y empresarios o inversionistas regionales y/o extrarregionales.

A ese efecto, consideramos de especial interés brindar el apoyo necesario a las acciones que se vienen llevando a cabo para promover el establecimiento de mecanismos de coinvertión intrarregional, como forma de contribuir a la integración regional latinoamericana.

## II. COMERCIO

### 1. Compromiso sobre Restricciones no Arancelarias al Comercio Intralati-noamericano

Adoptamos el compromiso de no introducir, a partir de la presente fecha, nuevas restricciones no arancelarias a las importaciones originarias de América Latina y el Caribe y de eliminar o atenuar las existentes en forma progresiva, mediante negociaciones cuyos criterios, plazos y procedimientos nos comprometemos a adoptar en el transcurso del presente año. El cumplimiento de este compromiso no significará modificación de nuestras obligaciones contraídas mediante acuerdos multilaterales o bilaterales relativos al comercio. Nos consultaremos cuando se presenten situaciones de emergencia que puedan dificultar el cumplimiento de este compromiso.

Para efectos de este acuerdo, no serán consideradas como restricciones adicionales al comercio las modificaciones a la estructura de la protección no arancelaria que pudiera verse obligado a adoptar cualesquiera de nuestros países, con el fin de utilizar racionalmente sus reservas de divisas o adecuar la protección que requieran sus industrias frente a la cambiante situación económica internacional y teniendo en cuenta que dichas modificaciones serán coyunturales y de carácter temporal y consistentes con sus obligaciones en el marco de los acuerdos regionales de integración cuando corresponda.

El Consejo Latinoamericano del SELA, en su X Reunión Ordinaria, decidirá sobre las negociaciones de que trata esta sección y sobre el procedimiento para evaluar sus resultados, con la participación de los secretarios de los esquemas de integración de América Latina y el Caribe.

## 2. Incremento del Intercambio de Bienes y Servicios entre los Países Latinoamericanos y del Caribe

### a) Preferencia arancelaria regional latinoamericana

Convenimos en la necesidad de que los países de la región beneficien su comercio recíproco mediante el establecimiento de una preferencia arancelaria de tal magnitud que pueda desviar y crear corrientes comerciales hacia América Latina y el Caribe tomando en cuenta la diversidad de niveles de desarrollo de los países de la región.

En consecuencia, instamos a los países miembros de la **ALADI** a que culminen, durante 1984, las negociaciones tendientes al establecimiento de la preferencia arancelaria regional, prevista en el Artículo 5 del Tratado de Montevideo de 1980, de acuerdo con la **Resolución N.º 5** del Consejo de Ministros, mediante un Acuerdo de Alcance Regional, abierto a la adhesión de los países latinoamericanos y del Caribe no miembros de la **ALADI**.

Para esos efectos, la **ALADI** llevará a cabo consultas con los demás países latinoamericanos y del Caribe y con los organismos subregionales de integración, con la finalidad de informar sobre los avances registrados en dichas negociaciones.

Los países latinoamericanos y del Caribe no miembros de la **ALADI** podrán negociar y participar en dicho Acuerdo, con la finalidad de instrumentar la Preferencia Arancelaria Latinoamericana a la que se refiere el Artículo 24 del Tratado de Montevideo de 1980.

En tanto ello se logre, acordamos que cada país establezca, sin que implique una negociación, una lista de productos a los cuales estaría dispuesto a aplicar de inmediato una preferencia arancelaria significativa y en función de las posibilidades de producción de cada país y de sus distintos grados de desarrollo.

Estas preferencias se revisarán a la luz de los avances registrados en las negociaciones tendientes a la puesta en vigor de la Preferencia Arancelaria Latinoamericana.

Las preferencias a que se refieren los párrafos anteriores no significarán consolidación de gravámenes ni impedirán que los países participantes lleven a cabo reformas de sus estructuras arancelarias en función de decisiones de política económica general.

Los países latinoamericanos y del Caribe adoptarán las providencias que correspondan para otorgar estas preferencias, de conformidad con los convenios multilaterales, bilaterales o subregionales de que formen parte.

#### **b) Negociaciones comerciales**

Convenimos en intensificar las negociaciones comerciales en forma bilateral o multilateral entre nuestros países, con el fin de procurar un incremento acelerado del comercio intrarregional. En este sentido, exhortamos a los países de la región a utilizar el Artículo 25 del Tratado de Montevideo de 1980.

#### **c) Compras estatales**

Convenimos en promover, por medio de acuerdos bilaterales o multilaterales, en el marco de los esquemas de integración, mecanismos operativos que permitan aprovechar la capacidad estatal de compra, mediante la orientación hacia proveedores regionales de nuestras importaciones. Para tal fin, los esquemas de integración deberán concluir, en el plazo más breve posible, las consultas necesarias para poner en práctica los mecanismos operativos mencionados con la participación de los países que no forman parte de ningún proceso de integración.

Convenimos en la necesidad de aplicar, cuando la adquisición de bienes y servicios se haga por medio de licitación pública, una preferencia regional en favor de proveedores y empresas latinoamericanas y del Caribe. Para tales efectos se deberán realizar los estudios necesarios para poner en práctica dicha preferencia, en la medida en que las legislaciones nacionales vigentes y los compromisos internacionales de cada país lo permitan.

Dichos estudios, que serán elaborados por la Secretaría Permanente del SELA con la colaboración de los organismos regionales e internacionales competentes, serán sometidos a la decisión del Consejo Latinoamericano del SELA y contemplarán, entre otros, los criterios siguientes:

- i) Posibilidad de establecer, en las bases y pliegos de las licitaciones, que, en igualdad de condiciones de ofertas, la entidad compradora aplicará la Preferencia Regional en favor de las ofertas de las empresas latinoamericanas y del Caribe;
- ii) Posibilidad de establecer en las bases y pliegos de las licitaciones, que la entidad compradora retenga el derecho de pedir a la empresa latinoamericana cuya oferta haya quedado en segundo lugar, que iguale las condiciones de la primera, en cuyo caso se le adjudicará la licitación;
- iii) Otras posibles cláusulas diferenciales en favor de las empresas latinoamericanas.

**d) Aprovechamiento de la demanda y la oferta regionales de bienes**

- i) Convenimos en la necesidad de aprovechar la demanda y oferta regional de bienes para los siguientes fines:
  - Facilitar las compras y ventas de la región, tanto en la propia región como en el mercado internacional,
  - Profundizar la industrialización latinoamericana,
  - Propiciar la mayor participación de empresas regionales en la provisión de los equipos requeridos por los países latinoamericanos y del Caribe.

En este sentido y teniendo en cuenta que la demanda de bienes de capital en el sector de generación eléctrica presenta condiciones favorables para iniciar acciones conjuntas, según estudios de la CEPAL, encomendamos a las secretarías de dicho organismo y de

la **OLADE** que, en el curso de 1984, adopten las medidas necesarias con el fin de precisar y poner gradualmente en marcha los mecanismos concretos idóneos para aprovechar la demanda regional de bienes en este sector.

- ii) Asimismo, fomentaremos la creación de nuevas empresas multinacionales latinoamericanas de comercialización y el fortalecimiento de las existentes, con el fin de aprovechar debidamente la capacidad de negociación proveniente de demandas y ofertas conjuntas de bienes;
- iii) Para evitar la duplicación de esfuerzos y el uso más adecuado de recursos en la esfera de la información, requerimos de los organismos regionales y subregionales que se ocupan de esta materia que coordinen, con efectividad, sus tareas y programas en el ámbito del **SELA**, a fin de proporcionar a la región un sistema eficaz de información comercial.

**e) Medidas proteccionistas y discriminatorias aplicadas a las exportaciones latinoamericanas**

Encomendamos al Consejo Latinoamericano del **SELA** que, en su X Reunión Ordinaria, avance en la consideración de las acciones que América Latina y el Caribe deben adoptar para contrarrestar las medidas proteccionistas y discriminatorias de los países industrializados que afectan las exportaciones latinoamericanas. Dichas acciones se fundarán en los estudios que al respecto han llevado a cabo la **UNCTAD** y la **CEPAL**.

En el mismo sentido, y en el espíritu de las **Decisiones 112 y 113** del Consejo Latinoamericano del **SELA**, deberán ser consideradas las medidas económicas de carácter coercitivo que se aplican en contra de los países de América Latina y el Caribe.

**f) Intercambio compensado y acuerdos de complementación económica**

Encomendamos a la Secretaría General de la **ALADI** que, con la colaboración de la **CEPAL** y de la **UNCTAD** y en consulta con los órganos téc-

nicos de los esquemas subregionales de integración, concluya el análisis de las oportunidades existentes para el intercambio compensado, con la participación de todos los países latinoamericanos y del Caribe, e informe al respecto a los gobiernos por conducto de la Secretaría Permanente del SELA.

Del mismo modo, deberá procederse a propiciar la más amplia complementación económica entre todos los países de la región, teniendo especialmente en cuenta las posibilidades que ofrecen los Artículos 11 y 25 del Tratado de Montevideo de 1980.

### **3. Acciones para Promover el Comercio Intrarregional**

Encomendamos a los órganos apropiados de los esquemas regionales y subregionales de integración que, en coordinación con el SELA, examinen la instrumentación de las acciones a que se refiere este capítulo, adopten las decisiones operativas correspondientes y promuevan otras iniciativas que amplíen el comercio intrarregional.

Solicitamos a la Secretaría Permanente del SELA que, dentro de su marco institucional y teniendo en cuenta las Decisiones 125 y 174 del Consejo Latinoamericano, realice consultas periódicas entre los funcionarios responsables del Comercio Exterior de los países latinoamericanos y del Caribe, para promover otras iniciativas que amplíen el comercio intrarregional tales como acuerdos de colaboración entre los sectores productivos y comerciales de la región.

Finalmente, el Consejo Latinoamericano del SELA, en su X Reunión Ordinaria, examinará la posibilidad de convocar una conferencia especializada de comercio exterior.

## **III. SEGURIDAD ALIMENTARIA REGIONAL**

1. Consideramos necesario que todos los Estados de América Latina y el Caribe entren a formar parte del Comité de Acción sobre Seguridad Alimentaria Regional (CASAR) del SELA, cuyo objetivo es el de establecer y afianzar el sistema de seguridad alimentaria regional.

2. En torno a un objetivo tan trascendental y para evitar duplicación de esfuerzos y alcanzar el uso más adecuado de recursos, hacemos un llamado a todos los organismos internacionales, regionales y subregionales, que se ocupan en América Latina de la alimentación y producción de alimentos, para que coordinen con efectividad sus esfuerzos y programas en el ámbito de dicho Comité y en torno al referido sistema de seguridad alimentaria regional. Este llamado es de particular importancia con el fin de proporcionar a la región, lo antes posible, una red eficaz de información alimentaria y un esquema de cooperación entre entes nacionales de comercialización de alimentos.

3. Como apoyo a la integración y consolidación del sistema de seguridad alimentaria regional, se subraya la necesidad de que cada uno de nuestros países formule planes alimentarios nacionales que fomenten la producción de alimentos básicos y mejoren su distribución y consumo. Para facilitar el logro de este objetivo, consideramos muy importante intercambiar experiencias nacionales en el ámbito del CASAR.

4. Reconocemos, asimismo, que la efectividad de un sistema regional dependerá también de los esfuerzos que se realicen a nivel subregional. Pone-mos énfasis, por lo tanto, en la necesidad de que tal sistema regional apoye y complemente los proyectos y programas subregionales existentes.

5. Con el fin de lograr un mayor autoabastecimiento regional de alimentos básicos, decidimos dar prioridad al intercambio de alimentos en todas las acciones consideradas por la Conferencia respecto a la promoción del comercio intrarregional, incluyendo el transporte, la eliminación de barreras, el establecimiento de la Preferencia Arancelaria Regional y, en su caso, el financiamiento.

6. Esperamos que todos los Estados de América Latina y el Caribe que aún no forman parte, se incorporen a la Empresa Multinacional Latinoamericana de Comercialización de Fertilizantes (MULTIFERT S.A.) y a que utilicen plenamente sus servicios. Igualmente esperamos que dichos Estados ingresen a la Organización Latinoamericana de Desarrollo Pesquero (OLDEPESCA) para que entre en vigencia su Convenio constitutivo e inicie sus actividades a la brevedad posible.

#### IV. COOPERACION ENERGETICA

Convenimos en la necesidad de intensificar la cooperación para lograr el autoabastecimiento energético regional con autonomía tecnológica. Para tales fines, se deberá fortalecer la capacidad de la región para aumentar y diversificar la producción y racionalizar el consumo de energía, con el objeto de apoyar su desarrollo económico, reducir su dependencia de un número limitado de fuentes energéticas, superar su vulnerabilidad frente a los mercados extrarregionales e incrementar el coeficiente de tecnología y de bienes de capital originarios de América Latina y el Caribe en los procesos de producción, transformación y distribución.

Para cumplir tales objetivos, se emprenderán las siguientes acciones:

- i) Fortalecer el sistema de planificación energética como instrumento para consolidar el desarrollo económico de la región. Si bien el esfuerzo fundamental corresponde a cada país, la cooperación y el intercambio de experiencias adquieren particular significación;
- ii) Agilizar el intercambio de información en el campo energético para lo cual se hace necesario que la **OLADE** acelere el establecimiento del proyecto del Sistema de Información Energética Latinoamericana (**SIELA**);
- iii) Ampliar y mejorar el suministro de energía desde la región con el objeto de alcanzar niveles óptimos de autoabastecimiento regional y promover la ampliación de los convenios sobre pagos y créditos recíprocos en el sentido de negociar la inclusión en ellos de las transacciones interregionales de productos energéticos y petroquímicos;
- iv) Promover nuevos acuerdos de cooperación energética e identificar proyectos energéticos multinacionales que impulsen la integración entre los países de la región. En materia de hidrocarburos, se procurará incrementar la capacidad de almacenamiento y auspiciar mejoras de las refinerías en los países de la región. Para ello se utilizarán, entre otros, fondos provenientes de dichos acuerdos, así como empresas de ingeniería, construcción e insumos industriales de la región.

Estos nuevos acuerdos deberán contar con estabilidad y permanencia con el fin de facilitar la planificación tanto del desarrollo energético como del comercio intrarregional.

- v) Auspiciar la creación de flotas petroleras multinacionales latinoamericanas que incorporen los recursos navieros de la región;
- vi) Propiciar acuerdos entre las empresas estatales de la región relacionadas con la energía para fortalecer su capacidad tecnológica y de abastecimiento de bienes de capital, aprovechando los avances existentes en la zona;
- vii) Promover la canalización de recursos financieros internacionales, en especial hacia el desarrollo y la utilización de fuentes de energía nuevas y renovables, para ampliar y diversificar la base energética de los países de la región;
- viii) Fortalecer a la **OLADE** para el logro de sus objetivos y, en particular, para la ejecución del Programa Latinoamericano de Cooperación Energética (**PLACE**) para cumplir con las nuevas tareas que se derivan de las acciones acordadas por esta Conferencia;
- ix) Encomendar a la Secretaría Permanente de la **OLADE** que presente un informe a la consideración del Comité de Ministros en su próxima reunión de marzo a fin de que dicho Comité realice el seguimiento de las acciones en materia de energía.

## V. SERVICIOS

Conscientes de la importancia creciente del sector de los servicios para el proceso de desarrollo económico de los países de la región y teniendo en cuenta la necesidad de adoptar posiciones conjuntas y coordinadas en los organismos internacionales que sean efectivamente competentes para tratarlo, consideramos necesario:

- i) Reafirmar la necesidad de adoptar una posición conjunta de la región en relación con el tema del comercio internacional de servicios, para cuyo

efecto se ha convocado una Reunión de Coordinación Latinoamericana de conformidad con la **Decisión 153** del Consejo Latinoamericano del SELA;

- ii) Coordinar la posición de los países latinoamericanos y del Caribe en torno a iniciativas o acciones que puedan hacer viable el legítimo proceso de desarrollo de tecnologías autóctonas en la región, de acuerdo con los intereses nacionales de nuestros países, especialmente en lo que toca a las tecnologías más avanzadas;
- iii) Mancomunar esfuerzos para definir y poner en ejecución mecanismos apropiados para la difusión y transferencia de las nuevas tecnologías a los usuarios directos en los diferentes campos productivos;
- iv) Realizar consultas entre nuestros países y con los organismos regionales y subregionales, con el fin de identificar áreas específicas que propicien la promoción de esquemas de cooperación regional y subregional en materia de servicios, en especial en los sectores de transporte, seguros y reaseguros;
- v) Conceder, en la ejecución de proyectos nacionales o multinacionales, un tratamiento preferencial a las empresas nacionales suministradoras de servicios de los países de América Latina y el Caribe, en especial a las empresas de consultoría e ingeniería; y,
- vi) Solicitar al Banco Interamericano de Desarrollo que adopte las providencias necesarias para establecer sistemas que coadyuven la reducción del costo de los seguros y reaseguros en la región, teniendo en cuenta aquellos comprendidos en la ejecución de los proyectos financiados por dicho Banco.

En las consultas y acciones que se emprendán para el cumplimiento de lo que se dispone en este capítulo se tendrá en cuenta la diversidad de las legislaciones nacionales en algunas de las áreas relacionadas con los servicios.

Quito, 13 de enero de 1984

\* \* \* \* \*



ASIP

RESOLUCION 1296 (XLIV)  
DEL CONSEJO ECONOMICO  
Y SOCIAL

**NACIONES UNIDAS**  
*Mayo, 23 de 1968.*



**RESOLUCION 1296 (XLIV) DEL CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL  
PARA ARREGLOS CONSULTIVOS**

23 de mayo de 1968

**1296 (XLIV).** Arreglos para la celebración de consultas con las organizaciones no gubernamentales

*El Consejo Económico y Social,*

*Habida cuenta* de las disposiciones del Artículo 71 de la carta de las Naciones Unidas,

*Reconociendo* que los arreglos para la celebración de consultas con las organizaciones no gubernamentales constituyen un medio importante para promover los propósitos y principios de las Naciones Unidas,

*Considerando* que conviene fomentar cuanto sea posible la celebración de consultas entre el Consejo y los órganos auxiliares, por una parte, y las organizaciones no gubernamentales, por otra,

*Aprueba* los siguientes arreglos que sustituyen a los indicados en la resolución 288 B (X) de 27 de febrero de 1950:

**ARREGLOS PARA LA CELEBRACION DE  
CONSULTAS CON LAS ORGANIZACIONES  
NO GUBERNAMENTALES**

**Parte I**

## PRINCIPIOS QUE HABRAN DE APLICARSE PARA ESTABLECER RELACIONES CONSULTIVAS

### *Se aplicarán los siguientes principios al establecer relaciones consultivas con organizaciones no gubernamentales*

1. La organización deberá ocuparse de asuntos que sean de la competencia del Consejo Económico y Social en lo referente a las cuestiones económicas, sociales, culturales, educativas, sanitarias, científicas, tecnológicas y otros asuntos conexos de carácter internacional, así como a las cuestiones relativas a los derechos humanos.

2. Las finalidades y los propósitos de la organización deberán ser conformes al espíritu, los propósitos y los principios de la Carta de las Naciones Unidas.

3. La organización deberá comprometerse a dar su apoyo a la labor de las Naciones Unidas y a fomentar la divulgación de sus principios y actividades, de conformidad con sus propias finalidades y propósitos y con la naturaleza y el alcance de su competencia y sus actividades.

4. La organización deberá ser de carácter representativo y de reconocida reputación internacional; deberá representar una proporción sustancial y expresar la opinión de grandes sectores de la población o de personas organizadas dentro de la esfera particular de su competencia, que abarque, de ser posible, gran número de países de las diferentes regiones del mundo. Cuando haya varias organizaciones con análogos objetivos, intereses y opiniones básicas en una esfera determinada, dichas organizaciones constituirán, a los efectos de las consultas con el Consejo, un comité mixto u otro órgano facultado para celebrar tales consultas en nombre de todo el grupo. Queda entendido que si, respecto de un punto determinado, una minoría expresa una opinión particular en el seno de un comité de esa índole, tal opinión deberá presentarse junto con la de la mayoría.

5. La organización deberá tener una sede establecida y contar con un jefe administrativo. Deberá tener una constitución que, adoptada en for-

ma democrática y de la que se depositará un ejemplar en poder del Secretario General de las Naciones Unidas, preverá la determinación de su política por una conferencia, congreso u otro órgano representativo, así como el órgano ejecutivo responsable ante el órgano normativo.

6. La organización deberá estar facultada para hablar en nombre de sus miembros, por conducto de sus representantes autorizados. Deberá poder demostrar que tiene tal facultad, en caso de que se le pidieren pruebas.

7. Con sujeción a lo dispuesto en el siguiente párrafo 9, la organización deberá tener una estructura internacional y contar con miembros que ejerzan el derecho de voto en relación con las políticas o la actuación de la organización internacional. Cualquier organización internacional no creada por vía de acuerdos intergubernamentales se considerará, a los efectos de los presentes arreglos, como organización no gubernamental, incluidas las organizaciones que acepten miembros designados por las autoridades gubernamentales, siempre que la existencia de tales miembros no coarte la libertad de acción ni la libre expresión de opiniones de la organización.

8. Los recursos básicos de la organización internacional procederán, en su mayor parte, de contribuciones de las filiales nacionales o de otros componentes, o de miembros individuales. En los casos en que se hayan recibido contribuciones voluntarias, sus montos y donantes serán fielmente revelados al Comité del Consejo encargado de las Organizaciones no Gubernamentales. Si embargo, cuando no se cumpla con lo anterior y una organización sea financiada por otros medios, deberá explicar, a satisfacción del Comité, sus razones para no cumplir los requisitos establecidos en el presente párrafo. Toda contribución financiera u otra ayuda, directa o indirecta, de un gobierno a una organización internacional se deberá declarar abiertamente al Comité por intermedio del Secretario General, se dejará plena constancia de ella en los registros financieros y de otro tipo de la organización, y se destinará a fines compatibles con los objetivos de las Naciones Unidas.

9. Normalmente, las organizaciones nacionales darán a conocer sus opiniones por conducto de las organizaciones no gubernamentales internacionales a que pertenezcan. Salvo en casos excepcionales, no procederá la admisión de organizaciones nacionales afiliadas a una organización no guber-

namental internacional que se ocupe de los mismos asuntos en el plano internacional. No obstante, podrán admitirse organizaciones nacionales previa consulta al Estado Miembro interesado con el objeto de lograr una representación equilibrada y efectiva de organizaciones no gubernamentales que reflejen los principales intereses de todas las regiones y zonas del mundo, o que posean una experiencia particular de la cual desee valerse el Consejo.

10. Normalmente, no se concertarán arreglos para la celebración de consultas con ninguna organización internacional que fuere miembro de un comité o grupo de organizaciones internacionales con las cuales ya se hubieren concertado tales arreglos.

11. Al considerar el establecimiento de relaciones consultivas con una organización no gubernamental, el Consejo tendrá en cuenta si el campo de actividad de la organización corresponde total o principalmente al de un organismo, especializado, y si se la puede o no admitir cuando tenga o pueda tener un arreglo consultivo con un organismo especializado.

## **Parte II**

### **PRINCIPIOS QUE RIGEN LA NATURALEZA DE LOS ARREGLOS PARA CELEBRAR CONSULTAS**

12. La Carta de las Naciones Unidas, establece una clara distinción entre la participación sin derecho a voto en las deliberaciones del Consejo, y los arreglos para celebrar consultas. Los Artículos 69 y 70 no prevén la participación sino en el caso de los Estados que no son miembros del Consejo y en el de los organismos especializados. El Artículo 71 que se aplica a las organizaciones no gubernamentales, prevé arreglos adecuados para celebrar consultas. Esta distinción, introducida deliberadamente en la Carta, es fundamental y los arreglos para celebrar consultas no deben ser de tal naturaleza que concedan a las organizaciones no gubernamentales los mismos derechos de participación otorgados a los Estados que no son miembros del Consejo y a los organismos especializados vinculados con las Naciones Unidas.

13. Los arreglos no deben ser de tal naturaleza que impongan un trabajo excesivo al Consejo o que lo aparten de su misión de organismo coordina-

dor de la política y la acción, que le asigna la Carta, para transformarlo en una tribuna abierta a todos los debates.

14. Las decisiones referentes a los arreglos para celebrar consultas deben estar inspiradas en el principio de que tales arreglos tienen por objeto, por una parte, permitir al Consejo, o a uno de sus órganos, obtener información o asesoramiento autorizados de organizaciones dotadas de especial competencia en los asuntos con respecto a los cuales se hacen los arreglos para celebrar consultas, y por otra parte, permitir a las organizaciones que representan importantes sectores de la opinión pública de gran número de países, expresar las opiniones de sus miembros. Por lo tanto, los arreglos para celebrar consultas que se hagan con cada organización deberán referirse solamente a los asuntos con respecto a los cuales esa organización tenga particular competencia o por los cuales se interese especialmente. Las organizaciones reconocidas como entidades consultivas deben limitarse a las que por sus actividades internacionales en las esferas indicadas en el párrafo 1 *supra*, estén calificadas para hacer una contribución importante a la labor del Consejo y en resumen deben reflejar en lo posible, en forma equilibrada, los principales puntos de vista o intereses en estas esferas de todas las zonas y regiones del mundo.

### Parte III

#### ESTABLECIMIENTO DE RELACIONES CONSULTIVAS

15. Al establecer relaciones consultivas con cada organización, se tendrán en cuenta la índole y el alcance de sus actividades, y la asistencia que el Consejo o sus órganos auxiliares puedan esperar de ella en el desempeño de las funciones definidas en los Capítulos IX y X de la Carta de las Naciones Unidas.

16. Al establecer relaciones consultivas con organizaciones, el Consejo distinguirá entre:

a) Las organizaciones que tengan interés en la mayoría de las actividades del Consejo, que logren demostrar, a satisfacción de éste, que pueden hacer contribuciones notables y continuas al logro de los objetivos de las Naciones Unidas en las esferas indicadas en el párrafo 1 *supra* y que estén estrechamente relacionadas con la vida económica y social de los pueblos

de las zonas que representan; tales organizaciones deben tener un número considerable de miembros y ser ampliamente representativas de importantes sectores de la población en gran número de países (se denominarán organizaciones reconocidas como entidades de carácter consultivo general, categoría I);

b) Las organizaciones que tengan particular competencia y se interesen especialmente en sólo algunas esferas de actividad del Consejo y que sean internacionalmente conocidas en las esferas en que tengan o pretendan obtener carácter consultivo (se denominarán organizaciones reconocidas como entidades de carácter consultivo especial, categoría II).

17. Las organizaciones reconocidas como entidades consultivas de la categoría II por su interés en la esfera de los derechos humanos deben tener una preocupación general internacional por esta materia, no limitada a los intereses de un grupo particular, una sola nacionalidad o la situación de un determinado Estado o grupo reducido de Estados. Se dará una consideración especial a las solicitudes procedentes de organizaciones en esta esfera en cuyos objetivos se dé preponderancia a la lucha contra el colonialismo, el *apartheid*, la intolerancia racial y otras violaciones notorias de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

18. Se podrán reconocer como entidades consultivas en la categoría II, a las organizaciones principales, una de cuyas finalidades primordiales sea promover las metas, objetivos y propósitos de las Naciones Unidas y promover la comprensión de su labor.

19. Otras organizaciones, que no son reconocidas como entidades consultivas de carácter general o especial, pero que a juicio del Consejo o del Secretario General de las Naciones Unidas, en consulta con el Consejo o su Comité encargado de las Organizaciones no Gubernamentales, pueden aportar contribuciones ocasionales y útiles a la labor del Consejo, o de sus órganos auxiliares u otros órganos de las Naciones Unidas, sobre determinadas cuestiones dentro de su competencia, se incluirán en un repertorio (que se denominará la Lista). Dicha Lista podrá incluir además organizaciones reconocidas como entidades consultivas o que tengan una relación análoga con un organismo especializado o un órgano de las Naciones Unidas. Dichas organizaciones podrán consultarse a petición del Consejo o de sus órganos auxiliares. El hecho de que una organización figure en la Lista no bastará para considerarlo

una calificación para reconocimiento como entidad consultiva general o especializada, si una organización solicitara esa condición.

#### **Parte IV**

### **CONSULTAS CON EL CONSEJO**

#### ***Programa provisional***

20. El programa provisional del Consejo se comunicará a las organizaciones de las categorías I y II y a las que figuren en la Lista.

21. Las organizaciones de la categoría I podrán proponer al Comité del Consejo encargado de las Organizaciones no Gubernamentales que invite al Secretario General a incluir en el programa provisional del Consejo temas de especial interés para las organizaciones.

#### ***Asistencia a las sesiones***

22. Las organizaciones de las categorías I y II podrán designar a representantes autorizados para que asistan como observadores a las sesiones públicas del Consejo y de sus órganos auxiliares. Aquellas que figuren en la Lista pueden tener representantes que asistan a aquellas reuniones que traten de asuntos que estén dentro de su esfera de competencia.

#### ***Exposiciones por escrito***

23. Las organizaciones de las categorías I y II podrán presentar por escrito exposiciones sobre la labor del Consejo respecto a asuntos que sean de la competencia particular de tales organizaciones. El Secretario General de las Naciones Unidas comunicará tales exposiciones a los Miembros del Consejo, con excepción de aquellas que ya no fueren de utilidad como, por ejemplo, las referentes a cuestiones ya resueltas, y aquellas que ya han sido distribuidas en alguna otra forma.

24. Para la presentación y comunicación de las exposiciones habrán de cumplirse las condiciones siguientes:

- a) Las exposiciones por escrito deberán presentarse en alguno de los idio-

mas oficiales,

b) Deberán presentarse con tiempo suficiente para que el Secretario General y la organización puedan celebrar las consultas del caso, antes de que sean comunicadas las exposiciones,

c) Antes de transmitir la exposición en su forma definitiva, la organización tomará debidamente en consideración cualquier observación que pueda formular el Secretario General durante las consultas,

d) El texto de las exposiciones presentadas por escrito por las organizaciones de la categoría I será comunicado in extenso si no consta de más de 2.000 palabras. Cuando una exposición conste de más de 2.000 palabras, la organización deberá presentar un resumen que será distribuido, o suministrará un número suficiente de ejemplares del texto in extenso en los idiomas de trabajo para su distribución. No obstante, a solicitud expresa del Consejo o de su Comité encargado de las Organizaciones no Gubernamentales, también se distribuirá in extenso el texto de cualquiera de tales exposiciones,

e) El texto de las exposiciones presentadas por escrito por las organizaciones de la categoría II o de la Lista será comunicado in extenso si no consta de más de 500 palabras. Cuando una exposición conste de más de 500 palabras, la organización deberá presentar un resumen que será distribuido; no obstante, a solicitud expresa del Consejo o de su Comité encargado de las Organizaciones no Gubernamentales, se distribuirá in extenso el texto de cualquiera de tales exposiciones,

f) El Secretario General, en consulta con el Presidente del Consejo, o el Consejo o su Comité encargado de las Organizaciones no Gubernamentales, podrá invitar a las organizaciones inscritas en la Lista a presentar exposiciones por escrito. En tal caso, las disposiciones de los precedentes incisos a), b), c) y e) se aplicarán a tales exposiciones,

g) El Secretario General distribuirá el texto de las exposiciones presentadas por escrito, o resúmenes de las mismas, según sea el caso, en los idiomas de trabajo, y, a petición de cualquier miembro del Consejo, en cualquiera de los idiomas oficiales.

## *Audiencias*

25. a) El comité del Consejo encargado de las Organizaciones no Gubernamentales formulará recomendaciones al Consejo respecto a las organizaciones de la categoría I a las cuales el Consejo o sus comités del período de sesiones hubieren de dar audiencia, así como acerca de los temas sobre los cuales se les hubiere de oír. Tales organizaciones podrán presentar una exposición ante el Consejo o el comité del período de sesiones apropiado, a reserva de la aprobación del Consejo o del comité del período de sesiones interesado. En ausencia de un órgano auxiliar del Consejo que tenga jurisdicción en un campo principal de interés para el Consejo y para una organización de la categoría II, el comité podrá recomendar que el Consejo escuche a una organización de la categoría II sobre la materia de su campo de interés.

b) Siempre que el Consejo examine en cuanto al fondo un tema propuesto por una organización no gubernamental de la categoría I e incluido en el programa del Consejo, tal organización podrá presentar oralmente al Consejo, o al Comité del período de sesiones del Consejo en su caso, una exposición introductoria del asunto. Tal organización podrá ser invitada por el Presidente del Consejo o por el Presidente del comité, con el asentamiento del órgano respectivo, a hacer, durante la discusión del tema ante el Consejo o el comité, una exposición adicional con fines de aclaración.

## **Parte V**

### **CONSULTAS CON LAS COMISIONES Y OTROS ORGANOS AUXILIARES DEL CONSEJO**

#### *Programa provisional*

26. El programa provisional de los períodos de sesiones de las comisiones y otros órganos auxiliares del Consejo será comunicado a las organizaciones de las categorías I y II y a las que figuran en la Lista.

27. Las organizaciones de la categoría I podrán proponer la inclusión de temas en el programa provisional de las comisiones con arreglo a las condiciones siguientes:

a) Toda organización que tenga la intención de proponer la inclusión de un tema deberá notificarlo al Secretario General de las Naciones Unidas por lo menos sesenta y tres días antes de la apertura del período de sesiones y, antes de proponer oficialmente el tema, habrá de tomar debidamente en consideración cualquier observación que el Secretario General pueda hacer.

b) La propuesta, acompañada de la documentación básica pertinente, deberá ser presentada oficialmente a más tardar cuarenta y nueve días antes de la apertura del período de sesiones. El tema propuesto será incluido en el programa de la comisión si ésta lo adopta por mayoría de dos tercios de los miembros presentes y votantes.

### *Asistencia a las sesiones*

28. Las organizaciones de las categorías I y II podrán designar a representantes autorizados para que asistan como observadores a las sesiones públicas de las comisiones y otros órganos auxiliares del Consejo. Las organizaciones que figuran en la Lista podrán hacerse representar en las reuniones relacionadas con materias de su competencia.

### *Exposiciones por escrito*

29. Las organizaciones de las categorías I y II podrán presentar por escrito exposiciones sobre la labor de las comisiones u otros órganos auxiliares respecto a asuntos que sean de la competencia particular de tales organizaciones. El Secretario General comunicará tales exposiciones a los miembros de la comisión u órgano auxiliar, con excepción de aquellas que ya no fueran de utilidad como, por ejemplo, las referentes a cuestiones ya resueltas o de aquellas que han sido ya distribuidas en alguna otra forma entre los miembros de la comisión o el órgano auxiliar.

30. Para la presentación y comunicación de las exposiciones habrán de cumplirse las condiciones siguientes:

a) Las exposiciones por escrito deberán presentarse en alguno de los idiomas oficiales.

b) Deberán presentarse con tiempo suficiente para que el Secretario Ge-

neral y la organización puedan celebrar las consultas del caso antes de que sean comunicadas las exposiciones.

c) Antes de transmitir la exposición en su forma definitiva, la organización tomará debidamente en consideración cualquier observación que pueda formular el Secretario General durante las consultas.

d) El texto de las exposiciones presentadas por escrito por las organizaciones de la categoría I será comunicado in extenso si no consta de más de 2.000 palabras. Cuando una exposición conste de más de 2.000 palabras, la organización deberá presentar un resumen que será distribuido, o suministrará un número suficiente de ejemplares del texto in extenso en los idiomas de trabajo para su distribución. No obstante, a solicitud expresa de la comisión u otro órgano auxiliar, también se comunicará in extenso el texto de cualquiera de estas exposiciones.

c) El texto de las exposiciones presentadas por escrito por las organizaciones de la categoría II será comunicado in extenso si no consta de más de 1.500 palabras. Cuando una exposición conste de más de 1.500 palabras, la organización deberá presentar un resumen que será distribuido, o suministrará un número suficiente de ejemplares del texto in extenso en los idiomas de trabajo para su distribución. No obstante, a solicitud expresa de la comisión u otro órgano auxiliar, también se comunicará in extenso el texto de cualquiera de estas exposiciones.

f) El Secretario General, en consulta con el presidente de la Comisión u otro órgano auxiliar pertinente, o con la comisión o el órgano auxiliar mismo, podrá invitar a las organizaciones que figuran en la Lista a presentar exposiciones por escrito. En tal caso, las disposiciones de los precedentes incisos a), b), c) y e) se aplicarán a tales disposiciones.

g) El Secretario General comunicará el texto de las exposiciones presentadas por escrito o resúmenes de las mismas, según sea el caso, en los idiomas de trabajo y, a petición de cualquier miembro de la comisión u otro órgano auxiliar, en cualquiera de los idiomas oficiales.

### *Audiencias*

31. a) Las comisiones y otros órganos auxiliares podrán consultar a las or-

ganizaciones de las categorías I y II, ya sea directamente o por conducto de un comité o comités establecidos con tal fin. En todos los casos, se podrán celebrar tales consultas a petición de la organización interesada.

b) Por recomendación del Secretario General, y a petición de la comisión u otro órgano auxiliar, las organizaciones que figuran en la Lista podrán ser oídas por la comisión u órgano auxiliar.

### *Estudios especiales*

32. Con sujeción a las disposiciones pertinentes del reglamento, relativas a las consecuencias financieras de las propuesta, una comisión podrá recomendar que una organización dotada de especial competencia en una esfera particular emprenda determinados estudios e investigaciones o prepare determinados documentos para la comisión. Las limitaciones impuestas por los incisos d) y e) del párrafo 30 *supra* no se aplicarán en este caso.

## Parte VI

### CONSULTAS CON LOS COMITES ESPECIALES DEL CONSEJO

33. Los arreglos relativos a la celebración de consultas entre los comités especiales del Consejo autorizados a reunirse entre los períodos de sesiones del Consejo, por una parte, y las organizaciones de las categorías I y II y las organizaciones que figuran en la Lista, por otra parte, serán conformes a los arreglos aprobados para las comisiones del Consejo, a menos que el Consejo o el comité decidan otra cosa.

## Parte VII

### CONSULTAS CON LAS CONFERENCIAS INTERNACIONALES CONVOCADAS POR EL CONSEJO

34. El Consejo puede invitar a las organizaciones no gubernamentales de las categorías I y II y a las organizaciones que figuran en la Lista a participar en las conferencias convocadas por el Consejo en virtud del párrafo 4 del artículo 62 de la Carta de las Naciones Unidas. Las organizaciones disfrutarán de los mismos derechos y privilegios y asumirán las mismas respon-

sabilidades que en los períodos de sesiones del Consejo, a menos que el Consejo decida otra cosa.

## Parte VIII

### SUSPENSION Y RETIRO DEL CARACTER CONSULTIVO

35. Las organizaciones reconocidas como entidades consultivas por el Consejo y aquellas que figuran en la Lista se ceñirán en todo momento a los principios que rigen el establecimiento y la naturaleza de sus relaciones consultivas con el Consejo. Al examinar periódicamente las actividades de las organizaciones no gubernamentales, a base de informes presentados en virtud de lo dispuesto en el inciso b) del párrafo 40 *infra* y demás información pertinente, el Comité del Consejo encargado de las Organizaciones no gubernamentales determinará hasta qué punto dichas organizaciones han aplicado los principios que rigen el carácter consultivo y han contribuido a la labor del Consejo, y podrán recomendar al Consejo la suspensión o exclusión del carácter consultivo de las organizaciones que no hayan cumplido los requisitos establecidos en esta resolución para merecer el carácter consultivo.

36. El carácter consultivo de las organizaciones no gubernamentales con el Consejo Económico y Social y la inclusión de las que figuran en la Lista se suspenderá hasta por un período de tres años o se retirará en los casos consiguientes:

a) Si existen pruebas fundamentales de una influencia financiera secreta gubernamental para inducir a una organización a realizar actos contrarios a los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas;

b) Si la organización abusa claramente de su carácter consultivo participando sistemáticamente en actos contra los Estados Miembros de las Naciones Unidas no fundamentados o motivados políticamente, que sean contrarios e incompatibles con los principios de la Carta;

c) Si una organización no ha hecho, dentro de los tres años precedentes, ninguna contribución positiva o efectiva a la labor del Consejo o de sus comisiones u otros órganos auxiliares.

37. Se suspenderá o retirará el carácter consultivo de las organizaciones de

las categorías I y II la inclusión de las que figuran en la Lista por decisión del Consejo Económico y Social y a recomendación de su Comité encargado de las Organizaciones no Gubernamentales.

38. Aquella organización cuyo carácter consultivo o cuya inclusión en la Lista haya sido retirada, tendrá derecho a solicitar nuevamente el reconocimiento de su carácter consultivo o la inclusión en la Lista después de los tres años siguientes a la fecha en que el retiro entró en vigor.

## PARTE IX

### COMITE DEL CONSEJO ENCARGADO DE LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES

39. Los miembros del Comité del Consejo encargado de las organizaciones no Gubernamentales (95) serán elegidos en el primer período de sesiones de cada año del Consejo, sobre la base de una representación geográfica equitativa, de conformidad con la resolución 1099 (XL) del Consejo, de 4 de marzo de 1966, y el artículo 82 del reglamento del Consejo. El Comité elegirá a su Presidente y demás miembros de la Mesa según sea necesario. Todo miembro del Comité permanecerá en funciones hasta las elecciones siguientes, a menos que deje de ser miembro del Consejo.

40. Las funciones del Comité incluirán las siguientes:

a) El Comité celebrará un período de sesiones antes del primer período de sesiones de cada año del Consejo para examinar las solicitudes de reconocimiento como entidades consultivas de las categorías I y II y las de inclusión en la Lista presentadas por organizaciones no gubernamentales, así como las peticiones de cambio de categoría, y para presentar al Consejo recomendaciones al respecto. Las organizaciones tomarán debidamente en cuenta cualquier observación sobre cuestiones técnicas que pueda hacer el Secretario General de las Naciones Unidas al recibir dichas solicitudes para el Comité. El Comité examinará en cada uno de tales períodos de sesiones las solicitudes recibidas por el Secretario General a más tardar el 1o. de junio del año precedente, y acerca de las cuales se hayan comunicado datos suficientes a los miembros del Comité a más tardar seis semanas antes de la fecha en que hayan de examinarse dichas solicitudes.

---

(95) En la actualidad este Comité está integrado por trece miembros, de conformidad con las disposiciones de la resolución 1099 (XL) del Consejo, de 4 de marzo de 1966.

Ninguna nueva solicitud de reconocimiento como entidad consultiva ni ninguna petición de cambio de categoría será examinada por el Comité antes del primer período de sesiones del segundo año siguiente al del período de sesiones en que se hubiere examinado en cuanto al fondo la solicitud anterior o la petición, a menos que al verificarse dicho examen se hubiere decidido otra cosa.

b) Las organizaciones reconocidas como entidades consultivas de las categorías I y II presentarán al Comité del Consejo encargado de las Organizaciones no Gubernamentales por conducto del Secretario General, cada cuatro años, un breve informe sobre sus actividades, concretamente respecto al apoyo que han presentado a la labor de las Naciones Unidas. El Comité podrá, basándose en el examen del informe y de la demás información pertinente, recomendar al Consejo cualquier reclasificación de la condición de la organización interesada que estime apropiada. No obstante, en circunstancias excepcionales, el Comité podrá pedir tal informe a las distintas organizaciones de las categorías I y II o de la Lista, entre las fechas normales de presentación de informes.

c) El Comité podrá consultar, con motivo de los períodos de sesiones del Consejo y en cualquier otro momento que estimare oportuno, a las organizaciones de las categorías I y II acerca de los asuntos de la competencia de éstas, no relacionados con temas del programa del Consejo, respecto a los cuales el Consejo, el Comité o la organización pidiera la celebración de consultas. El Comité rendirá informe al Consejo sobre tales consultas.

d) El Comité podrá consultar, con motivo de cualquier período de sesiones del Consejo, a las organizaciones de las categorías I y II acerca de los asuntos de la competencia de éstas relacionados con temas específicos ya incluidos en el programa provisional del Consejo, respecto a los cuales el Consejo, el Comité o la organización pidiera la celebración de consultas, y, con arreglo a las disposiciones del inciso a) del párrafo 25 *supra*, formulará recomendaciones respecto a las organizaciones a las cuales el Consejo o los comités apropiados de éste hubieren de dar audiencia, así como acerca de los temas sobre los cuales se les hubiere de oír. El Comité rendirá informe al Consejo sobre tales consultas.

e) El Comité examinará los asuntos referentes a las organizaciones no gubernamentales que puedan remitirle el Consejo o las comisiones.

f) Cuando lo estime apropiado, el Comité consultará con el Secretario General acerca de las cuestiones referentes a los arreglos para celebrar consultas adoptados en virtud del Artículo 71 de la Carta, y sobre cuestiones que surjan de ellos.

41. Al examinar toda solicitud de inclusión de un tema en el programa del Consejo dirigida por una organización no gubernamental de la categoría I, el Comité considerará, entre otras cosas:

- a) Si la documentación presentada por la organización es adecuada;
- b) En qué medida se presta el tema a una pronta acción constructiva del Consejo;
- c) La posibilidad de que sea más apropiado someter el tema al estudio de un órgano distinto del Consejo.

42. Las decisiones que adopte el Comité del Consejo encargado de las Organizaciones no gubernamentales al desechar una solicitud de inclusión de un tema cualquiera en el programa provisional del Consejo, presentada por una organización no gubernamental de la categoría I, serán inapelables a menos que el Consejo decida otra cosa.

## **Parte X**

### **CONSULTAS CON LA SECRETARIA**

43. La Secretaría deberá estar organizada de manera que pueda desempeñar las funciones que se le asignan en cuanto a los arreglos para la celebración de consultas que se definen en la presente resolución.

44. Todas las organizaciones reconocidas como entidades consultivas podrán consultar con los funcionarios de los servicios competentes de la Secretaría de las Naciones Unidas acerca de los asuntos de interés común o de la incumbencia de ambos. Tales consultas se llevarán a cabo a petición de la organización no gubernamental o del Secretario General de las Naciones Unidas.

45. El Secretario General podrá pedir a las organizaciones de las categorías I y II y a las organizaciones que figuran en la Lista, que efectúen determinados estudios o preparen determinados documentos, a reserva de las disposiciones financieras aplicables.

46. El Secretario General estará autorizado, dentro de los medios de que disponga, a ofrecer facilidades a las organizaciones no gubernamentales reconocidas como entidades consultivas. Entre tales facilidades figurarán las siguientes:

a) La pronta y adecuada distribución de los documentos del Consejo y de sus órganos auxiliares, en el caso de que el Secretario General lo estime apropiado;

b) El acceso a los servicios de documentación de prensa facilitados por las Naciones Unidas;

c) La organización de discusiones oficiosas acerca de asuntos que presenten especial interés para ciertos grupos de organizaciones;

d) La utilización de las bibliotecas de las Naciones Unidas;

e) El suministro de locales para la celebración de conferencias o pequeñas reuniones de organizaciones reconocidas como entidades consultivas acerca de la labor del Consejo Económico y Social;

f) Facilidades apropiadas para asistir a las reuniones y obtener documentos durante las sesiones públicas de la Asamblea General en que se traten asuntos de carácter económico y social.

\* \* \*  
\* \*  
\*



**CONSEJO DELIBERANTE**

**DIRECTIVA**

**Presidente**

*Miguel Angel Loureiro*

**Primer—Vicepresidente**

*Víctor Arrieche*

**Segundo—Vicepresidente**

*Héctor Medina*

**Auditor Titular**

*Agustín Francisco Canessa*

**Auditor Suplente**

*René Barragán Mata*

**Representante del Consejo Consultivo**

*José Vicente Rodríguez Aznar*

**CONSEJO EJECUTIVO**

**Presidente**

*Abelardo Pachano Bertero*

**Primer—Vicepresidente**

*Joao Baptista Lemgruber*

**Segundo—Vicepresidente**

*Javier Castillo Ayala*

**Secretario Ejecutivo**

*Bolívar Lupera Z.*

**Director de Administración**

*Wilson Cepeda D.*



ASOCIACION INTERAMERICANA  
E IBERICA DE PRESUPUESTO  
PUBLICO (ASIP)

Con circular de febrero de 1984 se solicitó a los *Presidentes de Asociaciones Nacionales de los países miembros*, referencias de autores especializados que podrían colaborar con *ASIP* para conformar el *Banco de Artículos del área de Finanzas Públicas, la Planificación y la Presupuestación*. Esperamos que las respuestas a este requerimiento nos permitan contar con trabajos y documentos de todos los países, a fin de que sean oportunamente publicados en la Revista *ASIP*.

