





**ASOCIACION INTERAMERICANA E IBERICA DE  
PRESUPUESTO PUBLICO**

**AUTORIDADES DE ASIP**

**CONSEJO DELIBERANTE**

**Presidente**

Sr. Antonio AMADO - BRASIL

**1<sup>er</sup> Vicepresidente**

Sr. Rafael DE LA CRUZ CORCOLL - ESPAÑA

**2<sup>do</sup> Vicepresidente**

Sr. Carlos ALTAMIRANO TOLEDO - MEXICO

**Auditor Titular**

Sr. Ramiro ESPINOSA - ECUADOR

**Auditor Suplente**

Sr. Víctor ARRIECHE - VENEZUELA

**CONSEJO EJECUTIVO**

**Presidente**

Sr. Miguel Angel BOLIVAR - ARGENTINA

**1<sup>er</sup> Vicepresidente**

Sr. Andres SANCHEZ - PANAMA

**2<sup>do</sup> Vicepresidente**

Sr. Isaac UMANSKY - URUGUAY

**Secretario Ejecutivo**

Sr. Horacio MUSCIA - ARGENTINA

**Director de Administración**

Sr. Alfredo AGULLEIRO - ARGENTINA

**Director de Capacitación y Asistencia Técnica**

Sr. Angel GOROSTIAGA - ARGENTINA

**DIRECCION DE LA SEDE**

FLORIDA 1 - PISO 11 - OFICINA 44 (1005) BUENOS AIRES - ARGENTINA

TELEFONOS: 331-8841/4848 HORARIO: 10 A 17 HS. ( Hora de Argentina)

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

**Secretario de Redacción: Sr. Adolfo RINALDI**



**ASOCIACION  
INTERAMERICANA  
E IBERICA DE  
PRESUPUESTO  
PUBLICO**



---

## CONTENIDO

|  | <b>Página</b> |
|--|---------------|
| Presentación .....   | 7             |
| La Inflación y la Cuantificación de los Déficit Fiscales - Vito Tanzi, Mario I. Blejer y Mario O. Teijero .....  | 11            |
| Los Orígenes y Modalidades del Presupuesto por Programas y el Problema de la Transferencia Tecnológica - Luis Rodríguez Mena - Departamento de Ciencias Económicas y Administrativas - Universidad Simón Bolívar ..... | 47            |
| Enseñanzas que deben recoger los PRI y los PMD de los resultados obtenidos por las Democracias Industrializadas en Materia Presupuestaria - Allen Schick .....   | 65            |
| Metodología para el Diseño de las Estructuras Programáticas Institucionales - Víctor Arrieche .....  | 81            |

---

## **PRESENTACION**





## EDITORIAL

Iniciamos nuestro contacto desde Buenos Aires, actual sede de la Asociación, con el deseo que, a lo largo del período de nuestra gestión, las páginas de cada número de la revista hagan llegar a nuestros lectores las opiniones, las experiencias y los análisis de los hombres que enriquecerán con su aporte los temas del escenario presupuestario, contable y financiero.

Los especialistas en presupuesto público y materias afines necesitan tener información actualizada de naturaleza multidisciplinaria que le permite comprender los complejos caminos por los que transita la administración del Estado.

Con frecuencia sucede que en la implementación de algunos aspectos técnicos sustantivos, surgen problemas que inducen a dejar de lado lo que se estaba haciendo y obligan a intentar la aplicación de otras técnicas, cambiando de rumbo, sin haber explotado convenientemente todas las bondades de la anterior.

Conscientes de ello, procuraremos que en los artículos estén presentes ciertas características que los califiquen suficientemente para desempeñar el papel de una valiosa guía para que nuestros lectores puedan recurrir a ellos en la búsqueda de soluciones adecuadas.

Agradecemos la colaboración para el presente número de los expertos LUIS RODRIGUEZ MENA y VICTOR ARRIECHE, y al Departamento de Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional, que permitió la publicación de los trabajos "La inflación y la cuantificación de los déficit fiscales" de VITO TANZI, MARIO I. BLEJER Y MARIO O. TEIJEIRO, y las "Enseñanzas que deben recoger los PRI y los PMD de los resultados obtenidos por las democracias industrializadas en materia presupuestaria" de ALLEN SCHICK, ambos editados en el Documento de las Sesiones del Seminario sobre Presupuesto Público y Control del Gasto realizado entre el 20 y 30 de abril de 1987 en Washington, D.C.



**LA INFLACION Y LA CUANTIFICACION  
DE LOS DEFICIT FISCALES**

**Vito Tanzi, Mario I. Blejer y Mario O. Teijeiro**



# LA INFLACION Y LA CUANTIFICACION DE LOS DEFICIT FISCALES

Por Vito Tanzi, Mario I. Blajer y Mario O. Teijeiro

## I. Introducción a las cuestiones principales

1. La inflación afecta de diferentes maneras los ingresos y gastos del gobierno y, en consecuencia, modifica generalmente la dimensión del déficit fiscal. Los ingresos pueden verse alterados debido a que (a) la inflación distorsiona ciertas bases tributarias y produce divergencias entre la cuantificación económica auténtica de estas bases y las cuantificaciones contables o legales (por ejemplo, ingresos por concepto de intereses, utilidades y ganancias de capital); (b) algunos impuestos no son ad valorem sino ad rem o específicos (impuestos específicos sobre el consumo y, con menos frecuencia, derechos de importación); (c) algunos impuestos se aplican mediante tasas progresivas en sistemas tributarios no indizados, con lo que generan un desfase fiscal (impuestos sobre la renta e impuestos sobre el patrimonio neto); (d) muchos impuestos son recaudados con considerables retrasos; (e) el tipo de cambio no es ajustado frecuentemente a la tasa de inflación, de modo que el valor real de los derechos de importación y de los impuestos a las exportaciones varía durante el período de inflación; y, por último, (f) debido a que durante un proceso inflacionario se producen siempre otros cambios estructurales.<sup>1</sup>

2. En general, puede afirmarse que en los países industriales, donde los atrasos en las recaudaciones son generalmente breves, los elementos específicos (ad rem) del sistema tributario limitados, los impuestos progresivos sobre la renta particularmente importantes y donde estos impuestos se recaudan con frecuencia mediante la retención en la fuente, es probable que la inflación eleve la relación de los ingresos tributarios totales respecto de los ingresos nacionales, generando lo que se ha denominado con frecuencia un retraso o desfase fiscal. Este incremento tenderá a reducir el déficit fiscal. En cambio, en los países en desarrollo, donde los impuestos progresivos sobre la renta desempeñan un papel limitado, los retrasos en las recaudaciones tienden a ser más prolongados y donde los elementos ad rem del sistema tributario los sensibilizan particularmente a los efectos de la inflación, ésta tiende a reducir la relación tributaria media. En estos países, cuando se acelera la tasa de inflación, la relación tributaria disminuirá a menos que el gobierno adopte medidas correctivas oportunas y enérgicas. Esta disminución ha quedado demostrada en muchos países en desarrollo.

3. Si bien existen actualmente numerosos trabajos que examinan la relación entre los ingresos tributarios y la inflación, sólo unos pocos han analizado el impacto de la inflación sobre el nivel de gastos públicos (véase Tanzi, 1985b). En principio, sería sensato suponer que los diferentes segmentos del presupuesto responderán de manera diferente a las presiones inflacionarias. Sin embargo, estas reacciones dependen con frecuencia de consideraciones políticas, del poder de los sindicatos, de las normas de indización que se apliquen a

salarios y jubilaciones y de otros factores parecidos. Por consiguiente, no es sencillo generalizar acerca de la relación automática entre el nivel del gasto público y la tasa de inflación con una excepción importante, a saber, la evolución de los pagos de intereses nominales vinculados al servicio de la deuda pública. Respecto de esta categoría del gasto, se reconoce actualmente en general que un incremento de la inflación esperada produce casi siempre un aumento prácticamente automático de los pagos de intereses nominales. Es probable que esta reacción se dé por igual en los países desarrollados y en los países en desarrollo, en la medida en que la deuda pública esté en manos de acreedores nacionales.

4. El aumento de los pagos de intereses en una situación inflacionaria se explica frecuentemente mediante lo que se ha dado denominar en general el efecto Fisher. En términos generales, este efecto, que fuera expuesto por primera vez por Irving Fisher, indica que en una situación inflacionaria la tasa nominal de los intereses tiende a acercarse a la tasa efectiva que hubiese prevaalecido de no haber habido inflación, más la tasa esperada de inflación. Por ejemplo, si la tasa de interés hubiese sido del 5 por ciento cuando la tasa esperada de inflación era cero, será cerca del 15 por ciento cuando la tasa esperada sea del 10 por ciento. Por consiguiente, un incremento de la tasa esperada de inflación de, por ejemplo, cero al 10 por ciento, tenderá a incrementar la tasa de intereses nominales en alrededor de un 200 por ciento. Si bien en situaciones reales las tasas de intereses nominales habrán de aumentar por encima o por debajo del nivel expuesto por Irving Fisher, no cabe duda de que cuando la tasa esperada de inflación aumente, la tasa nominal de interés también se elevará, a menos que sea artificialmente limitada por medidas gubernamentales.

5. Partiendo del ejemplo precedente, es posible comprender sin dificultades la manera rápida y drástica en que un incremento de la tasa de la inflación esperada puede producir aumentos de los gastos por concepto de intereses nominales cuando la deuda pública interna constituya una porción substancial del PIB. Veamos un ejemplo. Supongamos, para simplificar el razonamiento, que toda la deuda del gobierno esté en manos de un solo individuo cuyos ingresos totales corresponden a pagos por concepto de intereses del gobierno y que basa su comportamiento consumidor en estos ingresos. Supongamos también que la deuda está expresada en documentos a muy corto plazo. Para dar dimensiones reales al ejemplo, imaginemos que la magnitud de la deuda es de \$1 millón. Si se parte de la base de una estabilidad esperada de precios y de una tasa de interés nominal (y real) del 5 por ciento, los ingresos de ese individuo y los gastos por concepto de intereses del gobierno serán de \$50.000. Con una tasa de inflación esperada del 10 por ciento y si se acepta como válido el efecto Fisher, la tasa nominal de interés será del 15 por ciento. En consecuencia, los ingresos por concepto de intereses nominales que perciba ese acreedor aumentarán de \$50.000 a 150.000 y, naturalmente, los gastos por concepto de pago de intereses del gobierno también aumentarán correlativamente.<sup>2</sup> Por lo tanto, un incremento en la tasa de inflación de cero al 10 por ciento habrá incrementado los gastos del gobierno por concepto de intereses en un 200 por ciento.

6. Este ejemplo nos permite identificar la interrogante principal que habrá de analizarse en el presente trabajo: ¿de qué modo reaccionará un individuo cuando observe que su

ingreso por concepto de intereses nominales aumenta en un 200 por ciento? Cabe suponer tres posibles alternativas.<sup>3</sup>

7. La primera, asociada a la que podría llamarse la escuela de la racionalidad perfecta, supone que el individuo es perfectamente racional y que se da cuenta de que si bien sus ingresos por concepto de intereses nominales han aumentado en un 200 por ciento, sus ingresos reales no han cambiado en absoluto. Esta persona deduciría que \$100.000 de los \$150.000 en ingresos por intereses nominales no son sino una compensación por la erosión del valor real de su capital financiero. A esta compensación la denominaremos corrección monetaria. Estos \$100.000 constituyen un reintegro de capital y no un reintegro sobre el capital, ya que una tasa de inflación del 10 por ciento reducirá en un año en \$100.000 el valor real de su capital financiero. Quienes sustentan esta doctrina argumentarán que ese individuo tratará a estos \$100.000 exactamente de la misma manera en que hubiese tratado a un pago de amortización equivalente a \$100.000. Sostendrán, en realidad, que en términos económicos reales, si bien no en términos contables o legales, se trata de una amortización. El comportamiento de este individuo como consumidor seguirá determinado por el valor real de sus ingresos permanentes que presumiblemente no han cambiado.<sup>4</sup> En otras palabras, el individuo en cuestión ahorrará estos \$100.000 de corrección monetaria. En consecuencia, dicha corrección monetaria no debería ser tratada de manera diferente de los pagos de amortización normal. Puesto que los pagos de amortización no forman parte del déficit fiscal, la corrección monetaria tampoco debería quedar incluida en el déficit. Tal es el argumento expuesto por Eisner en su reciente libro (véase Eisner, 1986).

8. La segunda reacción, vinculada a la que podría denominarse la escuela de irracionalidad perfecta, supone que los individuos no distinguen en absoluto entre los pagos de intereses reales y las correcciones monetarias con independencia de la envergadura de la tasa de inflación esperada. Esta escuela supone, si nos atenemos a nuestro ejemplo, que el individuo, en tanto que consumidor, obrará respecto de la totalidad de los \$150.000 en intereses percibidos cuando la tasa de inflación sea del 10 por ciento, de la misma manera en que hubiese actuado respecto de los \$50.000 por pagos de intereses que habría recibido si la tasa de inflación esperada hubiera sido de cero. En otras palabras, el individuo desestimará el hecho de que la inflación esté reduciendo el valor real de su activo financiero y que debería por consiguiente ahorrar su corrección financiera para preservar ese valor. Esta persona se comportará en realidad como si sus ingresos hubiesen efectivamente aumentado de \$50.000 a \$150.000. Según esta hipótesis, que se aplica implícitamente en la cuantificación convencional del déficit fiscal, en tanto que los pagos por amortizaciones no son considerados ingresos y por consiguiente se presume que no incrementarán el déficit ni afectarán la demanda total, las correcciones monetarias son tratadas como ingresos. La cuantificación convencional del déficit es por consiguiente altamente sensible a la tasa de inflación siempre que la magnitud de la deuda interna sea significativa.

9. Por último, es dable suponer que ambas alternativas previamente mencionadas son versiones igualmente alejadas de la realidad. A medida que aumenta la tasa de inflación esperada, la escuela convencional (que hemos dado en llamar la escuela de la irracionalidad

perfecta) proporcionará una cuantificación cada vez más distorsionada de las dimensiones del ajuste fiscal necesario para que el país afectado alcance la estabilidad económica. Por ajuste fiscal entendemos el incremento de la relación entre el ingreso del gobierno y el PIB, o la reducción en la relación entre los gastos del gobierno por conceptos no atribuibles al pago de intereses y el PIB.<sup>5</sup> Del mismo modo, la escuela del ajuste inflacionario (la escuela de la racionalidad perfecta) por razones que se expondrán más adelante, habrá de subestimar probablemente la magnitud del ajuste fiscal necesario, cuantificado conforme a las definiciones mencionadas precedentemente. Pero si bien es fácil criticar estas dos versiones opuestas de la cuantificación del déficit fiscal que habrán de servir para calibrar adecuadamente el ajuste fiscal necesario, es muy difícil o tal vez imposible proponer una cuantificación alternativa que no adolezca de las deficiencias atribuidas a estas versiones.

10. En el Capítulo II se examinan los aspectos definitorios y se ilustra el impacto diferencial de la inflación cuando se utilizan instrumentos de crédito alternativos, reflejándose además que si bien una aceleración de la inflación puede producir un incremento sustancial de los déficit fiscales conforme a cuantificaciones convencionales cuando prevalezcan instrumentos de crédito con tasa de interés flotante,<sup>6</sup> esa aceleración no producirá tal efecto cuando el país de que se trate haya acudido al endeudamiento externo o a un financiamiento de la deuda vinculado a índices determinados, en tanto que la corrección monetaria haya quedado explícitamente excluida del déficit. Este impacto diferencial sobre la magnitud del déficit dimana principalmente de convenciones contables o definitorias y no de consideraciones económicas.

11. En el Capítulo III se analiza la justificación para el empleo de la definición convencional del déficit y algunas de sus consecuencias macroeconómicas esperadas en condiciones altamente inflacionarias. En el Capítulo IV se expone una alternativa y una definición ajustada a la inflación del déficit fiscal, a saber, el déficit "operacional" el cual, según sus proponentes, reducirá las deficiencias de los déficit convencionales en situaciones inflacionarias. No obstante, habremos de demostrar que esta definición adolece de deficiencias propias.

12. En su conclusión, el presente trabajo subraya las dificultades con que se ha tropezado en procura de una definición alternativa sin ambigüedades que no padeciera de las deficiencias de los déficit convencionales para proporcionar indicadores rápidos y sencillos de las consecuencias macroeconómicas del desempeño fiscal en el curso de tiempo. Por último, en este trabajo se sostiene que en un contexto inflacionario, deben subrayarse especialmente los mecanismos mediante los cuales habrá de financiarse el déficit. Se insiste asimismo en la importancia de proporcionar respuestas empíricas a algunas de las cuestiones fundamentales de las que dependerá la utilidad de la definición alternativa. Estas cuestiones incluyen el comportamiento de la demanda de estos bonos y sus efectos potenciales sobre las condiciones monetarias de la economía.



## **II. Efectos de la inflación sobre los déficit fiscales**

### **1. Definición convencional de déficit fiscales**

13. Los déficit fiscales, conforme han sido convencionalmente definidos sobre una base de caja,<sup>7</sup> evalúan la diferencia entre los desembolsos de caja, inclusive los desembolsos por concepto de intereses pero con exclusión de los pagos de amortizaciones del inventario en circulación de la deuda pública y los ingresos totales de caja, inclusive ingresos tributarios y no tributarios y subsidios pero con exclusión del producido de los empréstitos.<sup>8</sup> Por consiguiente, no todos los desembolsos relacionados con el servicio de la deuda pública han sido incluidos en la cuantificación del déficit: los pagos por concepto de intereses son agregados a gastos relacionados a rubros no vinculados a la deuda en tanto que se excluyen los pagos por amortizaciones. Por otra parte, los ingresos corrientes son contabilizados como ingresos del gobierno mientras que el producto de los empréstitos queda excluido. De esta manera, los déficit fiscales reflejan la diferencia que deberá cubrirse mediante empréstitos netos del gobierno, inclusive empréstitos directos del banco central. Los déficit fiscales así definidos no dan, por consiguiente, una evaluación directa de la expansión monetaria<sup>9</sup> ni de la presión total del gobierno sobre los mercados del crédito, ya que los empréstitos necesarios para financiar los pagos de amortizaciones no son incluidos como parte del déficit.<sup>10</sup>

14. De conformidad con esta definición hay dos tipos de operaciones financieras gubernamentales que implican igualmente la tenencia interna de la deuda y que no afectan el déficit fiscal corriente. En primer término, cualquier operación que implique únicamente modificaciones en la composición de la deuda del gobierno, por ejemplo, cuando se reemplazan los bonos a largo plazo por letra a corto plazo de la tesorería y viceversa. En segundo lugar, cualquier operación que involucre la monetización de la deuda existente del gobierno. El primer tipo de operación refleja una política de gestión de la deuda que apunta a obtener una estructura particular de vencimientos de la deuda pública. El segundo tipo de operación refleja operaciones de mercado abierto por parte del banco central, es decir, una pura política monetaria. En consecuencia, la definición convencional del déficit fiscal no depende de la estructura de vencimientos de la deuda pública interna en curso y del grado de monetización de la deuda que el banco central pueda procurar para fines de política puramente monetaria. En última instancia, esta conclusión no será válida, ya que tanto la política de gestión de la deuda como las operaciones de mercado abierto se verán eventualmente afectadas por la magnitud del déficit.

### **2. Efectos de la inflación sobre los pagos de intereses y sobre los déficit fiscales convencionales**

15. La inflación tiene una repercusión directa sobre el servicio de los intereses nominales de la deuda pública cuando se la incorpora a las expectativas y, por consiguiente, queda reflejada en las tasas de interés nominal. A fin de aislar este efecto de otras consecuencias de la inflación sobre el presupuesto del gobierno, se supone (a) que los gastos por con-

ceptos distintos del pago de intereses aumentan simultáneamente y en la misma medida que la inflación y (b) que mediante medidas discrecionales los encargados de la adopción de políticas ajustan el sistema tributario a un nuevo medio inflacionario a fin de mantener constante la relación de los ingresos tributarios con el producto interno bruto.<sup>11</sup> Sin embargo, es evidente que la misma hipótesis no puede ser adoptada para los pagos por concepto de intereses respecto de la deuda pública. El incremento de los pagos por intereses nominales sobre la deuda interna en curso está generalmente más allá del control de las autoridades fiscales ya que depende de la evolución de las tasas de interés de mercado y de las cláusulas de indización.<sup>12</sup> Pero con frecuencia, como se indicó anteriormente, el incremento de los pagos de intereses nominales no representa una transferencia real de poder adquisitivo del gobierno a los tenedores de la deuda. En cambio, en tanto la tasa real de interés no se modifique, ese incremento tiende a compensar a dichos tenedores por la erosión del valor de su capital debida a una tasa de inflación más elevada. Por consiguiente, los tenedores de la deuda no se enriquecerán en términos reales debido al aumento del nivel de las tasas de interés nominales si bien, en términos relativos, esto podría ocurrir si la inflación hubiese reducido los ingresos reales de otros grupos.

16. En el Apéndice I se ilustra formalmente el efecto del incremento de la tasa de inflación sobre los déficit fiscales convencionales en presencia de instrumentos de crédito de tasa de interés flotante. Dicho ejercicio supone que los ingresos del gobierno y los gastos no relacionados al servicio de la deuda siguen la evolución del nivel de precios. En otras palabras, parte de la hipótesis de que el déficit primario no se verá afectado por la tasa de inflación.<sup>13</sup> Se supone la operación plena del efecto de Fisher, según el cual las tasas de intereses nominales se ajustan completamente a la tasa esperada de inflación de modo de procurar una tasa real esperada constante de utilidades. Se supone además que la inflación esperada y la real coinciden y que toda la deuda está en manos de acreedores nacionales. Por supuesto, si la tasa efectiva de inflación difiere de la tasa esperada, la tasa real posterior habrá de cambiar. Partiendo de estas hipótesis, se demuestra que cuando la inflación se acelera, la cuenta por intereses nominales aumenta en una magnitud mayor que proporcional al nivel de precios, produciendo un incremento del déficit fiscal en términos del PIB. Se produce un efecto contrario si la tasa de inflación se desacelera.<sup>14</sup> Esto se explica porque de conformidad con los supuestos dados la inflación no afecta el valor real de los ingresos y de los gastos no correspondientes al pago de intereses y, por consiguiente, no influye sobre el déficit primario e incrementa el valor real de los pagos por concepto de intereses a fin de compensar a los tenedores de bonos del gobierno por la reducción del valor real del inventario de la deuda en circulación. La magnitud de este efecto depende de la tasa de inflación y de las dimensiones del inventario de la deuda interna de tasa de interés flotante.

17. Una demostración similar del Apéndice I indica que los déficit convencionales no se ven afectados por la inflación cuando la deuda pública esté indizada (en cuyo caso la corrección monetaria se considerará como una forma de amortización) o cuando su valor nominal se exprese en divisas.<sup>15</sup> Para reflejar este resultado, se supone que el tipo de cambio sigue la evolución de los precios internos.<sup>16</sup> Cuando la inflación se acelera, la depreciación de la moneda produce un incremento del valor interno de la deuda externa que es propor-

cional a las modificaciones del nivel de precios nacionales. Puesto que el valor real del inventario de la deuda permanece, por consiguiente, estable, los pagos por concepto de intereses aumentarán en la misma proporción que los precios internos, manteniendo de este modo constante su participación en el PIB.

18. Por consiguiente, de haber inflación y siempre que la deuda interna se exprese en instrumentos a corto plazo, la participación del déficit fiscal convencional en relación con el PIB se convierte en una función de (a) la tasa de inflación, (b) la magnitud de la deuda pública externa y (c) la composición interna /externa de la deuda pública total. En los países cuya deuda pública esté expresada totalmente en divisas, los déficits fiscales, como porciones del PIB, no se verán afectados por su tasa de inflación, con independencia de la magnitud de esa deuda. Por el contrario, los países cuya deuda esté expresada en obligaciones internas de interés flotante, acusarán un déficit fiscal que dependerá de la tasa de inflación y de la magnitud de su deuda pública. Esta asimetría se produce únicamente cuando se parte de la base de que mientras que todos los pagos de intereses nominales (inclusive la prima de inflación contenida en la tasa de interés nominal) son considerados gastos, y contribuyen de este modo al déficit fiscal, los pagos de amortización no son considerados gastos y por consiguiente no contribuyen al aumento del déficit evaluado convencionalmente. Durante períodos de inflación elevada, la tasa a la que un país se ve obligado implícitamente a amortizar su deuda aumenta, si bien la amortización de facto no es reconocida como tal. Cuanto más elevada sea la tasa de inflación, más rápida será la amortización implícita.

19. Las consecuencias de la inflación sobre el déficit cuando operen otros tipos de instrumentos de crédito deben ser también analizadas. En el caso en que el instrumento principal de financiamiento del gobierno hayan sido bonos a largo plazo de interés fijo, la cuenta de intereses nominales no se verá afectada por una explosión inflacionaria que no haya sido anticipada al tiempo en que los bonos fueron vendidos. Esto significa que en un período inicial, la cuenta de intereses y por consiguiente el déficit fiscal, tenderá a disminuir como parte del PIB.<sup>17</sup> Sin embargo, cuando esos instrumentos a largo plazo venzan, su amortización deberá ser financiada mediante la emisión de nuevos bonos. Esos bonos deventarán una tasa de interés más elevada que reflejará la mayor tasa esperada de inflación.<sup>18</sup>

20. Como se mencionó previamente, el caso de la deuda interna indizada es casi idéntico al de la deuda externa siempre que el ajuste del capital por concepto de inflación (corrección monetaria) sea considerado como amortización y no como gasto por concepto de intereses.<sup>19</sup> Las cláusulas de indización, sea que estén condicionadas por los precios internos o por el valor de las divisas, ajustan el valor del capital y afectan la magnitud nominal de los pagos actuales o futuros de amortización. Los pagos de intereses también se ven afectados, en la medida en que la tasa de interés (fijo) deba aplicarse a un capital ajustado con arreglo a la inflación (o con el tipo de cambio). Este efecto, no obstante, tiende a incrementar los pagos de intereses sólo en proporción a la tasa de inflación interna y deja la cuenta por concepto de intereses y el déficit inalterados en términos del PIB.<sup>20</sup> La magnitud de los ajustes producidos por la deuda indizada es similar, en principio, a la producida por la deuda externa. La posible fuente de diferencias podría estar relacionada a las modificaciones del ti-

po de cambio real, que es una posibilidad muy factible en muchos países, en particular cuando esos cambios ocurren para fines macroeconómicos o de estabilización.<sup>21</sup>

### 3. Reseña

21. En este capítulo se han descrito los principales efectos que puede producir la inflación sobre la relación entre los déficit fiscales cuantificados (conforme a definiciones convencionales) y el PIB. El análisis se ha concentrado en los efectos derivados del incremento de los pagos de intereses nominales sobre la deuda pública. Se ha demostrado que la aceleración de la inflación no afecta la magnitud del déficit convencional en términos del PIB cuando la deuda pública esté en manos de acreedores extranjeros o se trate de deuda interna indizada. Por el contrario, la operación de una deuda interna de interés flotante produce un incremento del déficit (conforme a definiciones convencionales) de magnitud suficiente para convertirlo en una función de la aceleración de la tasa de inflación y de la relación de la deuda de interés flotante con el PIB. Estos efectos diferenciales emanan exclusivamente de principios contables o definitorios. En el Apéndice I se exponen estos resultados de manera formal.

## III. Consecuencias macroeconómicas de los déficit fiscales definidos convencionalmente

### 1. Introducción

22. Una conclusión importante que cabe extraer del análisis precedente es que los países que tengan (a) tasas idénticas de inflación, (b) la misma deuda pública total en términos del PIB y (c) relaciones idénticas de ingresos tributarios y gastos no atribuibles al pago de intereses con el PIB, podrán reflejar, sin embargo, déficit fiscales convencionales muy distintos que dependerán exclusivamente de la composición de su deuda. Se plantea en consecuencia una interrogante acerca de las consecuencias económicas del déficit fiscal según ha sido definido convencionalmente y acerca de los méritos y deficiencias de esa definición.

23. Se presume que la evaluación del déficit fiscal en un contexto no inflacionario porporcionará a los funcionarios encargados de la adopción de políticas un indicio acerca del impacto neto de la actividad presupuestaria del gobierno sobre la demanda global y sobre los mercados financieros. Se procuraría de este modo indicar la magnitud de los recursos adicionales sobre los ingresos ordinarios del gobierno que éste deberá traer del sector privado o de fuentes externas para financiar sus operaciones. La definición convencional ha sido elaborada en consecuencia para medir el aporte del gobierno a la demanda global y, por esta vía, el desequilibrio externo de la cuenta corriente; o, alternativamente, para medir el desplazamiento o la exclusión del sector privado de los mercados financieros.<sup>22</sup>

24. Con arreglo a esta definición, los pagos por concepto de amortización no se agregan a otros desembolsos del gobierno al calcular el déficit (es decir, se los considera distintos de

otros tipos de gastos públicos tales como salarios, pago de jubilaciones, compra de bienes y servicios o gastos de capital) debido a la hipótesis implícita de que estos pagos de amortización no serán considerados como ingresos por quienes los perciban. En otras palabras, se supone que el nivel de consumo privado no se verá alterado por el recibo de amortizaciones ya que esas sumas no modifican el valor de la riqueza neta total y, por consiguiente, los ingresos permanentes de los beneficiarios. Por lo tanto, una hipótesis básica consiste en suponer que el comportamiento de los tenedores de bonos como consumidores no se verá modificado por los pagos de amortizaciones. Otro supuesto fundamental consiste en esperar que los tenedores de bonos reinviertan voluntariamente las sumas que reciban en nuevos bonos del gobierno emitidos de conformidad con las condiciones en curso del mercado. En otras palabras, que su comportamiento como inversores financieros tampoco se verá afectado. Por consiguiente, se estima que los servicios de amortización no crearán presiones adicionales sobre los mercados financieros o de bienes. Sin embargo, en un contexto no inflacionario, los pagos por concepto de intereses del gobierno deberían ser tratados diferentemente de los pagos por amortizaciones. Se supone que quienes reciban pagos por concepto de intereses los considerarán simplemente como otro tipo de ingresos que serán consumidos o ahorrados según sea la propensión al consumo de los beneficiarios. Se trata de un ingreso sobre la riqueza y no de un aumento de la riqueza. Por lo tanto, pueden ser consumidos sin reducir el patrimonio neto acumulado del tenedor de bonos. Por consiguiente, los pagos por concepto de intereses tendrán efectos macroeconómicos similares a cualquier otro tipo de gastos.<sup>23</sup>

## 2. El tenedor de bonos como consumidor

25. Sin embargo, de haber inflación, la situación se torna más complicada. Como ya fue argumentado, en un medio inflacionario los pagos por concepto de intereses reflejan —por lo menos parcialmente— una compensación por la erosión del valor real del capital invertido. La porción de los pagos por concepto de intereses que refleja simplemente la erosión de capital como consecuencia de la inflación constituye, pues, un reembolso implícito del capital.<sup>24</sup> Podría sostenerse que, en un sentido económico auténtico, esta porción es similar al pago de amortización y que un tenedor de bonos racional la consideraría de la misma manera. Por consiguiente, la interrogante que debe responderse es si dicha porción inducida por la inflación de los pagos por intereses deberá ser tratada del mismo modo que otros gastos públicos determinantes del déficit o si ha de considerársela de la misma manera que a los pagos de amortización.

26. La respuesta a esta interrogante depende en gran medida de la utilización que los interesados hagan de la corrección monetaria. Si los individuos no considerasen a estos pagos por concepto de intereses como un ingreso (es decir, si no están sujetos a una ilusión monetaria) sino que los reconocieran en cambio como reembolso de un préstamo real previamente efectuado, deberían tratar estos pagos por concepto de intereses de la misma manera en que tratarían otros pagos explícitos de amortización. Como resultado, estos pagos podrían tener consecuencias monetarias, de cuenta corriente o de exclusión similares a la de los pagos de amortizaciones explícitas.<sup>25</sup> Para mantener inalterado el valor real de su pa-

trrimonio neto, los tenedores de bonos podrían reinvertir estos ingresos en bonos del gobierno adicionales de conformidad con las condiciones vigentes en el mercado, siempre que esos bonos conservasen sus cualidades como inversión. En ese caso, la evaluación convencional del déficit habrá de exagerar probablemente el impacto de la demanda global del déficit sobre la economía, pudiendo argumentarse la necesidad de corregir ese déficit respecto del efecto de la inflación. Debe observarse que estas consideraciones se aplican igualmente a los pagos por concepto de intereses nominales y a los pagos derivados de la indicación formal del capital.

27. Para analizar las distintas repercusiones posibles sobre la economía de la inclusión o exclusión del servicio de la deuda inflacionaria, un punto de partida útil sería la identidad de ingreso nacional de la que se deriva frecuentemente el impacto de los déficit del gobierno sobre la cuenta corriente:<sup>26</sup>

$$CA = D_G + D_P \quad (1)$$

entendiéndose por CA el déficit de la cuenta corriente, por  $D_G$  el déficit fiscal del gobierno, y por  $D_P$  el saldo neto del sector privado, siempre en términos nominales.<sup>27</sup> El déficit del gobierno podría definirse de la siguiente manera:

$$D_G = G + I - T \quad (2)$$

entendiéndose por G los gastos públicos nominales inclusive el componente real de pagos por intereses, por I la corrección monetaria,<sup>28</sup> y por T los ingresos corrientes tributarios y no tributarios.

28. De la ecuación (1) se desprende que cuando el sector privado esté equilibrado ( $D_P = 0$ ), el déficit de cuenta corriente equivale al déficit fiscal. En condiciones no inflacionarias, cabe esperar cierta estabilidad del balance del sector privado, por lo menos a corto plazo; en tal caso, la relación entre las modificaciones del déficit fiscal del gobierno y los cambios en la cuenta corriente son obvios.

29. Sin embargo, de haber inflación, el déficit del gobierno y el superávit del sector privado pueden resultar correlacionados. El incremento del déficit del sector público ocasionado por el aumento de los pagos por concepto de intereses que compensen simplemente la inflación aumentaría en una magnitud equivalente al superávit del sector privado si estos pagos fuesen reinvertidos totalmente por dicho sector en bonos públicos. En ese caso, la cuenta corriente permanecería inalterada y puesto que otra financiación no es necesaria, el incremento del déficit del sector público difícilmente produciría presiones adicionales sobre la demanda.

30. Este argumento puede ilustrarse mejor si los saldos del sector público y privado se definen en términos de su financiamiento:

$$D_G = F_G + \Delta M^S + \Delta B^S \quad (3)$$

$$D_P = F_P + \Delta M^D + \Delta B^D \quad (4)$$

entendiéndose por  $F_G$  el financiamiento exterior del sector público por  $\Delta B^S$  el incremento neto del empréstito público interno y por  $\Delta M_S$  el incremento (nominal) de la oferta de moneda de base. El lado izquierdo de la ecuación (3) representa el déficit fiscal cuantificado convencionalmente,<sup>29</sup> en tanto que el lado derecho reseña las alternativas de financiamiento para el déficit fiscal. En la ecuación (4)  $F_P$  es el financiamiento externo del sector privado,  $\Delta M^D$  el incremento de las tenencias monetarias del sector privado y  $\Delta B^D$  el incremento de las tenencias de bonos del gobierno. La ecuación (4) se limita a indicar que el déficit o superávit del sector público debe reflejarse en cambios relativos a su posición neta de activos financieros.

31. Si se parte, para simplificar este análisis, de una base de financiamiento exterior neto cero para el sector privado y para el público (es decir,  $F_G = F_P = 0$ ) y se reemplaza la ecuación (4) en la ecuación (1), obtenemos lo siguiente:

$$CA = D_G - \Delta M^D - \Delta B^D \quad (5)$$

32. De la ecuación (5) se desprende claramente que los cambios en el déficit definido convencionalmente afectarán la cuenta corriente únicamente si esos cambios no son equiparados por modificaciones en el mismo sentido de la demanda nominal de dinero o de bonos del gobierno. Un resultado más específico podría obtenerse suponiendo  $\Delta M^D = 0$  y reemplazando la ecuación (2) en la ecuación (5), como sigue:

$$CA = (G - T) + (I - \Delta B^D) \quad (6)$$

lo que implica que si el incremento del déficit es resultante de pagos por concepto de intereses más elevados provocados por la inflación sobre la deuda en curso,  $I$ , y si este resultado ha de ser plenamente equiparado con un incremento equivalente de las tenencias nominales de bonos (a fin de mantener constante el valor real del inventario), luego  $I = \Delta B^D$ ; por lo tanto, un déficit más elevado no tendría consecuencias de cuenta corriente. Podría decirse, por consiguiente, que la inflación al crear la posibilidad de una correlación significativa entre los incrementos de los déficit del gobierno definidos convencionalmente y los incrementos de los ahorros nominales del sector privado representados por un aumento en la demanda nominal de bonos, elimina, o al menos atenúa, el vínculo entre los cambios en los déficit presupuestarios definidos convencionalmente y los cambios de la cuenta corriente.<sup>30</sup> La relativa validez empírica de este argumento queda demostrada por el hecho de que en los países en que se producen tasas muy altas de inflación y déficit fiscales (convencionales) extremadamente elevados se observa frecuentemente escasa correlación entre la magnitud del déficit fiscal (como porción del PIB) y la magnitud del déficit de la cuenta corriente. Esta correlación es obvia, no obstante, en los países con bajas tasas de inflación.

### 3. El tenedor de bonos como inversor

33. Cabe preguntarse entonces: ¿debería el pago por concepto de intereses que representa la corrección monetaria (I) ser incluido en el concepto de déficit a fin de procurar una estimación ajustada del posible impacto de dicho déficit en la economía? La respuesta a esta interrogante no es tan clara como cabría suponer del análisis precedente. Depende en gran medida, si bien no totalmente, de decidir si el servicio de la deuda que se limite simplemente a compensar a los tenedores de bonos por la inflación puede ser refinanciando realmente en las mismas condiciones supuestas más arriba.<sup>31</sup> A este respecto, adquieren importancia crítica los factores que afectan la determinación de la demanda del sector privado de bonos del gobierno.

34. Una manera de abordar el interrogante precedente consiste en examinar el comportamiento de un tenedor típico de bonos como consumidor y como inversor. Para que su comportamiento como consumidor no se vea afectado por el pago por concepto de intereses que represente la corrección monetaria, es suficiente con suponer que el tenedor de bonos no padece de una ilusión monetaria. En la medida que comprenda plenamente que la corrección monetaria que recibe no es sino una amortización disimulada, es probable que la trate como tal y que su comportamiento como consumidor no se vea afectado. En consecuencia, es posible argüir, en términos del impacto directo de la demanda global, como ya lo hemos hecho, que de no haber una situación de ilusión monetaria, el componente inflacionario de los pagos por intereses no afectará el consumo global y en consecuencia, la cuenta corriente de la balanza de pagos. Sin embargo, cuando la tasa de inflación no sea elevada o cuando esté cambiando, o cuando la inflación constituya un fenómeno nuevo, o se vea constreñida por distintas políticas del gobierno, de modo que la determinación de la tasa de inflación subyacente resulte dudosa, es probable que al menos ciertos tenedores de bonos padezcan de ilusiones monetarias, por lo que es preciso tener en cuenta la importancia de esta hipótesis. La total ausencia de ilusión monetaria solo es concebible cuando la tasa de inflación se haya estabilizado durante algún tiempo y fuese relativamente elevada.

35. Sin embargo, si bien podría argumentarse válidamente que un elevado déficit convencional resultante principalmente del efecto de la inflación sobre los pagos por intereses nominales tal vez no tenga, partiendo de la hipótesis de inexistencia de ilusión monetaria, ningún efecto directo sobre el tenedor de bonos como consumidor, es muy probable que lo afecte en su carácter de inversor. Lo que debe entenderse es que un déficit convencional elevado aumentará los pagos nominales que el gobierno hace a los tenedores de bonos (es decir, acelerará el ritmo al que la deuda vaya siendo implícitamente amortizada) exactamente al mismo tiempo en que estén cambiando rápidamente las percepciones de esos tenedores acerca de las tasas de ingresos esperadas respecto de diferentes activos y acerca de los riesgos asociados a esas utilidades. Por consiguiente, es improbable que de conformidad con estas circunstancias, el gobierno pueda refinanciar el componente inducido por la inflación de los gastos por intereses exactamente en las mismas condiciones reales (es decir, igual tasa real de interés por idénticos vencimientos) que de no haber inflación.



36. La refinanciabilidad total mediante bonos del servicio de intereses inducido por la inflación requerirá (1) una demanda estable de bonos en términos reales y (2) que la tasa de inflación no sea considerada como un argumento en esa función. Estas dos condiciones implicarían que el sector privado está dispuesto a conservar en cartera el mismo monto real de bonos del gobierno, en moneda nacional, sin cambios en las condiciones respecto de otros valores financieros nacionales o extranjeros, con independencia de la magnitud del proceso inflacionario. Si esta hipótesis respecto del comportamiento de los inversores fuese válida, el gobierno podría emitir y colocar, sin modificar las tasas de utilidades y las condiciones de liquidez, nuevos bonos nominales para financiar la porción del servicio de la deuda que compense a los tenedores de bonos por los efectos de la inflación. La emisión de nuevos bonos no alteraría el inventario real de bonos en circulación y dado que los inversores estarían dispuestos a conservarlos, no modificaría las pautas de gasto ni crearía presiones sobre las tasas de intereses.

37. ¿En qué medida es plausible suponer que la función de demanda de bonos de gobierno no incluirá a la inflación como argumento? Aunque se trata de una pregunta esencialmente empírica, la mayoría de los argumentos teóricos basados en la teoría de cartera apoyan la existencia de esa función.<sup>32</sup> Estos argumentos fueron desarrollados respecto de importantes países industriales en que no se observaban tasas elevadas de inflación. No obstante, hay ciertas maneras en que la inflación podría reducir la demanda real de bonos. Esas vías incluyen (a) los efectos de la ilusión monetaria que inducirán a los tenedores de bonos a incrementar su consumo y, mucho más probablemente, (b) la posible percepción de un mayor riesgo de incumplimiento que acompañaría a un inventario nominal más elevado de la deuda y a una alta tasa de inflación.

38. Si la inflación redujera realmente la demanda real de bonos, los pagos de intereses inducidos por la inflación (así como los pagos de indización) no serán totalmente refinanciables en las condiciones actuales. La venta de estos bonos requerirá tasas de interés reales más elevadas o una mayor liquidez de los bonos. Esto causaría un incremento en las presiones de la demanda sobre toda la economía. Por consiguiente, en este caso los pagos de intereses inducidos por la inflación no deberían ser excluidos de los cálculos del déficit. Una cuestión diferente sería determinar si los pagos deberán ser completamente incluidos en estos cálculos.

39. En lo que hace a la ilusión monetaria, es difícil racionalizarla en una escala significativa y por un período prolongado cuando la tasa de inflación sea elevada y estable. Pero cuando la inflación es un fenómeno nuevo o cuando la tasa de inflación cambia rápidamente, probablemente se producirán algunos de estos efectos. Es indudable que en estos casos algunos individuos no podrán distinguir entre los pagos de intereses nominales y reales, lo que afectará sus pautas de consumo.

40. La noción de riesgo de incumplimiento asociada al nivel de la deuda nominal es, no obstante, más plausible y requiere mayor elaboración. El incremento de la percepción del riesgo vinculado al aumento del inventario de la deuda real no necesita explicación; respec-

to de la deuda nominal, se lo podría racionalizar principalmente sobre la base de incremento relativo del volumen de la deuda pública en comparación con otras fuentes de ingreso y financiamiento. Este razonamiento incluye básicamente tres elementos: (a) el aumento de la deuda financiera pública en relación con los ingresos tributarios del gobierno, dado que en situaciones reales es probable que esos ingresos estén retrasados en relación con el proceso inflacionario; (b) el aumento de la deuda en relación con la base monetaria, habida cuenta que esta base monetaria disminuye en términos reales a causa de la reducción de la demanda de dinero a medida que se acelera la inflación; y (c) su aumento relativo a la capacidad de contraer empréstitos en el exterior, puesto que la inflación probablemente reducirá la confianza de los inversores extranjeros.

41. Si la inflación provocara una disminución de la capacidad para aumentar los impuestos, recaudar el impuesto inflacionario sobre la base monetaria o contraer empréstitos en el extranjero, aumentará también el riesgo de incumplimiento del pago de la deuda pública o, por lo menos, la percepción pública de dicho riesgo. Si eso ocurriese, la inflación podría reducir el interés de los inversores en efectuar préstamos al gobierno. Esta actitud por parte del público se verá reforzada por el hecho de que el deterioro de la situación inflacionaria incrementará la probabilidad de que se adopten programas de ajuste que podrían incluir gravámenes sobre el capital de los tenedores de bonos, impuestos sobre la renta o sobre los ingresos por concepto de intereses más elevados, y restricciones a los movimientos de capital.

42. En determinadas circunstancias, podría sostenerse que la demanda de bonos de gobierno aumentará en realidad en términos reales a medida que se incremente la inflación. Esto podría ocurrir en primer término debido a que los individuos tratarían de desprenderse del dinero improductivo de intereses incrementando de este modo su demanda de valores que los devenguen. Pero lo que es más importante es que este fenómeno ocurriría cuando los bonos de gobierno estuvieran totalmente indizados o produjeran ingresos estrechamente relacionados a la tasa de inflación. En tal caso, el riesgo de poseer bonos del gobierno sería relativamente menor en la medida en que los tenedores de bonos siguiesen confiando en la capacidad y disposición del gobierno para continuar cumpliendo con sus obligaciones financieras. De ser así, los bonos del gobierno podrían ser considerados como inversiones más convenientes que otras alternativas disponibles ya que se estimaría que el riesgo asociado a las utilidades sobre activos reales específicos (como acciones o bienes inmuebles) así como sobre activos financieros no indizados habrán de aumentar debido a la mayor variabilidad de los precios relativos en situaciones inflacionarias.<sup>33</sup>

43. La validez del argumento precedente se vería, sin embargo, disminuída si la tasa de inflación se tomase elevada y si existiese la alternativa de efectuar inversiones financieras en el exterior, en especial de presentarse la posibilidad de que el gobierno pudiera cambiar su tratamiento de los bonos indizados o no cumplir con sus obligaciones. En este caso, los bonos indizados del gobierno serían considerados, al menos por ciertos inversores, como una inversión menos atractiva que las alternativas ofrecidas en el exterior, con lo que los ahorros financieros se canalizarían fuera del país. Uno de los resultados de este cambio de

actitud podría ser la expresión en dólares de las actividades económicas. Otra consecuencia sería la fuga de capitales.

44. El sistema tributario introduce otro factor importante que lleva a la reducción de la demanda real de bonos del gobierno en un período de inflación elevada. Los impuestos sobre la renta se aplican generalmente, si bien no en todos los casos, sobre los ingresos nominales. Por consiguiente, cuando los inversores reciben pagos de intereses nominales, deberán tributar sobre el total de estos pagos, sin el beneficio de un ajuste por efecto de la inflación. Este hecho, por sí solo, podrá inducir un cambio que implicará el reemplazo de los valores financieros (inclusive bonos del gobierno) por activos reales o inversiones en el exterior, dado que las ganancias del capital no realizadas sobre los activos reales están libres de impuestos mientras que las inversiones en el exterior con frecuencia no son gravadas en absoluto. Además, ya que es difícil, si no imposible, evadir el pago de impuestos sobre los ingresos derivados de los bonos del gobierno y puesto que es mucho más sencillo evadir los impuestos sobre los ingresos derivados de fuentes particulares, se producirá una caída de la demanda de los bonos del gobierno a menos que se los exima de cargas tributarias. Es un hecho comprobado que en ciertas ocasiones los gobiernos han incrementado sus ingresos reales eximiendo de impuestos a los bonos para inducir a sus tenedores a mantenerlos en cartera.

45. Otros dos factores deberían ser considerados al analizar la estabilidad de la demanda real de deuda pública. Uno de estos factores está vinculado a la confianza general que inspiren las políticas económicas del gobierno. En general, la persistencia de tasas elevadas de inflación producirá probablemente una erosión de la confianza de los agentes económicos acerca de la competencia de las autoridades para llevar a cabo políticas económicas adecuadas. Esta disminución de la confianza produce escepticismo acerca de la eficacia del gobierno y, en consecuencia, el deseo de reducir los riesgos de las carteras particulares respecto de activos y valores vinculados directamente a las políticas del gobierno. Por consiguiente, una crisis de confianza tenderá a modificar las preferencias en perjuicio de los bonos del gobierno y, casi con seguridad, en beneficio de activos y valores en el exterior u otros nacionales de naturaleza especulativa. Como ya se mencionó, las consideraciones de tipo tributario habrán de contribuir probablemente a este cambio de actitud.

46. La segunda consideración está vinculada a la innovación financiera. Si bien se introducen constantemente en el sistema económico nuevos instrumentos financieros, es durante períodos de inflación elevada y sostenida que muchas nuevas alternativas a los instrumentos existentes aparecen en el mercado en respuesta a la demanda de formas de protección contra la inflación. En esta circunstancia, la demanda de bonos del gobierno tal vez no sea suficientemente estable para garantizar una hipótesis de refinanciabilidad plena del volumen total de pagos de intereses inducidos por la inflación.

#### 4. Efectos de la liquidez

47. Otra consideración importante que influye en la decisión de incluir o excluir a la deuda interna de la evaluación del déficit es el impacto potencial del volumen de la deuda pública nominal sobre las condiciones monetarias generales de la economía. Aunque se garantizase la refinanciabilidad plena del servicio de la deuda, su pertinencia podría ser cuestionada sin embargo desde un ángulo conceptualmente diferente. Cuando la tasa de inflación se acelera tornándose elevada, es probable que el gobierno se vea obligado a aumentar los ingresos reales y efectivos correspondientes a sus obligaciones mediante el mejoramiento de la calidad de los instrumentos de la deuda, es decir, aumentando su liquidez.<sup>34</sup> Este incremento de la liquidez aumentaría la "monetización" de la deuda pública adecuándola mejor para reemplazar a parte de la base monetaria en su rol como medio de cambio. Esta posibilidad de sustitución aceleraría la reducción de la demanda de base monetaria y tendría consecuencias inflacionarias y, según sea el desenvolvimiento del tipo de cambio, sobre la balanza de pagos, similares a las asociadas a un incremento de la oferta de dicha base.<sup>35</sup> Si a medida que se acelerase la inflación este proceso sustitutivo fuese llevado hasta sus últimas consecuencias, la deuda del gobierno podría convertirse en la fuente más importante de oferta de dinero del sistema y su servicio inflacionario podría ser equivalente a la indización de la oferta de dinero. Una vez más, este efecto de la demanda de dinero asociado a una mayor liquidez de la deuda pública ha sido observado en países que experimentan tasas muy elevadas de inflación.

48. Para concluir, puede decirse que aún cuando el componente inflacionario del servicio de la deuda (sea derivado de pagos por intereses o indización) habrá de ejercer probablemente menos presiones sobre los mercados financieros o de bienes que el componente real de los pagos por concepto de intereses u otros gastos del gobierno, las numerosas observaciones formuladas respecto de esta conclusión y, además, las probables consecuencias financieras de este tipo de gasto ponen en tela de juicio la conveniencia de excluir completamente a los servicios inflacionarios de la deuda de las estimaciones del déficit.

#### IV. Una definición alternativa: el déficit fiscal operacional

49. Una vez reconocidas las deficiencias de la definición convencional del déficit fiscal en un contexto inflacionario, queda por averiguar si existen medidas alternativas que ayudarían a resolver algunos de sus problemas analíticos. Una alternativa propuesta y utilizada en algunas ocasiones es el denominado "déficit fiscal operacional". Se lo define en general como el déficit convencional menos la porción del servicio de la deuda que compensa a los tenedores de la deuda por la inflación real. O, alternativamente, se lo define como el equivalente del déficit primario más el componente real de pagos por concepto de intereses. Entre los gastos públicos que determinan el déficit operacional se incluyen únicamente los pagos de intereses, es decir, la porción de pagos por concepto de intereses que exceda al producto de la deuda en circulación y la tasa de inflación real. El justificativo económico de esta definición reside en la hipótesis de que los pagos por concepto de intereses

inducidos por la inflación son similares en sus efectos a los pagos de amortización. Los déficit convencionales excluyen los pagos de amortización del cálculo del déficit independientemente de la manera en que estos pagos sean financiados. El concepto del déficit operacional otorga el mismo tratamiento a la porción del servicio de la deuda que sólo compense la inflación.

50. Además de las objeciones examinadas en la sección precedente a la noción de que el servicio de la deuda compensatorio de la inflación es totalmente refinanciable, el cálculo real del déficit operacional requiere una estimación precisa de la porción de los pagos de intereses que compensan la inflación. Esta operación involucra frecuentemente grandes dificultades técnicas; por ejemplo, tal vez deba escogerse entre distintos índices inflacionarios el que sea más adecuado para calcular las tasas reales de interés. Y, por supuesto, ninguno de estos índices reflejará posiblemente la tasa esperada de inflación. Otro problema surge cuando las tasas de intereses sean negativas en términos reales. La aplicación de un índice general en estas circunstancias significaría un ajuste en menos de la evaluación del déficit operacional en una magnitud mayor que la de los pagos de intereses reales. ¿Cuál es el ajuste adecuado en estas circunstancias? ¿Es posible estimar mejor la refinanciabilidad acudiendo a pagos de intereses reales o a la erosión inflacionaria del valor del capital de la deuda pública en circulación? En este caso en particular, se ha sugerido incluso una tercera posibilidad, a saber, la reducción del pago de intereses computables a un monto equivalente a una tasa de interés real (de tendencia) calculada sobre la deuda pública en circulación. Las dificultades en escoger el método adecuado dimanar de la evaluación de cuál alternativa reflejará mejor el comportamiento de los tenedores de bonos.<sup>36</sup>

51. A pesar de estas dificultades, la definición del déficit operacional, junto con el déficit convencional, puede proporcionar datos útiles a los funcionarios encargados de la adopción de políticas cuando la tasa de inflación sea muy elevada. Esta definición reflejará, en principio, una estimación más baja del déficit del sector público, que sólo será pertinente si la refinanciabilidad del servicio de la deuda es viable en la medida de lo estimado y si este refinanciamiento no tiene en sí mismo consecuencias inflacionarias.

## V. Conclusiones

### 1. Pertinencia de las cuestiones examinadas

52. De haber una deuda interna de interés flotante, la inflación plantea tres tipos de dificultades a la definición convencional de los déficit fiscales: (a) dificultades para evaluar el significado y las consecuencias exactas del déficit fiscal; (b) dificultades para evaluar el rendimiento del sector fiscal en el curso del tiempo cuando la tasa de la inflación o la composición de la deuda, o ambos factores, experimenten cambios; y (c) dificultades para comparar los déficit de países que acusen distintas tasas de inflación y diferentes utilizaciones de los instrumentos de la deuda.

### **a. Significado del déficit**

53. En todo caso, el déficit fiscal no es un método suficientemente preciso para evaluar el impacto de la política fiscal sobre la economía. Sin embargo, cuando está sustentado por un análisis económico pertinente, puede ser un indicador de la necesidad y del alcance del ajuste sobre el sector de gastos o de ingresos del presupuesto. A pesar de sus obvias limitaciones, se lo considera generalmente un instrumento útil para interpretar los acontecimientos económicos y para examinar debidamente distintas opciones de política. Sin embargo, el hecho de que países que reflejan tasas idénticas y substanciales de inflación, iguales relaciones de ingresos y gastos no atribuibles al pago de intereses respecto del PIB e idénticas relaciones entre la deuda y el PIB, puedan acusar no obstante déficits fiscales muy diferentes cuando la composición de su deuda total sea diferente, plantea graves interrogantes a la interpretación de este concepto en circunstancias inflacionarias. Por esta razón, a medida que se acelera la tasa de inflación, se hace esencial complementar de distintas maneras la información procurada por conducto del déficit convencional.

### **b. La evaluación del rendimiento fiscal en el curso del tiempo**

54. Las complicaciones introducidas por la aceleración o desaceleración de la inflación en la interpretación de los déficits fiscales convencionales dificulta la evaluación del rendimiento fiscal en el curso del tiempo. Una pura medida de gestión de la deuda que cambie la composición de la deuda pública sin afectar sus dimensiones puede ilustrar la naturaleza de este problema. En circunstancias inflacionarias, las políticas de gestión de la deuda que modifiquen, por ejemplo, en el curso del tiempo los componentes de obligaciones internas de interés flotante y de deuda exterior de la estructura de la deuda pública, influirán sobre la magnitud aparente del déficit convencional, alterando la imagen del rendimiento fiscal del país.<sup>37</sup> Los cambios en la disponibilidad de financiamiento exterior o del nivel de reservas pueden tener en cuenta grandes modificaciones en el inventario de la deuda interna de interés flotante que, en circunstancias inflacionarias, tendrían considerables consecuencias para la cifra del déficit convencional.<sup>38</sup> Por consiguiente, tales medidas de política proyectarían una imagen de mejoramiento fiscal mientras que, en realidad, el país no habría experimentado ningún cambio básico de políticas fiscales.

### **c. Comparación de las políticas fiscales de distintos países**

55. Los factores ya descritos influirán también sobre cualquier ejercicio de comparación entre distintos países si es que tales comparaciones deben realizarse. Por ejemplo, los países que tengan relaciones iguales entre la deuda y el PIB, tasas de inflación similares pero elevadas y otras posiciones fiscales idénticas, tal vez reflejarán niveles muy distintos de déficit convencionales si el conjunto de los instrumentos de la deuda pública es diferente. Este problema podría ser grave cuando la comparación correspondiera a países que padeciesen de una inflación elevada y en aceleración. Esta objeción también sería particularmente pertinente en relación con la comparabilidad entre países de inflación más moderada siempre que sus relaciones totales entre la deuda y el PIB sean elevadas y que la estruc-

tura de sus deudas difiera significativamente.

## 2. Conclusiones generales

56. En este documento se han examinado y analizado diversas maneras en que la definición usual o convencional del déficit fiscal se ve afectada por tasas elevadas de inflación. Ha quedado reflejado que a medida que aumenta la tasa de inflación, el cuadro resultante de una cuantificación convencional tal vez, pierda precisión en ciertas circunstancias dado que la evaluación convencional puede aumentar considerablemente la magnitud de ajuste fiscal que requiere un país. Por ejemplo, un país que acuse una tasa alta de inflación y una relación de la deuda interna elevada que, a título de ejemplo, se exprese en una evaluación convencional del déficit del 20 por ciento del PIB, probablemente no requerirá un incremento de los ingresos o una reducción de los gastos públicos no correspondientes al pago de intereses de la misma magnitud para restaurar el equilibrio fiscal. Por lo general, un ajuste menor será suficiente a los fines del ajuste fiscal emprendido para reducir la tasa de inflación, y por consiguiente, los pagos por concepto de intereses. Con posterioridad a esa medida, el déficit convencional disminuirá en una proporción mayor que el ajuste fiscal anterior.

57. Si bien hemos señalado la naturaleza de los problemas de una definición convencional, no coincidimos con el argumento de que, en condiciones inflacionarias, una definición que elimine totalmente del déficit convencional los pagos de intereses inducidos por la inflación es plenamente comparable al déficit de los países con baja inflación y constituye por consiguiente la definición pertinente para orientar la política fiscal. Esta definición alternativa podría dar la impresión de que no se requiere ningún ajuste fiscal, conclusión con frecuencia incorrecta en los países de elevada inflación.<sup>39</sup> En otras palabras, si bien en países de inflación elevada la cuantificación convencional podría exagerar la magnitud del ajuste fiscal necesario, es muy probable que la evaluación operacional reste importancia a este ajuste. Se han examinado distintas razones que explican por qué esta definición alternativa no puede servir como sustituto de la convencional y por qué con frecuencia no refleja la auténtica repercusión de la posición fiscal del gobierno respecto de la inflación y de la balanza de pagos. Una medida que corrija con posterioridad el déficit respecto del efecto de la inflación (como ocurre con el déficit operacional) podría no tener en cuenta el impacto previo del déficit sobre la inflación.

58. La conclusión implícita que se desprende es que cuando la tasa de inflación de un país aumenta a niveles elevados, la interpretación usual de cuantificaciones aisladas y normalizadas de los déficit fiscales debería ser objeto de un análisis cuidadoso. En los países de elevada inflación debería procurarse la cuantificación convencional del déficit así como una cuantificación que ajustara el déficit con respecto al efecto de la inflación. Ambas medidas tienen sus inconvenientes y están basadas en determinadas hipótesis acerca del comportamiento de los agentes de la economía. Sin embargo, su utilización conjunta proporcionará más información que la que se obtendría acudiendo a una sola de dichas medidas.<sup>40</sup>

59. La determinación de si el ajuste fiscal requerido se aproxima más estrechamente a la cuantificación convencional o a la cuantificación corregida con arreglo a la inflación, deberá determinarse caso por caso teniendo en cuenta la evolución de los precios, la de la cuenta corriente de la balanza de pagos, los recursos financieros disponibles para el financiamiento del déficit y la causa principal identificable de la inflación. Por razones prácticas, la magnitud del servicio de la deuda que compense a los tenedores de bonos por la reducción del valor real de su activo como consecuencia de la inflación deberá efectuarse explícitamente a fin de indicar la parte del déficit cuyo impacto dependa principalmente de las decisiones de cartera relativas a la demanda del público de bonos del gobierno y de los efectos potenciales de estos bonos sobre las condiciones monetarias y de liquidez de la economía.



## APENDICE I

### Impacto de la inflación sobre el déficit en presencia de distintos tipos de instrumentos de crédito

En este apéndice se desarrolla una demostración formal para demostrar el impacto diferencial de la inflación sobre déficit definidos convencionalmente en presencia de distintos tipos de instrumentos de crédito.

A fin de simplificar al máximo las demostraciones se ha partido de la hipótesis siguiente: (a) el ingreso real permanece constante en el curso del tiempo; (b) el presupuesto está inicialmente equilibrado y los pagos por concepto de intereses (reales) se financian mediante un superávit de todas las demás operaciones; (c) las tasas de intereses nominales de la deuda pública son modificadas de inmediato al producirse cambios en la tasa de inflación a fin de mantener constante la tasa de interés real; (d) las tasas de inflación esperada y efectiva son iguales; (e) las políticas del gobierno mantienen el crecimiento de los ingresos y de los gastos no correspondientes al pago de intereses al mismo ritmo que la inflación; y (f) se observa una tasa constante de inflación.

El equilibrio original del presupuesto implica lo siguiente:

$$D_0 = G_0 - R_0 + S_0 r = 0 \quad (1)$$

entendiéndose por

$D_0$  = déficit fiscal del período inicial;

$R_0$  = ingresos del período inicial;

$G_0$  = gastos no correspondientes al pago de intereses en el período inicial

$S_0$  = inventario de la deuda pública al comienzo del período inicial, y

$r$  = tasa real de interés

#### 1. Caso de deuda de interés flotante

La hipótesis del ajuste pleno de la tasa de interés nominal ( $i$ ) a la inflación implica lo siguiente:

$$i = (1 + \pi)(1 + r) - 1 = \pi + r(1 + \pi) \quad (2)$$

por consiguiente el déficit fiscal del período  $n$  ( $D_n$ ) se expresaría como sigue:

$$D_n = (G_o - R_o) (1 + \pi)^n [S_o + \sum_{i=0}^n D_{n-i}] [\pi + r(1 + \pi)] \quad (3)$$

El primer término de la derecha de la ecuación (3) refleja la suposición de que los ingresos y gastos no correspondientes a intereses del gobierno aumentan paralelamente a la inflación. El segundo término representa el monto de los pagos por concepto de intereses en el período  $n$ ; y el inventario de la deuda respecto de la cual se pagan intereses nominales en el período  $n$  es igual al inventario de la deuda del período 0 ( $S_o$ ) más los déficit acumulados hasta el comienzo del período  $n$ .

De la ecuación (3), dada la ecuación (1), se desprende que el déficit en el período 1 se expresará como sigue:

$$D_1 = (G_o - R_o) (1 + \pi) + S_o r (1 + \pi) + S_o = \\ (1 + \pi) [G_o - R_o + S_o r] + S_o \pi = S_o \pi$$

Respecto del período 2, la ecuación (3) es la siguiente:

$$D_2 = (G_o - R_o) (1 + \pi)^2 + [S_o + S_o \pi] [\pi + r(1 + \pi)] = \\ (1 + \pi)^2 [G_o - R_o + S_o r] + S_o \pi (1 + \pi) = S_o \pi (1 + \pi)$$

Como resultado general,

$$D_n = S_o \pi (1 + \pi)^{n-1} \quad (4)$$

Dada la hipótesis de un nivel de ingresos reales fijos, es decir, en que el PIB nominal aumenta a la misma tasa que la inflación, podemos expresar lo siguiente:

$$GDP_n = GDP_o (1 + \pi)^n \quad (5)$$

Por consiguiente, se lleva a la conclusión de que el déficit en términos del PIB,

$$\frac{D_n}{GDP_n} = \frac{S_o}{GDP_o} \frac{\pi}{1 + \pi} \quad (6)$$

se transforma en una función positiva de la tasa de inflación y del inventario inicial de la deuda de interés flotante en términos del PIB. El cuadro 1 reproduce los resultados numéricos de la ecuación (6) para distintas tasas de inflación y de deudas de interés flotante en términos del PIB.<sup>41</sup>

Ver llamada 42

| Intereses<br>flotantes<br>de la deuda<br>interna<br>(porcentaje<br>del PIB) |      |      |      |      |      |       |       |       |       |       |       |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |
|---|------|------|------|------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|---|---|---|---|---|---|---|---|----|----|----|
|   | 1    | 2    | 3    | 4    | 5    | 6     | 7     | 8     | 10    | 15    | 20    | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 10 | 15 | 20 |
| Mensual   | 12.7 | 26.8 | 42.5 | 60.0 | 80.0 | 100.0 | 125.0 | 151.8 | 213.8 | 435.0 | 791.6 |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |
| Annual  |      |      |      |      |      |       |       |       |       |       |       |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |

(Déficits fiscales como porcentaje del PIB)

|     |      |      |      |      |      |      |      |      |       |       |       |
|-----|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|-------|-------|
| 10  | 1.2  | 2.4  | 3.6  | 4.7  | 5.8  | 7.0  | 8.1  | 9.2  | 11.4  | 16.7  | 21.8  |
| 20  | 2.4  | 4.7  | 7.1  | 9.4  | 11.7 | 14.0 | 16.2 | 18.4 | 22.8  | 33.5  | 43.6  |
| 30  | 3.6  | 7.1  | 10.6 | 14.1 | 17.5 | 21.0 | 24.3 | 27.7 | 34.3  | 50.2  | 65.4  |
| 40  | 4.8  | 9.5  | 14.2 | 18.8 | 23.4 | 28.0 | 32.4 | 36.9 | 45.7  | 66.9  | 87.2  |
| 50  | 6.0  | 11.8 | 17.7 | 23.5 | 29.2 | 35.0 | 40.5 | 46.1 | 57.1  | 83.6  | 109.0 |
| 60  | 7.1  | 14.2 | 21.3 | 28.2 | 35.1 | 41.9 | 48.7 | 55.3 | 68.5  | 100.4 | 130.9 |
| 70  | 8.3  | 16.6 | 24.8 | 32.9 | 40.9 | 48.9 | 56.8 | 64.5 | 79.9  | 117.1 | 152.7 |
| 80  | 9.5  | 19.0 | 28.4 | 37.6 | 46.8 | 55.9 | 64.9 | 73.8 | 91.4  | 133.8 | 174.5 |
| 90  | 10.7 | 21.3 | 31.9 | 42.3 | 52.6 | 62.9 | 73.0 | 83.0 | 102.8 | 150.6 | 196.3 |
| 100 | 11.9 | 23.7 | 35.5 | 47.0 | 58.5 | 69.9 | 81.1 | 92.2 | 114.2 | 167.3 | 218.1 |

## 2. Caso de la deuda externa

En el caso de la deuda externa, así como en el de la deuda interna indizada en que indización no ha sido tratada como déficit determinante de los gastos, la tasa de interés no se ve afectada por la inflación interna;<sup>43</sup> no obstante, los pagos por concepto de intereses totales aumentarán con la inflación debido a que el valor nominal del inventario de la deuda expresado en moneda nacional se incrementa a medida que el tipo de cambio va depreciándose. En consecuencia, la ecuación (3) ha sido reformulada en los términos siguientes:

$$D_n = (G_o - R_o) (1 + \pi)^n + [S_o(1 + d)^n + \sum_{i=0}^n D_i (1 + d)^{n-i}]r \quad (3')$$

El segundo término de la derecha refleja los pagos de intereses; la tasa de interés ( $r$ ) se aplica a la deuda inicial indizada conforme a la tasa de depreciación de la moneda ( $d$ ) y sobre la deuda acumulada de déficit subsiguientes, que se indiza asimismo hasta fines del período  $n$ . Si se tiene en cuenta la hipótesis de que  $d = r$ , la ecuación (3') durante el período 1 será la siguiente:

$$D_1 = (G_o - R_o) (1 + \pi) + S_o (1 + \pi)r = (1 + \pi) [G_o - R_o + S_o r] = 0$$

y para el período 2:

$$D_2 = (G_o - R_o) (1 + \pi)^2 + S_o (1 + \pi)^2 r = (1 + \pi)^2 [G_o - R_o + S_o r] = 0$$

Por consiguiente, el presupuesto permanece equilibrado dado que el incremento de los pagos por intereses nominales es igual al aumento del excedente original de ingresos sobre gastos no correspondientes al pago de intereses.

## APENDICE II

### La inflación y las cuentas nacionales

El propósito de este apéndice es indicar las distorsiones y limitaciones consiguientes de las cifras de las cuentas nacionales cuando hubiese inflación. La práctica usual es ajustar las cuantificaciones del PIB o del PNB con arreglo a la inflación a fin de obtener una cuantificación de los cambios del producto en términos reales. Un ajuste similar no se efectúa, sin embargo, respecto de las corrientes de gastos e ingresos sectoriales para las que se elaboran ciertos indicadores, como la relación de ahorros personales, el déficit del presupuesto, y la cuenta corriente.

La identificación habitual entre el producto producido y vendido es la siguiente:

$$\text{PIB} = C + I + G + X - M \quad (1)$$

fórmula que expresa que el producto interno bruto equivale al consumo privado más la inversión más el gasto público más las exportaciones menos las importaciones; el gasto público se define excluyendo todos los pagos de transferencia, sean por concepto de intereses o subsidios. Por consiguiente, abarca únicamente las compras del gobierno de bienes y servicios. El PIB real se estima deflacionando los componentes de la derecha de la ecuación con arreglo a un factor de deflación medio del PIB o aplicando índices de precios que sean pertinentes a cada componente.<sup>44</sup>

Alternativamente, el ajuste de las cifras nominales a otras reales podría efectuarse sobre una cifra del producto nacional bruto, que se obtiene agregando o substrayendo el ingreso de factor neto del exterior al PIB.<sup>45</sup>

$$\text{PIB} = \text{PIB} \pm \text{FI} \quad (2)$$

o

$$\text{PIB} = C + I + G + \text{CA} \quad (3)$$

conforme a la cual

FI = ingreso de factores del exterior y

CA = cuenta corriente

Otra presentación usual de las cuentas nacionales abarca las corrientes sectoriales; si se supone que el PIB es igual al ingreso nacional disponible, el ingreso nacional personal (Yd) sería:

$$Y_d = PIB + R - T = C + S \quad (4)$$

entendiéndose por

R = transferencias recibidas del sector privado, inclusive pagos de intereses nominales de la deuda pública

T = impuestos pagados

C = consumo privado

S = ahorros privados

Por consiguiente,

$$C = PIB + R - T = S \quad (5)$$

y, si se reemplaza a C en la ecuación (3)

$$CA = (G + R - T) + (I - S) \quad (6)$$

La ecuación (6) expresa que el resultado de la cuenta corriente de la balanza de pagos debe ser igual al déficit del sector público más el saldo neto del sector privado. Tal como se presenta habitualmente, estas corrientes sectoriales no son ajustadas con arreglo a la inflación. En las cuentas públicas, los pagos de intereses se incluyen en los términos nominales como transferencias (R) y son considerados implícitamente como ingresos disponibles del sector privado (véase la ecuación (4)) salvo en el caso de los pagos por concepto de intereses al exterior. De haber inflación, el déficit del sector público tal vez ya no pueda ser identificado con los incrementos de la deuda pública en términos reales. De manera parecida, los ahorros del sector privado reflejarán un incremento en sus activos en términos nominales y no reales.

La ecuación (6) es una identidad que sugiere importantes relaciones entre las cuentas del gobierno, el sector privado y la cuenta corriente. Ha habido algunas tentativas de incorporar un componente de comportamiento a estas identidades en el contexto del enfoque fiscal de la balanza de pagos. Aún de no haber inflación, la verificación de la hipótesis de que los cambios en los déficits fiscales irán seguidos por cambios similares en los desequilibrios de la cuenta corriente es una verificación conjunta que abarca la supuesta constancia del saldo neto del sector privado. Este podría cambiar debido a numerosos factores, ya sean asociados a modificaciones de las políticas fiscales (por ejemplo cambios tributarios) o a conmociones exógenas. Esta verificación partiría implícitamente de la hipótesis de que el saldo privado neto no cambia o, si lo hace con anterioridad a esas circunstancias, la falta de disponibilidad de crédito exterior para el sector privado y de ajuste de las políticas de crédito interno habrán de mantener inalterado el saldo posterior del sector privado.

La supuesta independencia entre los cambios del déficit fiscal y el desenvolvimiento del saldo neto del sector privado podría verse complicada por otras condiciones inflacionarias. Las alteraciones en la magnitud de los déficit fiscales convencionales causadas por cambios en el servicio inflacionario de la deuda pública podrían verse reflejadas en cambios de magnitud similar pero de signo opuesto en el saldo neto del sector privado. Esto podría ocurrir si los tenedores de bonos reinvertieran voluntariamente el servicio inflacionario de la deuda pública a fin de no alterar en términos reales su inventario efectivo de bonos.

La inflación podría atenuar asimismo la relación entre los déficit fiscales convencionales y el desequilibrio de la cuenta corriente, ya que incrementaría la demanda nominal de base monetaria. El impuesto inflacionario sobre la base monetaria es una fuente alternativa de financiamiento del déficit, que será utilizada probablemente con mucha frecuencia cuando se agote la disponibilidad de crédito exterior y de reservas. En general, hay muy buenas razones para suponer que el déficit fiscal influirá en la evolución de la cuenta corriente cuando el país de que se trate haya abierto sus posibilidades de financiamiento exterior, abunden las reservas exteriores y se desee evitar la exclusión del sector privado de los mercados financieros. Sin embargo, cuando el financiamiento exterior escasee y se agoten las reservas exteriores, la magnitud del déficit de la cuenta corriente podría ser limitada. En ese caso, la inflación se convertirá tal vez en la consecuencia principal de los déficit fiscales. En cualquiera de estas etapas, la refinanciabilidad del servicio inflacionario de la deuda pública reduce la necesidad de financiamiento exterior o de monetización de los déficit, sin excluir al sector privado de los mercados financieros.





## NOTAS

<sup>1</sup> Para un examen detallado de las maneras en que la inflación afecta los ingresos tributarios, véase Tanzi (1980).

<sup>2</sup> Para simplificar la presentación, en todos estos ejemplos no se han tenido en cuenta los intereses compuestos y las complicaciones derivadas de la existencia de impuestos sobre la renta progresivos que se cargan sobre los ingresos por intereses nominales. Véase, para más información, Tanzi (1976).

<sup>3</sup> Existe una amplia literatura en constante aumento acerca de la contabilización inflacionaria de los déficit fiscales y de las diferentes definiciones que deberían aplicarse en caso de inflación. Véase, entre otros, Buitier (1983), Cukierman y Mortensen (1983), Eisner y Pieper (1984), Eisner (1986), y Miller (1982). Dadas sus importantes consecuencias operacionales, este asunto ha sido extensamente investigado por el personal del FMI. Algunos de los aportes más recientes incluyen Bierman (1985), Tanzi (1985a), Catsambas (1986), Heller, Haas y Mansur (1985), Mackenzie (1984), y Molho (1986).

<sup>4</sup> Otra cuestión que se examinará más adelante es la de saber si su comportamiento como inversor seguirá siendo el mismo.

<sup>5</sup> Por consiguiente, el ajuste fiscal está vinculado al denominado déficit primario, es decir, el déficit fiscal convencional una vez descontados los pagos por concepto de intereses.

<sup>6</sup> La deuda flotante se define como la deuda a corto plazo o la deuda a largo plazo que refleje una tasa nominal frecuentemente ajustable.

<sup>7</sup> Véase FMI, *Manual on Government Finance Statistics*, 1986.

<sup>8</sup> Esta definición difiere de la del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) en dos aspectos importantes: (a) ha sido calculada sobre una base de caja en tanto que la definición del SCN se basa en principio en conceptos acumulativos; (b) considera el préstamo neto al sector privado como un gasto que contribuye a la determinación del déficit.

<sup>9</sup> Una medida de las necesidades de las transferencias monetarias del banco central sería dada por la diferencia entre los desembolsos totales y los ingresos totales (inclusive ingresos por venta de bonos).

<sup>10</sup> Las necesidades de financiamiento globales podrían cuantificarse observando la diferencia entre los desembolsos totales y los ingresos totales, con exclusión de los ingresos por empréstitos. Puesto que se trata de un concepto de caja, su magnitud no se ve afectada por la magnitud de las deudas atrasadas.

<sup>11</sup> La hipótesis precedente acerca de la evolución de facto de los ingresos tributarios carece en cierta medida de realismo, en especial cuando la tasa de inflación se acelera o desacelera (véase Tanzi (1977)). La reducción de los atrasos en las recaudaciones, el ajuste de las tasas tributarias así como los incrementos de las tasas tributarias de algunos impuestos sobre el consumo son medidas que evitarán tal vez el deterioro de los ingresos en términos reales. La indización de las categorías tributarias y de las deducciones evitará el desfase fiscal.

<sup>12</sup> Es evidente que el gobierno tratará de controlar las tasas de interés o de suspender las cláusulas de indización. Sin embargo, cabe desechar esta alternativa en relación con un período prolongado debido a sus consecuencias negativas en términos de transferencias sectoriales, dislocación de la asignación de recursos y fuga de capital.

<sup>13</sup> El déficit primario es la diferencia entre los ingresos públicos y el gasto público, con exclusión de todos los pagos por concepto de intereses.

<sup>14</sup> En el Cuadro I del Apéndice I figura un ejemplo numérico.

<sup>15</sup> Esto es aplicable a la deuda interna indizada en la medida que el incremento del valor nominal de la deuda atribuible a la indización se excluya de la definición convencional del déficit. Si la porción indizada se incluye, los resultados serán los mismos que en el caso de la deuda de tasa de interés flotante.

<sup>16</sup> Es decir, que no se produce ninguna modificación en el tipo de cambio real. Además, se parte de la hipótesis de que la inflación en el extranjero es de cero.

<sup>17</sup> En este caso, el gobierno obtiene una ganancia inflacionaria a costa de los tenedores de bonos a largo plazo. Se produce en consecuencia un gravamen implícito de capital sobre los tenedores de la deuda pública. Este gravamen sobre el capital puede ser considerado como parte del impuesto inflacionario aplicado por el gobierno respecto de sus obligaciones monetarias de otras obligaciones monetarias y de otras obligaciones nominales.

<sup>18</sup> La deuda interna a largo plazo de interés fijo tal vez sólo sea pertinente en los países con niveles moderados de inflación o en que la inflación sea un fenómeno nuevo. En los Estados Unidos, el elevado nivel de deuda pública acumulado durante la segunda guerra mundial consistió de bonos a largo plazo con tasas de interés bajas dado que se anticipaba que al concluir la guerra las tasas de inflación serían mínimas. La tasa de inflación del período de postguerra, si bien moderada, fue suficiente para reducir substancialmente el gravamen de la deuda hasta fines del decenio de 1970.

<sup>19</sup> Ni las directrices del Manual on Government Finance Statistics ni las del Sistema de Cuentas Nacionales recomiendan incluir los pagos de indización o las acumulaciones como gastos determinantes del déficit.

<sup>20</sup> Este razonamiento supone que el índice utilizado para la corrección monetaria no es distinto del que refleje la tasa de inflación del PIB. Supone asimismo que el PIB real no cambia.

<sup>21</sup> Otros tipos de instrumentos de crédito son los llamados bonos de cupón cero. Se trata de un caso particular que produce ciertas dificultades conceptuales aun de no haber inflación, debidas a la distinción entre acumulaciones y realizaciones; sin embargo, es muy probable que estas dificultades tengan un efecto mínimo en países de inflación elevada ya que el riesgo asociado al beneficio real esperado de este tipo de activo aumentará significativamente con la inflación.

<sup>22</sup> En una estructura a mediano plazo, la monetización del déficit produciría inflación o pérdida de reservas, o ambos efectos; el financiamiento exterior causaría la apreciación del tipo de cambio y el desequilibrio de la cuenta corriente así como una situación inflacionaria de no permitirse la apreciación del tipo de cambio nominal; el financiamiento interno elevaría las tasas de interés y exclui-

ría a la inversión nacional o alentaría el ingreso de capitales y un déficit consiguiente de la cuenta corriente. A corto plazo, los cambios del déficit tal vez afecten también el nivel de la actividad económica.

<sup>23</sup> Es bien sabido que los efectos de los gastos reales sobre la demanda pueden ser diferentes a los de los pagos de transferencia. Esta distinción no ha sido tenida en cuenta para este análisis. Para un examen del tema, véase Ter-Minassian y Borpujari (1973); y Bent Hansen, con la colaboración de Wayne W. Snyder (1969).

<sup>24</sup> Esta cuestión es similar a la que se plantea en la tributación de los ingresos por intereses durante la inflación; se ha sostenido que sólo deberían ser gravados los intereses reales (véase Tarzi, 1976)

<sup>25</sup> Esto, por supuesto, no significa necesariamente que no se produciría ninguna de dichas consecuencias; sino que serían las mismas resultantes de pagos explícitos de amortización.

<sup>26</sup> En el Apéndice II se examinan más detalladamente algunos de estos aspectos.

<sup>27</sup> Obsérvese que el  $D_p < 0$  indica un incremento en los ahorros nominales netos del sector privado.

<sup>28</sup> O, alternativamente, el incremento acumulado del valor nominal de la deuda indizada, si fuese tratado como un gasto determinante del déficit.

<sup>29</sup> Este podría ser identificado también mediante una definición en que el incremento acumulado del valor del capital indicado fuese tratado como pagos por concepto de intereses.

<sup>30</sup> Este razonamiento supone implícitamente que la emisión de nuevos bonos está limitada al refinanciamiento del componente inflacionario del servicio de la deuda; la emisión de bonos por encima de este nivel eliminaría claramente al sector privado de los mercados financieros.

<sup>31</sup> Por las mismas condiciones se entiende conforme a una tasa de interés real dada y a características de liquidez establecidas.

<sup>32</sup> Las pruebas empíricas acerca del papel independiente de la inflación en la determinación de la demanda real de bonos son muy escasas. Algunos resultados preliminares basados en el análisis de cartera en el Reino Unido figuran en el trabajo de Perraudin (1987).

<sup>33</sup> Sobre la relación entre una inflación elevada y la variabilidad de los precios relativos, véase Blejer (1983) y Hercowitz (1981). Hay pruebas, no obstante, de que la variabilidad de los precios relativos podría acabar en una reducción de la actividad económica y en la contracción del ingreso real (Blejer y Leiderman, 1980). En ese caso, la demanda real de bonos podría verse afectada negativamente, circunstancia que compensaría el efecto positivo de la indización descrito precedentemente.

<sup>34</sup> En ausencia de este aumento de la liquidez, el gobierno tal vez deba elevar la tasa de intereses reales en montos mucho mayores. En varios países con tasas elevadas de inflación se ha observado una reducción de la estructura de los vencimientos de la deuda pública.

<sup>35</sup> Además de reducir la demanda real de dinero de una vez y para siempre, la introducción de alter-

*nativas monetarias incrementaría también la elasticidad de la función de la demanda de dinero, lo que implica una mayor sensibilidad de los saldos monetarios a nuevas modificaciones de la tasa de inflación. Esto implica también la disminución del ingreso derivado del impuesto inflacionario.*

<sup>36</sup> *En algunos casos, la propuesta de ajustar la evaluación del déficit por la inflación ha corregido en buena medida el impacto inflacionario sobre la deuda pública total, inclusive la base monetaria que no devenga intereses; esta propuesta implicaría además considerar como ingresos fiscales el impuesto a la inflación sobre la base monetaria. El problema de esta formulación extrema es que excluye a la inflación como una de las variables que deben ser explicadas por los déficit fiscales.*

<sup>37</sup> *Las diferencias en la tasa del interés real explicadas mediante primas de riesgo del tipo de cambio son, no obstante, elementos legítimos del cálculo del déficit.*

<sup>38</sup> *Es decir, que si se acudiera con más asiduidad al financiamiento exterior, se facilitarían la reducción del déficit según una evaluación convencional siempre que dicho financiamiento fuese utilizado para reembolsar el interés flotante de la deuda interna.*

<sup>39</sup> *Esta definición alternativa sugiere que la inflación es un fenómeno exógeno que tiene poco que ver con la política fiscal.*

<sup>40</sup> *Sería útil además proporcionar una cuantificación del déficit primario que excluye el pago de intereses totales a fin de centrar la atención en las variables (ingresos en curso y gastos no correspondientes al pago de intereses) que, en alguna medida, están bajo el control directo del gobierno y que deben reflejar el ajuste fiscal necesario.*

<sup>41</sup> *Es posible llegar a resultados algo diferentes según que las tasas de inflación se definan sobre una base anual, mensual, o incluso diaria. El contenido de la tasa pertinente depende del perfil cronológico de los ingresos y gastos públicos; a fin de elaborar el cuadro 1, las tasas de inflación han sido definidas sobre una base diaria y reflejan la hipótesis implícita de una corriente diaria uniforme de ingresos y gastos.*

<sup>42</sup> *Por razones de simplificación, se supone que no existe déficit fiscal cuando la inflación es igual a cero, y que los ingresos tributarios y los gastos, excepto los intereses, crecen en proporción al nivel de precios. La metodología y los supuestos para la confección de este cuadro se hablan explicado en el texto, y siguen la ecuación 6, Apéndice I.*

<sup>43</sup> *Se presume que la inflación externa será igual a cero.*

<sup>44</sup> *Las diferencias entre ambos métodos podrían ser significativas si se observasen cambios en los términos del intercambio cuando el comercio exterior fuera importante.*

<sup>45</sup> *En este caso, el problema de la elección de los índices adecuados para deflacionar las cifras nominales se complica si los factores de pago (es decir, el interés sobre la deuda exterior, las remesas de los trabajadores) son importantes. En general, las modificaciones en los términos del intercambio o en las tasas de interés de la deuda externa o en las remesas de los trabajadores migratorios podría producir graves divergencias entre el volumen y las medidas de poder de compra del producto nacional.*

## Referencias

Bierman, Hjordis, DM/85/75 — "Algunas ideas sobre el concepto del déficit del sector público en los análisis de estabilización en países con altas tasas de inflación."

Blejer, Mario I., "On the Anatomy of Inflation", *Journal of Money, Credit, and Banking*, Vol. 155, Nº 4, noviembre de 1983.

Leonardo Leiderman, "On the Real Effects of Inflation and Relative Price Variability: Some Empirical Results," *Review of Economics and Statistics*, Vol. 89, abril de 1981.

Buiter, Willem H., "Measurement of the Public Sector Deficit and Its Implications for Policy Evaluation and Design," *International Monetary Fund, Staff Papers*, Vol. 30, Nº 2, junio de 1983

Catsambas, Thanos, "Budget Deficits, Inflation, Accounting, and Macroeconomic Policy," *International Monetary Fund Manuscript*, Washington D.C., 1º de julio de 1986.

Cukierman, Alex y Jorgen Mortensen, "Monetary Assets and Inflation - Induced Distorsions of the National Accounts - Conceptual Issues and Corrections of Sector Income Flows in Five EEC Countries", *Economic Papers*, Comisión de las Comunidades Europeas, Nº 15, junio de 1983.

Eisner, Robert, "How Real is the Federal Deficit?" (Nueva York: The Free Press, 1986).

Paul J. Pieper, "A New View of the Federal Debt and Budget Deficits", *American Economic Review*, Vol. 74, Nº 1, marzo de 1984.

Hansen, Bent, con la colaboración de Wayne W. Snyder, *Fiscal Policy in Seven Countries, 1955-1965* (OCDE, marzo de 1969).

Heller, Peter H., Richard D. Hass y Ahsan H. Mansur, *A Review of the Fiscal Impulse Measure*, *International Monetary Fund, Occasional Paper* Nº 44, Washington D.C., 1986.

Hercowitz, Zvi, "Money and Dispersion of Relative Prices", *Journal of Political Economy*, Vol. 89, abril de 1981.

Mackenzie, George A., D/84/69. "Los déficit presupuestarios medidos en forma convencional y los déficit ajustados por la tasa de inflación como indicadores de la orientación de la política fiscal."

Miller, Marcus, "Inflation Adjusting the Public Sector Financial Deficit", en *The 1982 Budget*, ed. por John Kay (Londres: Blackwell, 1982), pags. 48-74.

Molho, Lazarus E., "Inflation and Fiscal Targets in Stabilization Programs", *International Monetary Fund Manuscript*, Washington, D.C., 1986.

Perraudin, William, "The Impact of Inflation Upon Portfolio Choice: A Duality Approach Using United Kingdom Data", *International Monetary Fund Manuscript*, Washington, D.C., 1986.

Tanzi, Vito, "Inflation, Indexation and Interest Income Taxation", *Banco Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, 29 (marzo de 1976), págs. 64-76.

DM/76/87 — "La inflación, los desfases de recaudación y el valor real de los ingresos tributarios".

*Inflation and the Personal Income* (Cambridge: Cambridge University Press, 1980)

(a), DM/85/10 — "El déficit de los países industriales", en *Essays in Contemporary Economic Problems, The Economy in Deficit*, Phillip Cagan, edl (Washington: American Enterprise Institute, 1985).

(b), "Monetary Policy and Control of Public Expenditure", en *Public Expenditure and Government Growth*, Francesco Forte y alan Peacock, eds. (Oxford: Basil Blackwell, 1985), Capítulo 10.

Ter-Minassian, Teresa y Jitendra G. Borpujari, "The Weighted Budget Approach to Fiscal Analysis: A Methodology and Some Case Studies", *International Monetary Fund, Staff Papers*, Vol. 20, noviembre de 1973.

**LOS ORIGENES Y MODALIDADES DEL  
PRESUPUESTO POR PROGRAMAS  
Y EL PROBLEMA DE LA  
TRANSFERENCIA TECNOLÓGICA**

**Luis Rodríguez Mena  
Departamento de Ciencias Económicas  
y Administrativas Universidad Simón Bolívar**





## Introducción

El entendimiento cabal de la teoría y práctica del presupuesto por programas exige conocer no solamente sus orígenes remotos, sino también las distintas modalidades de los conceptos y estrategias que pueden adoptarse en su implantación. Escrutando su origen es posible aproximarse a las motivaciones que dieron lugar al diseño de su estructura teórica, e igualmente identificar ciertos rasgos político-económicos de la sociedad que produjo la tecnología y cómo ésta evolucionó con el tiempo.

Además, identificar debidamente las distintas opciones que puede adoptar el presupuesto por programas permite comprobar que éste no constituye una teoría única, sino que comprende una diversidad de perspectivas que implican diferentes estrategias de implantación.

El propósito del presente trabajo es el de llevar a cabo una investigación inicial acerca de los orígenes y variedades del presupuesto por programas, resaltando los elementos fundamentales que lo sustentan, así como su significación con respecto a los problemas de transferencia tecnológica.

### En torno al concepto de presupuesto público

Una de las preguntas fundamentales concernientes a la actividad presupuestaria se refiere a la forma como se deben distribuir los recursos en el presupuesto. V.O. Key formuló esa interrogante cuando indagó acerca de cuál debe ser la base para decidir cuándo asignar determinada cantidad de dinero a la actividad o programa "A" en lugar de hacerlo a la actividad o programa "B".<sup>1</sup> Key basó su respuesta en la teoría económica, la cual, según él, proporcionaba los elementos para llenar lo que a su juicio era un vacío teórico de esa disciplina.

En un intento por desarrollar los criterios de V.O. Key, Verne Lewis deduce tres principios de naturaleza económica aplicables a la toma de decisiones presupuestarias, basándose en las ideas de Herbert Simon. Tales principios son los siguientes<sup>2</sup>:

1. Los méritos de una propuesta de gastos no pueden apreciarse en términos absolutos sino relativos, dado que, por ser escasos los recursos, quien toma las decisiones debe sacrificar alternativas de gastos para poder emplear el dinero en determinada finalidad. De esta manera, el beneficio que produzca un gasto debe ser equivalente a la magnitud del costo que significa el no emplearlo en otro destino. La respuesta técnica a este problema es la teoría de la utilidad marginal.
2. Con base en la teoría de la utilidad marginal, se postula que el empleo de recursos financieros debe efectuarse en aquellas alternativas de gastos para las cuales se estima una mayor utilidad marginal. El punto de equilibrio se alcanzará cuando se igualen las utilida-

des marginales de todas las opciones de gasto, bajo el supuesto que las utilidades marginales de cada alternativa irán disminuyendo a medida que en ellas se emplean recursos adicionales.

3. El comparar los méritos relativos de las diferentes alternativas de gastos requiere, como es lógico, de un denominador común. Ese denominador común son los objetivos y metas que persiguen las alternativas de gastos, que permiten comparar opciones de distinto contenido como lo pueden ser, por ejemplo, las referentes a contratación de personal y la adquisición de maquinaria y equipo.

Aaron Wildavsky visualiza la problemática presupuestaria desde una perspectiva diferente. Para él, la búsqueda de principios o criterios que resuelvan la interrogante acerca de si gastar en "A" o en "B", es una utopía. A diferencia de V.O. Key y de Lewis, quienes consideran a dicha interrogante como un problema económico y que como tal podía ser resuelto, Wildavsky piensa que la verdadera e importante pregunta es de naturaleza política y no económica: ¿de quién son las preferencias que se pondrán en práctica? Esta interrogante sitúa de lleno al problema presupuestario en la arena política, por cuanto Wildavsky plantea que los criterios de maximización suponen la no existencia de diferencias entre quienes reciben los beneficios de las decisiones públicas.<sup>3</sup>

Las anteriores consideraciones tienen importancia para Wildavsky, en especial por sus implicaciones. En primer lugar, que la mejor manera de introducir cambios significativos en el presupuesto es produciendo cambios políticos que alteren las reglas de juego de las corrientes de influencia. En segundo lugar, que toda modificación de importancia en el presupuesto necesariamente afecta el proceso político. Y, por último, el hecho de que "quien pierde" y "quien gana" está implícito en todo proyecto de reforma presupuestaria.<sup>4</sup>

## **El presupuesto tradicional y el incrementalismo**

Los modelos más antiguos de administración presupuestaria enfatizaban el tipo de control dirigido a la vigilancia de las asignaciones, de manera de evitar que los desembolsos efectuados durante la ejecución estuviesen por encima del monto total de dinero fijado a cada partida de gastos. El control de la pulcritud en el manejo del dinero público constituía la principal preocupación del sistema financiero. De allí que las técnicas contables destinadas a evitar el despilfarro y los sobregiros de partidas de gastos, tuviesen una amplia aceptación como instrumentos suficientes para asegurar la adecuada conducción de la actividad presupuestaria. El presupuesto no constituía un mecanismo de programación y evaluación del trabajo sino una rutina contable de constatación de saldos de partidas y de verificación de la sinceridad y legalidad de las solicitudes de desembolso.<sup>5</sup> El **Manual de Presupuesto por Programas y por Realizaciones** de las Naciones Unidas expresa al respec-

to que “en la mayoría de los países la preparación del presupuesto está principalmente concebida en términos financieros. La necesidad de rendir cuentas al poder legislativo suele ser la consideración decisiva, y ello se patentiza en todo el proceso presupuestario. Se insiste principalmente en que se observen los límites fijados a las consignaciones.”<sup>6</sup>

El presupuesto tradicional adopta dos formas básicas. La primera forma supone un exhaustivo detalle de los gastos, incluyendo la totalidad de los cargos públicos y la especificación de todos los equipos y otros recursos materiales a adquirir. Este listado de medios iría al Congreso para su discusión y aprobación, después de lo cual se constituiría en una especie de “camisa de fuerza”, pues no se permitirían modificaciones de dicho presupuesto durante su ejecución. Esta es la forma más estricta o rígida de administración presupuestaria. Una segunda modalidad, más flexible, supone la globalización de las partidas de gastos sin exigir un detalle pormenorizado de las cosas a adquirir ni de los gastos referentes al personal, aun cuando se establece prohibición de modificar los montos asignados a cada rubro durante el período fiscal. Existe una variante de este modelo que podría considerarse como una tercera modalidad, caracterizada por la posibilidad de que se efectúen traslados de fondos (modificaciones presupuestarias) entre las distintas partidas o gastos.<sup>7</sup>

Este tipo de práctica presupuestaria está, por lo general, asociado al modelo incremental de toma de decisiones. En materia de presupuesto, este modelo se manifiesta en la aplicación del criterio según el cual el año anterior es la base para el cálculo de presupuesto del año siguiente. Así el análisis presupuestario se centra en el examen de las variaciones entre las cantidades del presupuesto de un año y las de las solicitudes de fondos del siguiente período. Esta perspectiva, como puede verse, tiene un carácter conservador, pues le otorga un marcado peso a la situación existente (programación, políticas, proyectos, etc.) y por ello suele ser de una relativamente fácil aplicación si se le compara con otros enfoques de análisis financiero de tipo racionalista.

De acuerdo con Thomas Dye, el administrador se comporta dentro de los límites del modelo incremental, debido a la carencia de suficiente tiempo, inteligencia o dinero para dedicarlos a analizar todas las alternativas; a la incertidumbre acerca de las prácticas nuevas; a lo ya invertido en las políticas y programas existentes; y, sobre todo, debido a lo relativamente expedito que resulta en la práctica la aplicación de una conducta incremental.<sup>8</sup>

En términos generales, el sistema de presupuesto tradicional presenta las siguientes características:

1. El documento presupuestario se circunscribe a la presentación de un listado de objetos de gastos clasificados por unidades administrativas y con indicación de los respectivos montos de dinero.

2. El análisis presupuestario es de naturaleza básicamente incremental, con lo cual se otorga al año anterior un peso decisivo en la determinación de las estimaciones financieras del año siguiente.
3. Se asignan recursos financieros a unidades administrativas y no a objetivos y metas a alcanzar.
4. El sub-sistema de clasificación de cuentas abarca únicamente la clasificación institucional y por objeto del gasto.
5. El control de la ejecución es básicamente de tipo legal-contable, dirigido a verificar la sinceridad y legalidad de las erogaciones.
6. Como resultado de lo anterior, la responsabilidad que el sistema permite exigir a los administradores de programas es de tipo legal y financiero.
7. No existe un método ordenado de seguimiento y evaluación de los resultados que facilite la determinación de los niveles de eficiencia y efectividad de las actividades públicas.
8. En general, el sistema opera con base en una rutina un tanto mecánica y empírica con pocos elementos de racionalidad.<sup>9</sup>

## El Advenimiento del Presupuesto por Programas

Con el correr del tiempo, las ventajas del modelo tradicional del presupuesto, expresadas a través del énfasis en la verificación de la sinceridad, legalidad y disponibilidad financiera de los gastos, se tornaron insuficientes para satisfacer las exigencias de las nuevas realidades administrativas y económicas. Ya en 1912, la Comisión Taft en Estados Unidos había planteado la necesidad de lograr **economía y eficiencia** en las actividades gubernamentales y de dotar a los administradores de información periódica referente a los resultados cualitativos y **cuantitativos** en términos de costos, en lo que fue quizás el primer intento de introducir modificaciones a la concepción tradicional del presupuesto. También en esa época otros autores recomendaron la aplicación de criterios referentes a costos unitarios, trabajo realizado, estimación de beneficios a la comunidad, etc. Posteriormente, en 1929, A.E. Buck insistió en la necesidad del cálculo multi-anual en el presupuesto.<sup>10</sup>

En la década de los años treinta se hizo hincapié en el cálculo del impacto de los gastos en la sociedad en general y en la conveniencia de incorporar la planificación a la actividad presupuestaria. En los años cuarenta, V.O. Key esbozó su idea del análisis marginal en la toma de decisiones, y la primera Comisión Hoover recomendó la presentación del presupuesto con base en **funciones, actividades, proyectos** y el cálculo del trabajo concreto a realizar. Finalmente, durante los años cincuenta, la Segunda Comisión Hoover ratificó sus recomendaciones anteriores, al mismo tiempo que Frederick Mosher y Jesse Burkhe-

ad le daban cuerpo a la nueva teoría presupuestaria: **el enfoque gerencial o administrativo del presupuesto.**<sup>11</sup> Esta conceptualización del presupuesto dio inicio a la noción de **presupuesto por programas** que, como se verá más adelante, ha sido objeto de diversas caracterizaciones dependiendo del autor, del lugar donde se aplique, de la técnica, y de la oportunidad en que esto ocurre.

A continuación se describirán los principales modelos o tipos de presupuesto por programas tal y como se han venido formulando desde cuando la Comisión Hoover, en su informe de 1949, utilizó el término por primera vez en los informes de sus comisiones de trabajo.

Es conveniente destacar que los referidos modelos no se excluyen totalmente entre sí, pues existen aspectos comunes y aspectos que los diferencian. En algunos casos las diferencias básicas corresponden al énfasis especial o al desarrollo particular de algunos de los criterios de la técnica.

## **El Presupuesto por Programas como Relación de Medios-fines**

En su informe de 1949, la citada Comisión Hoover expresó, refiriéndose al nuevo modelo presupuestario que ella recomendaba lo siguiente:

Tal enfoque se centraría en los aspectos generales y en la importancia relativa del trabajo a realizar, o en el servicio a prestar, y no en las cosas a adquirir, tales como servicios personales, suministros, equipos, etc. Estos conceptos de gastos sólo son medios para el logro de fines. Lo más importante en materia de presupuesto es el servicio o producto a obtenerse, así como su costo.<sup>12</sup>

Paralelamente con ello, la misma Comisión recomendó, en ese mismo informe, la adopción de una clasificación presupuestaria contentiva de **funciones, actividades y proyectos**. En uno de los informes complementarios, preparado por A.E. Buck, se utilizó la denominación de **presupuesto por programas** para referirse a la nueva orientación propuesta.

El enfoque gerencial o administrativo que orientó la idea inicial del llamado presupuesto por programas, comprendía las acciones mediante las cuales los ejecutivos trataban de asegurar el cumplimiento de los objetivos y metas de la organización mediante el empleo efectivo y eficiente de los recursos. Además también requería que esos objetivos y metas se expresaran en términos de una estructura organizativa y de sus sistemas internos de funcionamiento, conjuntamente con el personal requerido para ello. De aquí surgirían preguntas acerca de cuál sería la **mejor alternativa** para gastar, estructurar y dotar de personal a un departamento o unidad mayor; cuál sería la **mejor combinación** de funciones pa-

ra las oficinas centrales y las desconcentradas, cuál proyecto escoger y aprobar entre los disponibles para el organismo, etc. Planteado en estos términos, la presentación del presupuesto se realizaba con base en programas o funciones con sus correspondientes unidades de trabajo y costos, permitiendo así la determinación del nivel de eficiencia de las unidades administrativas ejecutoras de cada programa. Como podrá notarse, los fundamentos de los anteriores criterios se desprenden de las ideas del movimiento de administración científica que tuvo lugar en esa época, entre cuyas nuevas técnicas se cuentan los criterios de Herbert Simon sobre medición de eficiencia, que sirvieron como una de las bases del nuevo sistema presupuestario, conjuntamente con las técnicas de contabilidad.<sup>13</sup> Comenzaba así a sentirse la influencia de las ideas de racionalidad en la concepción del presupuesto.

En términos generales, la nueva teoría presupuestaria por programas adoptó casi completamente el modelo racional puro, tal y como se desprende de las siguientes características de dicha técnica:<sup>14</sup>

1. El presupuesto debía formularse sobre la base de lo que el gobierno pensaba realizar y no sobre las cosas que deseaba adquirir (esto último era el criterio que guiaba al presupuesto tradicional). Ello significaba la primacía de los objetivos y las metas y no de los medios e instrumentos para alcanzar aquéllos.
2. La toma de decisiones acerca de la asignación de recursos públicos debía efectuarse en términos de programas o funciones con sus respectivos objetivos y metas, y no de simples objetos de gastos.
3. La alternativa presupuestaria seleccionada debía ser la que representara la mejor opción en cuanto a efectividad del gasto.
4. El trabajo a realizar debía sujetarse a sistemas de medición que facilitaran el conocer detalladamente la naturaleza y magnitud del esfuerzo a realizar.
5. A cada programa o función presupuestario debía imputársele todos aquellos costos inherentes al mismo, discriminados adecuadamente y con la debida consideración de los costos directos e indirectos.
6. Los cálculos presupuestarios debían incluir la producción de estándares de rendimiento con la finalidad de determinar el grado de eficiencia en el uso de los recursos públicos.
7. Visto globalmente, el propósito del sistema era el de racionalizar los procesos de toma de decisiones.

Esta nueva teoría presupuestaria se basaba en las siguientes premisas administrativas:

1. Todo trabajo realizado se basa en algún tipo de plan y en determinado objetivo. Asimismo, lo lleva a cabo una autoridad pública responsable.
2. Todo esfuerzo necesario para realizar un trabajo puede ser evaluado de alguna manera y por ello sometido a sistemas de medición. Aun en los casos en que la evaluación del trabajo es de tipo subjetivo, existe siempre una manera de indicar el grado de avance en el logro de los objetivos.
3. Todo trabajo implica un costo. Idealmente, el costo de realizar una actividad no debería exceder los beneficios que ello reporta.
4. Todo trabajo puede ser programado con antelación en términos de tiempo, magnitud y costo, con distintos grados de aproximación.<sup>15</sup>

### **El Presupuesto por Programas como “Performance-Budget”**

Aun cuando los vocablos de presupuesto por programas y “performance budget” (presupuesto de ejecución, presupuesto de rendimiento o presupuesto de realización) son aceptados como sinónimos por gran número de autores, algunos tratadistas como Gladys Kammerer establecen diferencias entre ellos. Para esta autora, “el presupuesto de realizaciones lleva el presupuesto por programas un paso más adelante: a los costos por Unidad.”<sup>16</sup> Esto supone la determinación de volúmenes de trabajo y la utilización de técnicas de contabilidad de costos. Como puede notarse, el presupuesto por programas incluiría solamente el cálculo de costos para cada programa y actividad, paralelamente con la determinación de las correspondientes unidades de trabajo para cada una de ellas, pero sin que dichas estimaciones incluyan los costos unitarios de la carga de trabajo, lo cual correspondería a un sistema de presupuesto de realizaciones.

Visto a la luz de una estructura organizacional, el programa se refiere a un nivel organizativo superior, global, que incluye varias unidades administrativas de realizaciones o de “performance”, cuyas actividades son de naturaleza similar u homogéneas y por ello integran lo que suele llamarse programa. En términos de costo, el presupuesto por programas es un agregado de valores monetarios de las unidades de realización que lo componen, que puede calcularse globalmente sin requerir la determinación detallada de los gastos o costos de esas unidades, lo cual sí se haría en el caso del presupuesto de realizaciones. Así planteado, el presupuesto por programas cumpliría una finalidad distinta de la del presupuesto de realizaciones. El primero sería útil para la evaluación presupuestaria y toma de decisiones del alto nivel, incluyendo la oficina de control de presupuesto, el poder legislativo y el ejecutivo; mientras que el segundo, referido a un nivel organizativo inferior y por ello con mayor detalle de costos, serviría para propósitos de gestión a nivel departamental y en unidades inferiores.<sup>17</sup>

## **El Presupuesto por Programas como Análisis Económico y de Sistemas Ligado a Planificación a Escala Gubernamental**

A fines de la década de los años cincuenta, comenzaron a surgir nuevos criterios para el manejo de los asuntos presupuestarios gubernamentales, a la luz de la aplicación de elementos teóricos de la ciencia económica.

Las principales críticas al sistema imperante tenían que ver con aspectos tales como la falta de claridad y concreción de los objetivos y metas de los distintos programas; el reducido número de alternativas que abarcaba la solución de problemas; la brevedad del lapso de tiempo dentro del cual se efectuaban los análisis; la falta de especificidad de las metas alcanzadas; y la carencia de técnicas de planificación formal y multi-anual, lo cual ocasionaba que la proyección de costos apenas cubriera el lapso de vigencia del presupuesto.<sup>18</sup>

Estas críticas a la **forma de presupuestar**, nacida del modelo gerencial o administrativo, dieron pie a la aparición del modelo presupuestario orientado hacia la planificación: **El Planning-Programming-Budgeting System (PPBS)**. Esta nueva perspectiva se basaba en los siguientes criterios: (1) los aspectos analíticos globales referentes a la vinculación entre una propuesta concreta de gastos y los objetivos y metas a largo plazo del gobierno; (2) los criterios a utilizar para evaluar las solicitudes de gastos de las dependencias públicas; y (3) la determinación de cuáles programas debían iniciarse, ampliarse, cancelarse o reducirse.<sup>19</sup>

Sobre esta plataforma de ideas, se entiende por **planificación** a la determinación de los objetivos y a la selección de los mejores medios o programas para alcanzarlos. La **programación** comprende el inventario, catalogación, distribución en el tiempo y elaboración, de la manera más eficiente posible, de los proyectos específicos necesarios para poner en práctica las previsiones programáticas. Y por último, la **presupuestación** (o presupuesto) consiste en expresar, en términos monetarios, los objetivos, programas y proyectos para su correspondiente análisis en las instancias correspondientes.<sup>20</sup>

La utilización del modelo racional de toma de decisiones puede verse claramente en los objetivos que persigue el PPBS, que son los siguientes: (1) Clara identificación de objetivos y metas de los programas, (2) Análisis del producto de cada programa en función de los objetivos fijados previamente, (3) Determinación de los costos totales de dichos programas, (4) Cálculo multi-anual en el caso de programas cuya ejecución trascienda los doce meses, y (5) Análisis riguroso de alternativas a fin de determinar los medios más efectivos para alcanzar las metas y objetivos previstos.<sup>21</sup> Estos análisis incluyen técnicas tales como análisis costo-efectividad, análisis costo beneficio, análisis de sistemas, e investigación de operaciones, entre otras.



Específicamente, en el PPBS el presupuesto por programas:

... contiene las categorías y subcategorías de objetivos, los programas y elementos de cada programa. Para cada categoría, subcategoría y programa se cualifica y cuantifica en la medida de lo posible el objetivo y se indica el costo global. Para cada elemento de programa enumera: los outputs en cantidad a producir el próximo año; los inputs en valor: personal, consumo de bienes y servicios, inversiones, etc.; los servicios encargados de la ejecución de todo o parte del elemento del programa y las fuentes de recursos de cada servicio para su ejecución. . . La unión entre la decisión y la ejecución se realiza así a través del presupuesto. Ya que la decisión ha estado normalmente tomada considerando los criterios de eficacia y eficiencia, el presupuesto debe asegurar que estos criterios sean respetados en la ejecución real.<sup>22</sup>

### **El Presupuesto por Programas como Necesidad de la Planificación Nacional**

Las Naciones Unidas han jugado un papel muy importante en la difusión del presupuesto por programas en los países subdesarrollados. Esta organización internacional ha venido insistiendo en la conveniencia de elaborar los presupuestos gubernamentales, en cuanto a su técnica y orientación, en estrecha relación con las nuevas exigencias de un sector público más complejo y en constante crecimiento. Especial referencia ha venido haciendo a los requisitos de la preparación de los planes nacionales de desarrollo en lo que atañe al proceso presupuestario, enfatizando el importante papel de este proceso en la ejecución efectiva de dichos planes.<sup>23</sup>

Fue así cómo el presupuesto por programas se convirtió según esta nueva perspectiva, en un instrumento de programación y concreción de metas y objetivos de un proceso de planificación, no en escala simplemente gubernamental, sino con ámbito nacional (mediante la planificación inductiva o de concertación), es decir, abarcando todos los sectores económicos y sociales. En esto se diferencia claramente del modelo PPBS, el cual sólo contempla la planificación en el ámbito de las actividades del sector público.

### **El Presupuesto por Programas como Conjunto de Categorías Programáticas con Productos Finales para la Comunidad Externa**

La definición de categorías programáticas, al parecer, no había quedado muy claramente establecida en los modelos de presupuesto descritos anteriormente. La noción de programa parecía poco precisa y permitía el uso de distintos criterios amparados por una de-

finición muy general. Resultaba entonces que podían obtenerse distintas formas de programas para una misma realidad operacional.

En el **Manual de Elaboración del Presupuesto por Programas**, publicado por el Consejo Federal de Inversiones de Argentina, se adoptó una definición programática según la cual se le daba un criterio único y excluyente al diseño de programas presupuestarios. La determinación de una estructura programática ya no estaría en función de un producto final u objetivo vagamente determinado, sino que vendría a ser un conjunto de bienes y servicios destinados a "satisfacer en forma directa e inmediata necesidades del resto de la comunidad, excepto la institución, sector o región, según sea el caso, que las produce."<sup>24</sup> Solamente podían denominarse programas aquel conjunto de elementos cuyos productos finales se destinaban a satisfacer necesidades del entorno de una organización y no de sus dependencias internas. Este modelo tiene su base en el principio de determinación de costos en función de productos finales, utilizando la técnica contable mercantil.

### **El Presupuesto por Programas como Redes de Relaciones de Insumo-Producto**

En el año de 1979 se publicó en Venezuela el libro **Bases Teóricas del Presupuesto por Programas**, en el que se desarrollan, con una amplia utilización de instrumental analítico, las relaciones de insumo-producto entre medios y fines, así como también las relaciones de condicionamiento entre productos, las relaciones entre productos terminales y las respectivas políticas gubernamentales. De acuerdo a este modelo analítico, el presupuesto por programas:

- i) Posibilita el análisis de cada relación insumo-producto incluida en el respectivo centro de gestión productiva.
- ii) Permite el análisis de las relaciones de condicionamiento entre los productos, es decir, la posibilidad de decidir conscientemente la tecnología institucional de producción que expresa las relaciones entre productos intermedios y terminales, y de los terminales entre sí; y
- iii) Posibilita el análisis de las relaciones entre los productos terminales y las políticas a que contribuyen.<sup>25</sup>

Estos cinco modelos de presupuesto público constituyen las principales formas como puede ejercerse la función presupuestaria en el sector público. A continuación se analizarán, de manera resumida, las diferentes aproximaciones conceptuales que correspondan a las categorías analíticas del presupuesto por programas, que constituyen, junto con el modelo de toma de decisiones, los elementos operativos principales para llevar a la práctica este sistema.

## **Las Categorías Técnicas del Presupuesto por Programas**

### **La noción de programa y sus objetivos**

No todos los modelos de presupuesto por programas descritos aportan una definición precisa de programa. Los criterios tienden a variar según sea el autor o tratadista. Las referencias que siguen pretenden ilustrar al respecto.

1. El modelo de relación medios-fines no aporta una definición de programa propiamente dicha, pues los conceptos se refieren casi exclusivamente a la noción de presupuesto por programas, sin penetrar en los detalles de definición amplia de términos o categorías.
2. El modelo del "performance budget" especificó la noción de un programa de la siguiente manera:

...en relación con un nivel alto de organización. Un programa comprende un conjunto de unidades ejecutoras... Los programas presupuestarios son básicamente de proyección futurista, es decir, una estimación de las políticas sociales y económicas del gobierno.<sup>26</sup>

3. El modelo del análisis económico considera el programa en función de tiempo, recursos y objetivos. Al respecto, Paul L. Brown expresa que un programa constituye:

un plan especificado por lapsos de tiempo y destinado a la asignación de recursos y a la especificación de los pasos requeridos para el logro de los objetivos pre-establecidos.<sup>27</sup>

4. El modelo de la planificación nacional destaca el nivel de realización de un determinado trabajo y de su producto final. En este sentido, las Naciones Unidas señalan que un programa representa:

el nivel máximo de clasificación del trabajo ejecutado por una dependencia en el desempeño de las funciones que le asignaron. Se utiliza para designar la proporción del trabajo que culmina en un servicio o producto final.<sup>28</sup>

5. El modelo de servicios para la comunidad externa, plantea la definición más amplia, en la cual se incluyen objetivos, acciones, recursos, créditos y la organización que los comprende.

Es la categoría presupuestaria relativa a un objetivo concreto -en términos de la producción de un determinado tipo de bienes o de servicios-, simple o complejo y que, por lo tanto, comprende a éste, al conjunto de acciones necesarias para alcanzarlo, a los recursos humanos y materiales y demás insumos con los cuales se ha de efectuar las antedichas acciones; a los créditos presupuestarios que posibiliten la disponibilidad de los precitados recursos y demás insumos; y a la organización en que se conjuguen debidamente todos los medios, en función del objetivo.<sup>29</sup>

6. Por último, el modelo de redes de insumo-producto define al programa en términos de productos terminales, que constituye “una categoría programática cuya producción es terminal de la red de acciones presupuestarias de una institución o sector.”<sup>30</sup>

### Los criterios de medición

La determinación de programas y actividades debe estar acompañada de una serie de pautas referidas a la forma como se medirán los resultados de las acciones gubernamentales, para lo cual deben seleccionarse unidades de medida para cada categoría programática. En términos generales, tales unidades deben reunir cuatro requisitos básicos: ser **identificables, mensurables, homogéneas y significativas**.<sup>31</sup> Debida consideración debe darse a los aspectos **cualitativos**, cuya importancia es fundamental para complementar el análisis **cuantitativo** de los datos resultantes de la medición. Especial cuidado debe tenerse en aquellos casos donde no es posible una plena identificación de unidades de medida de realización (o ejecución) en los términos usuales de productos finales cuantificados, procediéndose entonces a la descripción de actividades.

Las Naciones Unidas señalan los siguientes criterios para la elección de una buena unidad de trabajo:

- a) Relacionarse con la misión o propósito del organismo.
- b) Ser representativa del trabajo total.
- c) Asemejarse bastante a cualquier otra forma de la misma unidad; es decir, constituir un indicador lo más estable posible del uso y calidad de los recursos.
- d) Resultar económica y cómoda para presentar informes.
- e) Excluir a otras unidades a fin de no ocasionar duplicaciones.

- f) Ser lo suficientemente estable a objeto de que su utilidad se mantenga durante cierto tiempo.
- g) Ser susceptible de comprobación contable, a efectos de verificar la exactitud del cómputo de trabajo.
- h) Ser de fácil identificación y comprensión por parte de los encargados de planear, programar y controlar el trabajo.
- i) Ser de fácil utilización en el sistema de medición previsto.<sup>32</sup>

Uno de los sistemas más comunes de medición establece las categorías de: (1) **necesidad pública**, que define un área de la vida pública que requiere acción del Estado; (2) **unidad de medida**, en la cual se cuantifica la necesidad pública; (3) **propósito**, que define la actitud que adoptará el Estado ante dicha necesidad; (4) el **producto final**, mediante el cual se realiza la meta de la acción gubernamental; y (5) el **resultado**, o la medida en que la necesidad pública ha sido satisfecha.<sup>33</sup>

## I - Costos y Sistemas de Información

La utilidad del presupuesto por programas en la toma de decisiones se basa en la utilización de un **sistema de información físico y financiero** que ponga a disposición de los niveles ejecutivos la información requerida para enriquecer sus decisiones. En términos generales, un buen sistema de información debe cumplir al menos con los siguientes requisitos: (1) Proporcionar información de manera regular y oportuna; (2) Reflejar con fidelidad los hechos a los cuales se refiere; (3) Proveer información amplia sobre los hechos administrativos; (4) Resultar económico en relación con los beneficios que reporta; (5) Proveer información significativa sobre la realidad reseñada; (6) Permitir que la información esté disponible para los niveles de decisión que la requieran; y (7) Servir de elemento a tomar en cuenta en los procesos de toma de decisiones.

En general, un sistema de información debe operar detectando desviaciones entre la ejecución y lo programado y proveer los medios para la toma de decisiones correctivas de programas y también de la propia teoría sobre la que descansa dicho sistema.

Los reportes acerca de los costos de los distintos programas pueden operar con base a tres sistemas de registro: (1) El sistema de **valores efectivos** registra información financiera únicamente referida a desembolsos e ingresos de caja; (2) El sistema de **compromisos u obligaciones** registra, además de los desembolsos, las sumas comprometidas mediante transacciones que no implican un inmediato pago en efectivo; y (3) El de **valores devengados**, el cual supone la noción de contabilidad de costos. Estos tres sistemas se utilizan según sea el caso concreto, tomando siempre en cuenta las necesidades de la administración y la mejora del proceso decisorio. El uso del cálculo de costos reales permite llegar a la determinación de **estándares de costo**.<sup>34</sup>

Las técnicas de **análisis de costo-beneficio** se basan en el modelo racional de toma de decisiones descrito en apartes anteriores y constituye, como se dijo, la columna vertebral del PPBS.

En cuanto a la categoría de la relación **plan-presupuesto**, no se requieren mayores comentarios adicionales a los ya formulados al respecto en el modelo de **presupuesto por programas como necesidad de la planificación nacional**, igual sucede con lo concerniente a las características de los modelos nacional puro y el de racionalidad limitada.

### Algunas conclusiones

1. El presupuesto por programas es una estructura conceptual que si bien en sus principios de mayor generalidad puede admitirse como único, el énfasis que se dé a algunos de sus componentes pueden hacer variar el contenido y hasta los propósitos de la tecnología. De allí la importancia de comprender claramente los fundamentos de cada una de sus opciones.
2. El contexto donde nace una tecnología tiene notable influencia en la "textura" de la misma. Es necesario evaluar ese contexto y contrastarlo con el de la sociedad recipiente de esa tecnología, a fin de conocer posibles discrepancias y tomar decisiones en cuanto a las estrategias de adopción de sistemas de toma de decisiones financieras en el sector público de determinado país.
3. En América Latina, el modelo norteamericano del **performance budgeting** recibió el añadido de la planificación a escala nacional, con lo cual se le imprimió al sistema foráneo un rasgo regional basado en los criterios acerca de la necesidad de intervención estatal en la economía, que había sido la vía escogida por la Región en sus intentos de promover el desarrollo social y económico en los países que la integran. Esta adaptación no abarcó otros aspectos importantes de la nueva tecnología.
4. Los modelos de presupuesto por programas de origen foráneo tienen una marcada base **racionalista** inspirada en la teoría de **homo economicus** y en la del **welfare economics**. Estas características se expresan, a su vez, en rasgos **eficientistas**, muy propios del medio norteamericano, en los cuales se adopta la planificación con una **racionalidad a escala gubernamental**, en lugar de una a **escala nacional**. Es esta última la que trata de lograr un máximo de coherencia nacional entre la planificación **imperativa** del sector público y la **planificación indicativa o concertativa** del resto de la economía.
5. La tarea de asignar recursos, más que un proceso técnico, es una tarea política de esogencia entre alternativas que compiten entre sí. Esto en modo alguno significa la ausencia de criterios técnicos para seleccionar entre opciones, pero tales criterios se enmarcan, en definitiva, dentro de condicionamientos políticos.
6. Las nuevas ideas y criterios del análisis de políticas públicas, no han llegado aún con suficiente vigor a Latinoamérica, específicamente en lo que al análisis del sistema presu-

puestario se refiere, lo cual revela que el análisis presupuestario no ha podido superar aún su acentuado rasgo tecnocrático. Las ideas sobre el presupuesto por programas continúan un tanto apegadas al modelo de implantación de corte weberiano según el cual la lógica y coherencia interna de un modelo técnico es un requisito casi suficiente para su viabilidad político-institucional.

## NOTAS

<sup>1</sup> Citado por Vern B. Lewis, "Toward a Theory of Budgeting", en Allen Schick, *Perspectives of Budgeting* (Washington, D.C.: American Society for Public Administration, 1980), p.28

<sup>2</sup> *Ibid.*, ppl. 28-33

<sup>3</sup> Aaron Wildavsky, "Political Implications of Budgetary Reform", en Cyril O'Donnell, *Readings in Public Administration* (Boston: Houghton Mifflin Company, 1966), pp. 205-07.

<sup>4</sup> *Ibid.* También, véase Aaron Wildavsky, *How to Limit Government Spending* (Berkeley: University of California Press, 1980), Cap 7; y Harold Lasswell, *Politics: Who Gets What, When, How* (New York: Mc Graw-Hill, 1938).

<sup>5</sup> Felix A. Nigro y Lloyd G. Nigro, *Modern Public Administration* (4a. ed., New York: Harper & Row, Publishers, 1977)

<sup>6</sup> Naciones Unidas, *Manual de Presupuestos por Programas y por Realizaciones (ST/ECA/89 ST/TAO/SER.C/75)*, 1966, p.1.

<sup>7</sup> Nigro y Nigro, pp. 380-81

<sup>8</sup> Thomas R. Dye, p.37.

<sup>9</sup> Referente a las características del presupuesto tradicional y su relación con el presupuesto por programas, véase Gonzalo Martner, *Planificación y Presupuesto por Programas* (México: Siglo XXI Editores, 1967), p. 39; Luis Rodríguez M., "Introducción al Estudio del Presupuesto por Programas", Caracas, Ministerio de Hacienda, 1972, pp. 40-50; y José V. Rodríguez A., *Elementos de Economía Presupuestaria* (Caracas: Ministerio de Hacienda, 1973), pp. 232-38.

<sup>10</sup> Citado por Robert D. Lee y Ronald W. Johnson, *Public Budgeting Systems* (Baltimore: University Park Press, 1977), pp. 64-65.

<sup>11</sup> *Ibid.* Otra importante contribución al tema la hizo Frank S. Sherwood en su obra *The Management Approach to Budgeting* (Bruselas: IIAS, 1954).

<sup>12</sup> Citado por Frank S. Sherwood, p. 27 (Traducción del autor).

<sup>13</sup> Allen Schick, "The Road to PPB: The Stages of Budget Reform" en James W. Davis, Jr., *Comp., Politics, Programs and Budgets* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1969), pp. 211-22.

<sup>14</sup> Frank S. Sherwood, pp. 28-29. También, Allen Schick, pp. 212-13 y 217-222, *passim.*, y Gladys Kammerer, "Presupuesto por Programas: Una Ayuda para Comprensión" (Florida: Universidad de Florida, 1964), pp. 3-4. (Mimeo).

- <sup>15</sup> Frank S. Sherwood, pp. 29-30.
- <sup>16</sup> Gladys Kammerer, p. 4.
- <sup>17</sup> Jesse Burkhead, *Government Budgeting* (New York: John Wiley and Sons, Inc., 1956), p.139.
- <sup>18</sup> *Indicaciones contenidas en Instructivo del Presidente Lyndon Johnson, del mes de mayo de 1966, en Harry J. Hartley, Educational Planning-Programming-Budgeting* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1968), p.83.
- <sup>19</sup> Allen Shick, p. 212.
- <sup>20</sup> *Nigro y Nigro*, pp. 383-84.
- <sup>21</sup> Charles Schultze, *The Politics and Economics of Public Spending* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1968), pp. 19-24.
- <sup>22</sup> Francisco Blanco Illescas, *El Control Integrado de Gestión* (Madrid: Asociación para el Progreso de la Dirección, 1973), p. 30.
- <sup>23</sup> Naciones Unidas, p. vii.
- <sup>24</sup> Consejo Federal de Inversiones. *Segundas Jornadas de Presupuesto por Programas, "Manual de Presupuesto por Programas. Versión Preliminar"*, Tucumán Argentina, 1973, p. 83. (Mimeo)
- <sup>25</sup> Carlos Matus, Marcos Makón y Victor Arrieche, *Bases Teóricas del Presupuesto por Programas* (Caracas: Asociación Venezolana de Presupuesto Público, 1979), p. 18.
- <sup>26</sup> Jesse Burkhead, p. 139.
- <sup>27</sup> Paul L. Brown, "Establishing a Program Structure", en Freemont J. Lyden y Ernest G. Miller, *Comps. Planning-Programming-Budgeting* (Chicago: Markham Publishing Company, 1972), p. 184.
- <sup>28</sup> Naciones Unidas, p. 7.
- <sup>29</sup> Consejo Federal de Inversiones, p. 85.
- <sup>30</sup> Matus, Makón y Arrieche, p. 83.
- <sup>31</sup> Burkhead, p. 141.
- <sup>32</sup> Naciones Unidas, p. 56-57.
- <sup>33</sup> Gonzalo Martner, p. 201.
- <sup>34</sup> Naciones Unidas, pp. 25-26.



**ENSEÑANZAS QUE DEBEN RECOGER LOS  
PRI Y LOS PMD DE LOS RESULTADOS  
OBTENIDOS POR LAS DEMOCRACIAS  
INDUSTRIALIZADAS EN  
MATERIA PRESUPUESTARIA**

**Allen Schick**



# ENSEÑANZAS QUE DEBEN RECOGER LOS PRI Y LOS PMD DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS POR LAS DEMOCRACIAS INDUSTRIALIZADAS EN MATERIA PRESUPUESTARIA

Por Allen Schick

1. Los países de reciente industrialización (PRI) y los países menos desarrollados (PMD) pueden recoger importantes enseñanzas de los resultados obtenidos por las democracias industrializadas en materia presupuestaria. Estas enseñanzas se refieren no tanto al tipo específico de sistema presupuestario que se aplique sino a las consecuencias del crecimiento respecto del control del gasto. En los últimos decenios, la preocupación por el sistema presupuestario basado en la programación, los sistemas de planificación, programación y presupuesto, la presupuestación de base cero y otras innovaciones nos han hecho perder la perspectiva de un factor mucho más instructivo e importante que debe despertar inquietudes en todo país que trate de promover un crecimiento económico sostenido.

2. Esta simple enseñanza, que constituye el tema del presente documento, señala que, a medida que avanza el bienestar económico, también avanzan las presiones para aumentar el gasto público. Esta manifestación contemporánea de la Ley de Wagner se revela a través del hecho de que el sector público tiende a ser mucho mayor en los países industrializados maduros que en los países menos prósperos. Pero no termina aquí la enseñanza, ya que, a medida que crece el gasto público, se debilita el control presupuestario y se modifica la composición del gasto. Este fenómeno parece llevar incorporado un multiplicador: el aumento del gasto engendra presiones para gastar aún más y, como resultado, la economía debe continuar creciendo para que el gobierno pueda financiar el mejoramiento constante de los servicios públicos. Si el crecimiento es escaso, los países prósperos pueden enfrentarse a una crisis del gasto no muy diferente de la crisis afrontada por los países menos favorecidos.

## El debilitamiento del control del gasto

3. Resulta útil comenzar por destacar que, a diferencia de lo que ocurría en el pasado, los gobiernos contemporáneos utilizan el presupuesto para lograr fines muy diversos. Por medio del presupuesto, los gobiernos nacionales tratan de administrar el gasto público, mejorar o estabilizar las condiciones económicas, elaborar y evaluar las políticas y programas públicos y brindar asistencia financiera a las empresas y hogares. A menudo estos objetivos entrañan una política presupuestaria expansionista. El presupuesto estimula la economía cuando ésta se encuentra debilitada, brinda asistencia a las familias cuando el envejecimiento, la incapacidad o las condiciones económicas amenazan su sustento, y financia la iniciación de programas cuando los políticos lo consideran conveniente.

4. La expansión anuló el papel de contención del gasto público que tradicionalmen-

te venía desempeñando el presupuesto. Luego de la segunda guerra mundial, la mayoría de los países industrializados tenían un proceso presupuestario centralizado para controlar el gasto de forma pormenorizada. Las asignaciones estaban sometidas a votación y se agrupaban en numerosos rubros (normalmente miles de ellos) y, virtualmente, toda medida gubernamental que entrañara gastos se examinaba anticipadamente por el ministerio de Hacienda o los funcionarios encargados del presupuesto. La elaboración del presupuesto se realizaba según principios generalmente aceptados (aunque a menudo infringidos) que establecían presupuestos anuales, completos y equilibrados.

5. Sin embargo, en la etapa posterior a la guerra el control central fue suavizándose a medida que las democracias más industrializadas adaptaban el proceso presupuestario al crecimiento de la economía y de los programas. La elaboración de presupuestos expansionistas fue a la vez una reacción frente al bienestar económico sostenido y al progresivo crecimiento del gobierno y un poderoso estímulo para dicha evolución. Los gobiernos nacionales modificaron sus presupuestos para asignar los mayores recursos brindados por el crecimiento económico y el aumento de los impuestos. El resultado de estos mayores presupuestos puede medirse de acuerdo con el progresivo crecimiento del gasto público relativo, es decir, del gasto público como porcentaje del producto interno bruto. El gasto público de los países de la OCDE alcanzó un promedio de un 30% del PIB en el período comprendido entre 1960 y 1967, 37% en los años comprendidos entre 1974 y 1979 y más del 40% en lo que va del decenio de los ochenta.

6. Esta tasa de crecimiento no se habría registrado si los países industrializados hubieran continuado aplicando un control estricto sobre el gasto. Sin embargo, a la vez que aumentaban los programas, muchos de estos gobiernos debilitaban su capacidad para frenar el crecimiento del gasto. Este debilitamiento obedeció a los cambios realizados en el procedimiento presupuestario y en otros procesos gubernamentales a través de los cuales se atienden las solicitudes de programas y de gastos, y a los ajustes funcionales en el papel del organismo presupuestario central. La transformación de la elaboración del presupuesto en un proceso orientado hacia el crecimiento no se produjo de la misma manera ni registró el mismo grado en todas las democracias adelantadas. Sin embargo, todos los principales países de la OCDE han establecido en el decenio de los ochenta un proceso presupuestario con menores controles que en el período inmediatamente posterior a la guerra mundial.

7. Se han suprimido tanto el "microcontrol" de gastos determinados como el "macrocontrol" de los agregados globales presupuestarios. En el aspecto del microcontrol, un fenómeno importante fue la consolidación de las partidas del gasto en categorías amplias, lo que otorgó a los distintos departamentos un mayor poder discrecional sobre los fondos a su disposición. Si bien existen varias excepciones - el caso de Alemania - en general los países de la OCDE llevan actualmente muchas menos cuentas separadas que hace veinte o treinta años cuando el gasto relativo era muy inferior. Otro fenómeno conexo es que se fue dedicando menos atención a los insumos y más a los productos. Al ir creciendo el gasto, el debate sobre el presupuesto se centraba cada vez más en la tarea y objetivos a lograr y no solo en las sumas a gastar. La elaboración de clasificaciones funcionales y presupuestos por

programas fueron factores importantes en la orientación de los presupuestos nacionales hacia los resultados del gasto. Si bien, en general las innovaciones ambiciosas, como el sistema de planificación - programación - presupuesto (PPP) de Estados Unidos y la "rationalisation des choix budgétaires" (RCB) de Francia no tuvieron mayor éxito, contribuyeron a destacar el aspecto de los resultados del presupuesto.

8. La citada variación, de dar más atención al producto y menos al insumo, debilitó el control del gasto por lo menos de dos maneras. En primer lugar, los insumos eran fáciles de controlar por anticipado, por ejemplo, a través del requisito de que los distintos departamentos obtuvieran la aprobación de la autoridad central antes de contratar personal, comprar equipo o adoptar otras medidas que conlleven un gasto. Los controles anticipados brindaban a los funcionarios encargados del presupuesto dependientes de la administración central la posibilidad de intervenir oportunamente en las medidas adoptadas por los distintos departamentos a la vez que les brindaban una base firme para oponerse a solicitudes referentes a programas. Estos funcionarios podían reducir los insumos (por ejemplo, la cantidad de personal) sin reducir directamente el nivel de los programas; incluso podían reclamar que se aumentase el producto mediante la mayor eficiencia del gobierno. Sin embargo, a través de la consolidación de las cuentas, estos controles anticipados en general se flexibilizaron y a menudo se autorizó a los departamentos a gastar los fondos asignados con escasa supervisión de la administración central. Cabe destacar que este debilitamiento de los controles sobre los insumos no se compensó por medio de la adopción del presupuesto de resultados y otras reformas similares de gestión.

9. En segundo lugar, al orientar sus presupuestos hacia los resultados, los gobiernos destacaron el bien público que podría lograrse aumentando el gasto. El presupuesto resaltaba los caminos que se construirían, la atención que se brindaría en materia de salud, el aumento de las oportunidades de educación, de acuerdo con la lista de las modernas actividades gubernamentales. Para los peticionantes resultaba más fácil reclamar mejoras respecto de los programas y para los encargados del control del presupuesto resultaba más difícil oponerse cuando los reclamos estaban expresados en términos programáticos.

10. Las solicitudes de gastos que podrían haberse rechazado de estar expresadas en términos financieros serían ahora mayor influencia sobre los resultados presupuestarios. Estos aspectos microeconómicos del presupuesto estuvieron acompañados por modificaciones macroeconómicas que también seguían la corriente expansionista de la época. A medida que se expandían, los gobiernos de las democracias industrializadas llevaban a cabo una mayor ingerencia en la orientación de la economía hacia el crecimiento sostenido. Teniendo en cuenta que los gastos y transferencias del sector público representaban entre un tercio y dos tercios del producto nacional, estos gobiernos democráticos no podían ser indiferentes a las consecuencias de los ingresos y egresos públicos sobre la evolución de la economía. El aumento de la gama de actividades gubernamentales alentaba la idea de que el gobierno es o debe ser responsable de la economía y debe intervenir para mantener condiciones favorables. La asombrosa difusión y rápido éxito de la doctrina keynesiana dio a los gobiernos confianza sobre su capacidad para manipular la política fiscal a fin de fomen-

tar el crecimiento económico y mantener un alto nivel de empleo y precios estables. La declaración expresa de la función del presupuesto en la conducción de la economía aparecía en la Ley alemana de 1967

11. Se omitía en esta declaración y en similares documentos sobre política de otros países el compromiso tradicional al equilibrio presupuestario anual. A pesar de la retórica de los políticos en favor del ideal del presupuesto equilibrado, los gobiernos de las democracias adelantadas gastaban más que sus ingresos cuando les convenía hacerlo. El equilibrio de la economía llegó a considerarse más importante que el equilibrio del presupuesto. En lugar de establecer un equilibrio efectivo, estos gobiernos condicionaron la posición fiscal de cada ejercicio a las necesidades y oportunidades del momento. En años prósperos, tendían a elaborar el presupuesto de acuerdo con la evolución de la economía; en épocas menos prósperas, de acuerdo con el potencial de la economía. Los gobiernos de los países prósperos preveían que la política fiscal activa impulsaría una evolución cercana a la potencial; en consecuencia, consideraban que el gasto relativo sería estable a lo largo del ciclo económico, aun cuando fluctuara de año en año. sin embargo, en la práctica la política fiscal compensatoria mostró una tendencia favorable a la expansión. En épocas de prosperidad económica, los gastos crecían al ritmo del aumento de los recursos a disposición del gobierno; cuando la economía se debilitaba, se permitía que los gastos aumentaran hasta niveles hipotéticos de pleno empleo. Los estabilizadores incorporados al presupuesto - ingresos decrecientes y beneficios crecientes en tiempos difíciles - juntamente con el estímulo discrecional del gobierno desequilibraban los presupuestos nacionales o aparejaban niveles impositivos cada vez más altos.

12. El debilitamiento - en algunos países, desaparición - de la norma del presupuesto equilibrado privó a los encargados del control dependientes de la autoridad central de un argumento que habían utilizado eficazmente durante generaciones para restringir el gasto público. Por otro lado, la elasticidad y falta de certeza de las normas fiscales keynesianas, por contraposición a la norma rígida del presupuesto equilibrado, posibilitaban los reclamos sin chocar con restricciones rigurosas a los recursos que podían asignarse. En tales circunstancias, los montos totales del gasto resultaban más fácilmente adaptables a los criterios políticos y a las presiones relacionadas con programas. Al no haber restricciones rigurosas sobre el gasto total, a menudo los presupuestos se elaboraron "de abajo para arriba" mediante un proceso que puede caracterizarse como "el tope que se eleva". El total aumentaba para adaptarse a las solicitudes de gastos formuladas desde abajo. En épocas prósperas, este mayor gasto se financiaba mediante el crecimiento económico o el aumento de los impuestos (o el aumento de las primas del seguro social) lo que aún dejaba a los contribuyentes un creciente ingreso disponible. Durante los períodos de debilitamiento de la economía, los aumentos del gasto se financiaban tomando en préstamo los aumentos potenciales que habrían existido si la economía hubiera funcionado a plena capacidad. Estas políticas constituían un comienzo seguro hacia el crecimiento constante del sector público.

## **Aumento del presupuesto sin aumento de los recursos**

13. El aumento del presupuesto requiere el aumento de los recursos. Un gobierno puede gastar los aumentos potenciales sólo si los descensos coyunturales de la economía van seguidos por etapas de crecimiento vigoroso. Pero, si las dificultades económicas son de tipo estructural, es decir, si persisten a lo largo del ciclo, el fiarse de que se produzcan aumentos potenciales ocasionará déficit presupuestarios estructurales.

14. Durante el período 1962-73, la comunidad de la OCDE registró un crecimiento real del PIB de un 5% anual. Esta notable evolución - prácticamente sin precedente en la época moderna - permitió amplias posibilidades de expansión presupuestaria. Pero el resultado fue muy diferente en el decenio 1974-84, luego de la primera crisis del petróleo provocada por la OPEP. El crecimiento económico registró un promedio de solamente la mitad de la tasa registrada en el período anterior y, como consecuencia, el gasto público relativo aumentó a un ritmo superior al doble del registrado en los años anteriores a la crisis del petróleo. Naturalmente, la mayor parte de este último aumento del gasto relativo no se financió mediante la expansión económica, sino que se derivó de la incapacidad de los gobiernos democráticos para modificar rápidamente la tendencia del crecimiento hacia la contención cuando los incrementos ya no eran tan abundantes.

15. Considerando que el presupuesto pudo adaptarse a las oportunidades de expansión existentes en la etapa de crecimiento posterior a la guerra, ¿por qué no pudo volverse a la contención del gasto cuando las circunstancias se hicieron menos favorables? Los antecedentes presupuestarios del último decenio indican que es más fácil para los gobiernos democráticos expandir que contraer el gasto, más conveniente para ellos ceder a la exigencia de mayores gastos que oponerse a ella. En cierta forma, el aumento del gasto engendró presiones para obtener aún más dinero, en la medida en que los solicitantes alentaban mayores expectativas y se movilizaban para lograr mayores beneficios. En realidad, el crecimiento del gasto público redujo su ritmo, pero no en suficiente magnitud como para frenar el crecimiento del gasto relativo. En el período posterior a la primera crisis del petróleo, el gasto real en el aspecto social - sector que representa la mayor parte del aumento del gasto público posterior a la guerra - aumentó sólo a una tasa cercana a la mitad de la registrada antes de 1973. En este último período, el crecimiento del gasto ha demostrado una tendencia pasiva, más como resultado de la presión al alza existente en los programas antiguos que debido a iniciativas costosas.

16. La reacción del gobierno frente a la debilidad económica y a los consiguientes déficit presupuestarios se rotula a menudo como "recortes presupuestarios". En la práctica, estos recortes se presentan normalmente como una tarea de estabilización y no de reducción del gasto público. Se han efectuado recortes marginales mediante viejos trucos presupuestarios tales como el congelamiento de los sueldos de los funcionarios públicos o la elevación de dichos sueldos por debajo de la tasa de inflación. También se han ideado nuevos sistemas de recortes marginales, como la reducción de las prestaciones por desempleo para los trabajadores jóvenes y la prolongación del plazo de espera antes de quedar habilita-

do para recibir compensación. Algunos gobiernos han llevado a cabo recortes presupuestarios como "compás de espera" en previsión de que se produzca una mejora de las condiciones económicas que les permita evitar profundas reducciones de los programas populares.

### **El crecimiento de los gastos de transferencia**

17. Los recortes presupuestarios como política de estabilización se hacen necesarios debido a que al modificarse la composición del gasto público resulta difícil reducir los egresos públicos y, a la vez, se han tornado ineficaces las técnicas tradicionales. Durante los dos últimos decenios, los pagos de transferencia (comprendidos los intereses) constituyeron el gasto público de mayor tendencia hacia el crecimiento en las democracias industrializadas. Estos pagos promedian actualmente la mitad del gasto total de los países de la OCDE, mientras que en 1962 representaban el 40%. Durante este período, los gastos de transferencia aumentaron a una velocidad de un tercio superior al crecimiento del PIB; hacia los primeros años del decenio de los ochenta, estos gastos promediaban 25% del PIB para todos los países de la OCDE, lo que supone un aumento respecto del 11% registrado a principios del decenio de los sesenta. Durante estos dos decenios, unos dos tercios del aumento total del gasto relativo registrado como promedio en los países de la OCDE obedeció a la expansión de los pagos de transferencia.

18. Estos datos abarcan la totalidad del sector público - el gobierno central y los gobiernos locales - y se basan en la definición estándar de transferencias utilizada en las cuentas del ingreso nacional. En esta clasificación, las transferencias comprenden todo el gasto público excepto los gastos de consumo corriente o de inversión. Los fondos suministrados por el gobierno central a las municipalidades y otros organismos públicos para atender gastos de funcionamiento o aumentos de capital no se registran como transferencias. Sin embargo, desde el punto de vista del presupuesto nacional, estas donaciones son similares a los pagos de transferencia. El gobierno central no los gasta para su propio consumo o inversión sino que los transfiere a terceros.

19. Una definición amplia de transferencias abarcaría todos los pagos realizados a otros niveles del gobierno, la asistencia financiera brindada a empresas públicas y privadas, los pagos de intereses y transferencia a familias. El elemento común a todos estos pagos reside en que si bien el gobierno central realiza el gasto, los fondos son utilizados por terceros. Estas transferencias en sentido amplio desempeñan un papel más importante en los presupuestos de los países democráticos que el que señalan los datos oficiales citados anteriormente. Por ejemplo, en Dinamarca las diversas transferencias alcanzan casi el 70% del gasto del gobierno central, en comparación con solo un 40% registrado en las estadísticas de la OCDE sobre el sector público consolidado.

20. Los gastos de transferencia tienen dos características que menguan la capacidad del gobierno para reducir la tasa de aumento del gasto. En primer lugar, los efectos de las me-



didias de austeridad tomadas en relación con los programas de transferencias son mucho más directos y evidentes que las reducciones de los servicios brindados por el gobierno. La pérdida del ingreso proveniente de transferencias es equivalente a la reducción del salario neto. Cabe prever que los destinatarios de las transferencias sean tan celosos en la protección de sus beneficios como los trabajadores en la protección de su salario. Por otra parte, en la medida en que las transferencias se han convertido en una parte muy importante del gasto nacional, la cantidad de beneficiarios tuvo un notable aumento. En los estados con un sistema de seguridad social completa desde la cuna hasta la tumba, la mayoría de las familias reciben pagos de transferencia con regularidad; pero incluso en estados con un sistema de seguridad social más limitado, el porcentaje de la población que depende del gobierno para obtener una parte de sus ingresos ha ido aumentando. El gobierno correrá el riesgo de enfrentarse a una oposición masiva si trata de reducir las principales transferencias a la clase media. Es esta la razón por la cual los gobiernos democráticos han mostrado cierta tendencia a aplicar medidas de austeridad marginales que mantengan intactos los beneficios básicos. La reducción de las prestaciones por desempleo otorgadas a los trabajadores jóvenes evita al gobierno un enfrentamiento directo con los adultos que constituyen la mayor parte de la población activa.

21. En segundo lugar, las transferencias tienden a ser "gastos rígidos", es decir, reaccionan en forma muy débil frente a una política de estabilización o de austeridad, debido a que el gobierno está obligado por compromisos que no puede modificar meramente mediante decisiones presupuestarias. Estos gastos rígidos tienen dos características conexas relativas a su situación jurídica y a la forma en que deben adoptarse las decisiones referentes a ellos. Los gastos de este tipo están impuestos por leyes (distintas de la ley de presupuesto) que están en vigor por un lapso prolongado. A diferencia de los gastos autorizados mediante las asignaciones, que normalmente expiran al finalizar el ejercicio o luego de algún otro período de tiempo fijo, estos gastos "rígidos" continúan en vigor hasta que se modifique la ley sustantiva que les dio origen. También se contraponen a las asignaciones presupuestarias en cuanto las leyes que autorizan estos gastos "rígidos" a menudo no establecen límites en cuanto a los montos a gastar. El nivel del gasto se determina mediante fórmulas y requisitos de habilitación, y no mediante asignaciones presupuestarias.

22. Estos gastos "rígidos" se presentan en variadas formas: leyes que exigen al gobierno transferir una parte de sus ingresos a los gobiernos locales; derechos a prestaciones por los que se deben efectuar pagos a las personas que reúnen determinados requisitos; obligaciones contractuales de pagar a las empresas los servicios brindados al gobierno; títulos que obligan al pago de intereses; tratados y otros compromisos internacionales. Muchos de estos gastos rígidos son controlables. Los derechos a prestaciones pueden limitarse o eliminarse mediante la modificación de las leyes que imponen los pagos; de la misma manera pueden eliminarse los pagos que por la ley deben efectuarse a los gobiernos locales. Pero la rigidez de estos gastos no puede eliminarse exclusivamente mediante medidas o autorizaciones presupuestarias. A menos que se modifique la obligación legal, el gasto debe efectuarse, sean cuales sean las decisiones que se adopten en el proceso presupuestario.

23. Estos gastos rígidos constituyen un problema generalizado en los países democráticos. En 1984, casi las dos terceras partes del gasto corriente bruto de Irlanda tenía carácter obligatorio. Los intereses de la deuda y las transferencias de seguridad social representaban casi la mitad del gasto total. En Dinamarca, el gasto no controlado mediante límites presupuestarios aumentó de casi 55% del gasto total en 1970 a un 75% en 1983. La mayoría de estos programas que establecen gastos rígidos constituyen transferencias, como las pensiones nacionales, seguro de desempleo, donaciones generales a los gobiernos locales, asignaciones por hijos, asistencia por incapacidad y subsidios para vivienda. En Suecia, se ha calculado que el 55% de presupuesto nacional (que incluye partes del sector de seguridad social) se rige en su totalidad por normas automáticas, mientras que otro 27% presenta un cierto carácter automático. Los Países Bajos clasifican el 60% del gasto total como gasto impuesto por las leyes y otras reglamentaciones. Australia ha estimado que el 70% del gasto de la nación se basa en leyes permanentes no discrecionales. En Estados Unidos, unas tres cuartas partes del gasto total se califica de gasto relativamente incontrolable en virtud de las leyes en vigor, en comparación con un 60% registrado al recopilarse estas estadísticas por primera vez hace veinte años.

24. Este gasto obligatorio no sólo es rígido - no es fácilmente adaptable a las modificaciones de la política - sino que también tiende a extenderse, lo que hace que el gasto aumente aún si el gobierno no toma medidas expansionistas. Las recientes dificultades presupuestarias atravesadas por los países de la OCDE ponen en evidencia ese fenómeno de extensión. En el decenio 1975-84, el gasto público de Irlanda aumentó de 41% a 53% del PIB. Casi la mitad de este aumento obedeció al pago de la deuda. También se produjeron aumentos importantes en las prestaciones por desempleo y en los pagos de transferencia. En Australia se observó una tendencia parecida. Durante el período comprendido entre 1973/74 a 1982/83, las partidas no discrecionales representaron casi las tres cuartas partes del aumento total del gasto de la Comunidad. Igualmente, las tres cuartas partes del aumento registrado entre 1974 y 1982 por el presupuesto de la cuenta general de Japón obedeció a aumentos obligatorios. A fines de los años setenta, el Auditor General de Canadá advirtió que "el Parlamento, y también el Poder Ejecutivo, ha perdido o está por óximo a perder el control efectivo del gasto público". Más del 80% del aumento anual de los egresos federales de Canadá obedeció a pagos de transferencia y al costo de la deuda. Durante el período 1972-82, más del 80% del aumento del gasto del sector público de los Países Bajos (de 55% a 72% del ingreso nacional neto) estaba representado por los pagos de transferencia y de intereses. En Estados Unidos, los gastos federales crecieron en más de \$ 500.000 millones entre 1975 y 1984; más de las tres cuartas partes de este aumento obedeció a programas que se clasifican en el presupuesto como "relativamente incontrolables".

25. Tal como lo indican estos datos, el aumento de los programas de transferencia ha sido especialmente pronunciado. El aumento de las tasas de participación (debido en su mayor parte al envejecimiento de la población y al estancamiento de la economía) ha traído aparejado un aumento del gasto en programas de seguro social y garantía de los ingresos. El aumento también ha obedecido a la generalizada indización de dichas prestaciones a los salarios, a los precios o a alguna otra medida que proteja o mejore el valor real de las pres-

taciones. La indización presenta matices muy variados en los distintos países democráticos, pero es mucho más frecuente en los años ochenta que hace dos décadas.

26. La rigidez de gran parte del gasto público es, en cierto modo, función del desfase entre la adopción y la entrada en vigor de las modificaciones de política. Es bastante común que los gobiernos posterguen la fecha de entrada en vigor de los recortes en los programas de cierta importancia, a fin de brindar a las personas afectadas la oportunidad de adaptarse a ellas y aplacar a la oposición que surgiría si se aplicaran las reducciones en forma inmediata. Debido a esta postergación, el gasto que es rígido en el ejercicio en curso o el siguiente pudiera resultar bastante flexible a más largo plazo. En un estudio realizado en 1980 por el ministerio de Hacienda holandés se medía el efecto de los atrasos en la aplicación de las medidas respecto de la rigidez del gasto. Este estudio señalaba que, si bien el 39% del gasto público era absolutamente inflexible el primer año, esta cifra se reducía a apenas 13% dos años después. Empero, el gasto parcialmente flexible aumentaría del 59% en el año al 80% dos años después. El estudio indica que, si bien la mayor parte del gasto público no puede ser controlado, de hecho, en un solo año, la rigidez disminuye significativamente a lo largo de un período más prolongado.

27. Una de las consecuencias adversas pronunciadas por el gasto rígido acumulativo a principios del decenio de los ochenta fue la amplia brecha entre el gasto previsto y el efectivo. Durante el decenio 1972-82, el gasto alcanzó en el Reino Unido un promedio superior en más del 7% a los niveles presupuestados, mientras que en el decenio anterior los gastos superaron a las previsiones en menos del 2%. Irlanda y Suecia superaron los gastos previstos en casi el 10% algunos años y Estados Unidos debió gastar una suma mucho mayor a la presupuestada para programas no controlables. Finlandia determinó que sus previsiones multianuales habían subestimado sustancialmente el gasto futuro. En algunas ocasiones Alemania planificó reducciones del gasto superiores a las que podía efectuar y Dinamarca registró con frecuencia gastos superiores a los previstos, tanto en el presupuesto anual como en las previsiones multianuales. Canadá determinó que, debido a la volatilidad de las condiciones económicas, los resultados eran a menudo peores que los previstos y las reservas no eran suficientes para cubrir el exceso de gasto.

#### **Limitaciones políticas para el ajuste**

28. La elevación de los pagos de transferencia ha limitado la capacidad política de los gobiernos para recortar los compromisos o las expectativas de gastos. Dicha elevación se ha visto acompañada por un considerable aumento del número de personas que reciben asistencia financiera directa del gobierno. En el Reino Unido, casi 10 millones de beneficiarios reciben pensiones, más de 15 millones reciben asignaciones por hijos a su cargo, unos 7 millones de familias reciben pagos destinados a vivienda. En Estados Unidos, 37 millones de trabajadores jubilados reciben cada mes sus cheques de seguridad social, unos 20 millones utilizan vales para la compra de alimentos, más de 30 millones dependen del gobierno para atender sus gastos médicos y 10 millones de personas están registradas en las listas de

asistencia social. En Suecia, el número de personas mantenidas (aunque no empleadas por el sector público se duplicó de casi 1,3 millones a 2,2 millones entre 1965 y 1980. La proporción de personas mantenidas respecto del número de personas empleadas en el sector privado creció durante estos años, de menos del 40% a casi el 80%. el número de suecos empleados o mantenidos por el sector público supera actualmente el número de personas empleadas en el sector privado. En otros países de la OCDE se ha registrado una tendencia parecida. Tanto en Italia como en los Países Bajos, entre principios del decenio del sesenta y 1980 el número de personas que recibe beneficios del gobierno aumentó a más del doble respecto del número de personas que reciben ingresos en el sector regulado por el mercado. En Dinamarca, los beneficiarios de transferencias del gobierno representaban el 28% del total de empleados en 1964 y el 64% en 1980; en Bélgica, las cifras pertinentes eran del 37% en 1965 y 64% en 1980.

29. Además del marcado aumento del número de beneficiarios, debe señalarse que las transferencias del gobierno representan una parte cada vez mayor del ingreso familiar. En 1980 estas transferencias promediaban 15% de todo el ingreso familiar previo a la deducción de impuestos, lo que representa un aumento respecto del nivel de sólo 9% registrado dos decenios antes.

30. Teniendo en cuenta que el bienestar financiero de millones de ciudadanos depende de pagos regulares del gobierno, no se pueden reducir sustancialmente estos beneficios sin correr el riesgo de serias repercusiones políticas y económicas. A lo largo de la evolución del Estado providente, se ha forjado un contrato social implícito entre el gobierno y sus ciudadanos que se considera como compromiso moral que sólo se puede quebrantar en circunstancias verdaderamente extraordinarias. El aumento de los derechos a prestaciones ha engendrado las expectativas generales de que el gobierno atenderá a sus ciudadanos en la vejez y los asistirá durante la enfermedad o el desempleo. No se puede hacer caso omiso de estas expectativas profundamente arraigadas, cuando las condiciones financieras obligan a efectuar modificaciones en la política del gasto. Por otra parte, el sondeo de la opinión pública muestra generalmente un respaldo masivo al mantenimiento de los principales (y más costosos) programas de prestaciones que se han desarrollado durante los decenios de expansión gubernamental. a pesar de algunas expresiones esporádicas acerca del repliegue de la extensión del Estado providente, pocos gobiernos se han aventurado a realizar más que recortes marginales.

31. El hecho de que gran parte del gasto rígido se presente bajo forma de derechos a prestaciones ha complicado el ajuste para hacer frente a las cambiantes condiciones financieras. La modificación de una ley puede ser políticamente más difícil que la mera reducción del presupuesto; puede resultar más difícil eliminar un derecho otorgado por la ley que oponerse a un reclamo de mayores fondos. En el "Estado proveedor de prestaciones", los funcionarios encargados del control del presupuesto no pueden frustrar los reclamos exclusivamente mediante la inactividad, pues las personas con derecho a las prestaciones pueden obtenerlas dejando que la ley hable por ellas.

32. El crecimiento del sector gubernamental también ha coartado el ajuste presupuestario. Un sector público que tenga una participación del 45% en el PIB afectará a más intereses, y más intensamente, que el sector público cuya participación sea de sólo el 25%. En muchas democracias adelantadas, la elaboración del presupuesto es actualmente una tarea mucho más claramente política que hace dos decenios; recibe mayor atención de los medios de difusión, genera más actividad de los grupos de interés y más conflictos dentro del gobierno y entre los partidos políticos que lo habitual en el pasado. Actualmente, existen más ministerios y funcionarios que participan en la preparación del presupuesto, se ofrecen más opciones ante las propuestas del gobierno y existen vínculos más vitales entre las decisiones presupuestarias y el bienestar financiero de las empresas y los hogares. En la medida en que el presupuesto ha adquirido mayor importancia desde el punto de vista político, resulta más difícil ajustar el gasto sigilosamente, a escondidas. Los gobiernos que planifican reducciones presupuestarias se enfrentan a la gran posibilidad de filtraciones y revelaciones prematuras, comentarios adversos de la prensa y los intereses afectados, disensiones dentro del partido o coalición gobernante e intensa presión para que modifique sus decisiones. Aun cuando el gobierno esté decidido a efectuar recortes, el camino para lograrlo puede ser arduo.

#### Reacción ante la crisis financiera

33. La vía utilizada para la estabilización del presupuesto varía de acuerdo con los objetivos de política de cada país, su situación financiera y orientación política. Los ajustes típicos incluyen la utilización de normas fiscales para restringir el crecimiento del gasto, la traducción de estas normas en objetivos presupuestarios operativos, la aplicación de estrategias de reducciones que revertan o aminoren el ritmo de crecimiento del gasto, la transformación de los presupuestos multianuales, para que dejen de estar basados en programas y en planes financieros, en previsiones básicas que muestren la futura brecha entre los recursos disponibles y las tendencias del gasto, y el mejoramiento de la gestión financiera que estimule la eficiencia y aleje la posibilidad de gastos superiores a los previstos.

34. Entre estos métodos, el de mayor importancia para superar la crisis fiscal es la articulación y ejecución de normas restrictivas respecto del gasto total. Cuando se alienta el crecimiento del gasto público, los organismos formulan sus solicitudes sin contar con pautas o restricciones previas. Los líderes políticos y los funcionarios encargados del presupuesto pueden postergar las decisiones sobre el gasto total hasta que hayan analizado las perspectivas económicas, hayan formulado las previsiones preliminares sobre ingresos correspondientes al año siguiente y años subsiguientes y hayan visto las solicitudes presentadas por los organismos gubernamentales y otras instituciones. Pero cuando se fija un objetivo presupuestario de restricción o estabilización, el proceso irrestricto "de abajo para arriba" puede provocar un enfrentamiento entre las expectativas de los organismos y los objetivos fiscales del gobierno. Si no se las frena con anticipación, las poderosas presiones para realizar gastos pueden obligar al gobierno a gastar (y a aplicar gravámenes o tomar préstamos) más de lo que considera conveniente.

35. Para contrarrestar las presiones expansionistas, actualmente muchos países de la OCDE establecen normas fiscales restrictivas antes de comenzar a elaborar el presupuesto. Dado que estas normas se fijan por adelantado, generalmente se limitan a unos pocos agregados fiscales fundamentales como el ingreso y el gasto total y el saldo entre ambos. A menudo estas normas fiscales se expresan en términos reales (por ejemplo como crecimiento real del gasto igual a cero) o en relación con el PIB o alguna otra medida genérica de la evolución económica. Los recientes estudios económicos realizados por la OCDE han identificado objetivos fiscales restrictivos en la mayor parte de los países miembros.

36. Canadá anunció objetivos restrictivos por primera vez en un documento sobre la inflación elaborado por el gobierno en 1975, declarando "que la tendencia del gasto total de todos los gobiernos no debe aumentar más rápidamente que la tendencia del producto nacional bruto". A fines del decenio de los setenta, los Países Bajos abandonaron la "norma del presupuesto estructural" que vinculaba el aumento presupuestado del gasto al crecimiento del potencial de la economía. En los últimos tiempos, su objetivo fiscal ha sido mantener la carga colectiva (impuestos, primas de seguro social y otros determinados cargos) en el mismo porcentaje del ingreso nacional neto existente al asumir el poder el actual gobierno. El Reino Unido ha elaborado normas restrictivas con respecto a la necesidad de obtención de préstamos del sector público como parte de su estudio anual sobre el gasto público.

37. Muchas de las normas macroeconómicas han contribuido más a influir en la actitud de los encargados de la preparación del presupuesto que como decisiones presupuestarias concretas. Su mayor valor ha residido en aminorar las futuras expectativas presupuestarias y en no comprometer al gobierno a un curso definido. Las normas suelen ser declaraciones políticas acerca de la orientación de la política del gobierno y resultan especialmente importantes cuando el gobierno desea modificar su futura orientación. La declaración comunica a los organismos que efectúan los gastos, a los grupos de intereses y al público en general que se reemplazará la expansión con una contracción presupuestaria. Dichas normas macroeconómicas ejercen una presión descendente sobre las solicitudes para realizar gastos, de manera que el gasto y déficit futuros serán significativamente inferiores que si se permitiera la continuación de las tendencias anteriores.

38. Como declaraciones políticas, las normas fiscales deben ser sencillas y directas; no pueden resolver las complicaciones de la política económica ni las necesidades de los programas específicos. Tal como ha indicado Daniel Tarchys, de Suecia, son "elementos de un proceso de educación y, por lo tanto, deben ser extremadamente clarísimas y de fácil divulgación. Si los políticos, funcionarios y una parte considerable del público en general no pueden comprender fácilmente los objetivos de plazo medio, tendrán escasas probabilidades de influir en las decisiones políticas y administrativas en el sentido previsto".

39. En la mayoría de los países, la norma fiscal, como expresión política, no surge de un análisis esmerado de los compromisos de gasto y de las necesidades de los programas. La norma suele formularse en las primeras etapas del ciclo presupuestario, antes de contar con

las previsiones específicas y en un momento en que las perspectivas económicas para el/los ejercicio/s analizado/s aún resultan inciertas. En un documento del gobierno sobre impuestos y gastos elaborado por el Tesoro británico en 1984, se defendía esta fijación anticipada de las normas de la siguiente manera:

Habrán quienes aleguen que es poco lógico considerar, y aún menos decidir, los montos totales del gasto público sin contar con una idea clara de las consecuencias que ellos tendrán para programas específicos. El gobierno considera que este razonamiento ha sido responsable, en gran medida, del aumento del gasto público registrado durante muchos años. Es necesario volver este razonamiento en sentido inverso. Decidir en primer lugar qué se puede y se debe gastar y luego fijar los planes de gastos para cada uno de los programas de manera compatible con tal decisión.

40. Un análisis superficial de las últimas tendencias presupuestarias indica que los países democráticos han tenido cierto éxito en la estabilización del gasto público. En la mayoría de los países de la OCDE los déficit presupuestarios son inferiores a los registrados en los primeros años del decenio de los ochenta y el gasto relativo es inferior o por lo menos no muy superior. Sin embargo, cabe destacar que actualmente la comunidad de la OCDE se encuentra en su cuarto año consecutivo de expansión económica. No debe sorprender que el crecimiento del gasto y los déficit relativos sean moderados cuando las condiciones económicas son favorables. La verificación concreta de las posiciones fiscales restrictivas se producirá durante la próxima fase descendente de la economía. Lo más probable es que las normas restrictivas no se puedan cumplir, el gasto relativo volverá a su espiral ascendente y los déficit cíclicos agravarán los problemas presupuestarios estructurales.

### Consecuencias para los PRI y los PMD

41. Durante años, las democracias industrializadas han exportado —no siempre con éxito— sus últimas innovaciones presupuestarias a los países de reciente industrialización (PRI) y a los países menos desarrollados (PMD); en el futuro también exportarán las oportunidades presupuestarias y los problemas de la abundancia. Cuando la economía tambalea, la abundancia financia el mejoramiento de los servicios públicos y engendra dificultades financieras.

42. ¿Podrán los PRI y PMD aprovechar los beneficios presupuestarios de la abundancia sin enfrentarse a las dificultades que atraviesan actualmente las democracias industrializadas?

43. Las tendencias presupuestarias confirman la validez básica de los resultados previstos hace un siglo por Adolph Wagner. La mayor abundancia va acompañada de la expansión de la dimensión relativa del sector público. Si bien la ley de Wagner puede no regir en todos los tiempos y para todos los lugares, lo más probable es que los países que otrora fue-

ran pobres se rijan por esta ley a medida que mejoren sus condiciones económicas. Pero estos países no deben perder el control del gasto en la forma en que lo han hecho las democracias industrializadas. La primera enseñanza que nos brindan los problemas que se han abordado en este documento es que debe evaluarse toda modificación de las prácticas presupuestarias en términos de su influencia sobre el futuro control del gasto. La pérdida de este control futuro, como la que se presenta cuando una parte creciente del gasto adopta la forma de pagos de transferencias, dificulta la posibilidad de ajustes del gobierno ante la debilidad estructural de la economía o ante los desequilibrios entre las solicitudes de gasto público y los recursos disponibles.

44. Una forma de asegurar el control futuro consiste en reconocer que todo proceso presupuestario es en esencia un medio de solicitar y de racionar los recursos. Estas dos funciones básicas de la elaboración del presupuesto se encuentran en constante tensión. Si dominan las solicitudes, el gasto tenderá a aumentar; si la capacidad de racionar es fuerte, el gobierno estará en condiciones de restringir el gasto cuando las circunstancias así lo impongan. Toda reforma presupuestaria de importancia afecta al equilibrio entre las solicitudes de recursos y el racionamiento de los mismos. Tal como se demuestra en este documento, el mismo efecto producen las modificaciones de la composición del gasto público.

45. Los gobiernos pierden el control futuro del gasto al permitir el fortalecimiento de las solicitudes y el debilitamiento de su capacidad de racionar los recursos. Para su futuro equilibrio presupuestario, es indispensable que los PRI y los PMD sean prudentes en la eliminación de los controles centralizados sobre el gasto y en la transformación de sus gobiernos nacionales en amplias empresas de transferencia.



**METODOLOGIA PARA EL DISEÑO  
DE LAS ESTRUCTURAS PROGRAMATICAS  
INSTITUCIONALES**

**Víctor Arrieche**



# METODOLOGIA PARA EL DISEÑO DE LAS ESTRUCTURAS PROGRAMATICAS INSTITUCIONALES.

## I. FUNDAMENTACION GENERAL

La experiencia que se ha tenido en la elaboración de estructuras programáticas de organismos del sector público, así como la docente desarrollada a partir de la oficialización de las "Bases Teóricas del Presupuesto por Programa" en 1979, ha demostrado cada vez más, la necesidad de escribir, aunque sea en forma general, una metodología que sirva de guía para que cualquier persona, organismo o incluso desde las propias cátedras se aborden con cierto criterio homogéneo el diseño de estructuras programáticas institucionales. Partiendo de la premisa señalada y consciente de que tal metodología puede ser perfeccionada, exponemos a continuación, lo que se estima son los requisitos y pasos que se deben seguir en la determinación de los programas que conforman el presupuesto de una organización.

## II. DISEÑO DE ESTRUCTURAS PROGRAMATICAS INSTITUCIONALES

### A. Consideraciones Iniciales

Un requisito básico para la determinación de la estructura programática de una institución, es tener pleno conocimiento de las características administrativas y legales que tienen que ver con ella. Conocer bien a la institución a los efectos del tema que abordamos es saber qué hacer, esto es, precisar cuáles son los bienes y servicios que produce para el cumplimiento de sus funciones por cuanto ello será lo que facilitará la identificación de los programas. Conocida la razón de ser de la institución es muy importante también verificar la tecnología utilizada para llevar a cabo su producción, dicha tecnología estará condicionada por el tamaño o dimensión del organismo, así como de los recursos reales y financieros que administre. Establecer la tecnología empleada sirve para especificar los centros de gestión productiva que operan en un período dado y que conformaría la red de acciones presupuestarias y por ende las categorías programáticas de la institución.

De igual modo, se hace necesario disponer de información del factor humano que labora en la organización, en especial del personal directivo, debido a que este último es quien más activamente debe participar en el suministro de la información exigida y por supuesto, en el decisivo apoyo que posteriormente se le debe dar a la reforma presupuestaria que se proponga.

En consideración a lo antes expuesto, se indican a continuación los pasos o etapas que a nuestro juicio se deben seguir en la confección de la estructura programática institucional. La guía metodológica propuesta es de carácter general y por ello su uso estará sujeto, en cada instante, a las características propias de la organización que se analice, ya que, para los efectos que se persiguen es muy importante estar al tanto de si dicha institución co-

mienza sus actividades, tiene algún tiempo operando o sustituye funciones y atribuciones de otros organismos que hayan estado produciendo bienes o servicios.

## **B. Metodología propiamente dicha**

Sobre el particular, se consideran las siguientes etapas:

1) recopilación, procesamiento y análisis de la información, 2) determinación de la estructura programática, 3) divulgación e implementación.

### **1. Recopilación de la información**

Para recabar la información de la institución se requiere, en la mayoría de los casos, el auxilio de disciplinas diversas; así por ejemplo, si se trata de un organismo como el Ministerio de Salud y Acción Social es conveniente que al técnico presupuestario lo acompañe en su investigación un planificador de la salud, debido a que de esta manera se podrá determinar con mayor claridad y precisión la producción básica que debe realizar. Asimismo es imprescindible la ayuda de expertos en organización y métodos, por cuanto es este profesional el que debe coordinar el trabajo de campo a realizar, efectuar el diseño de las encuestas y los formularios e instructivos a elaborar para recoger la información.

La información del organismo que se debe solicitar es la siguiente:

#### **a) Información de carácter interno**

i. Leyes, decretos, resoluciones y reglamentos dictados. La información legal obtenida se utiliza para conocer cuál es la razón de ser de la organización y por tanto establecer la producción básica o terminal y la intermedia tanto directa como indirecta que dicha producción exige.

ii. Tipos de estructuras organizativas, funcionales, espaciales, programáticas y de ejecución financiera.

- La estructura organizativa debe estudiarse por cuanto mediante ella se pueden definir la forma como se realiza su producción básica y de apoyo, y por tanto, determinar los nudos de la red de producción y la interrelación que se establece entre ellos, lo que luego facilitará el establecimiento de la red de condicionamiento entre la producción terminal e intermedia.

- Estructura funcional. Se requiere información de este tipo de estructura, debido a que su conocimiento posibilita determinar la existencia en la empresa de procesos principales o auxiliares. Permite también observar donde se pueden presentar los posibles cuellos de botella. Finalmente, porque es factible observar como se manifiesta la autoridad y la responsabilidad.

- Estructura espacial. Verificar este aspecto es básico, sobre todo en las empresas grandes que tienen descentralizadas o desconcentradas sus funciones. En este sentido, si no se tiene el cuidado de usar correctamente la teoría, muchas veces se tiende a la formulación de los programas asociando éstos con el nombre de las regiones.

iii. Estructuras programáticas. El conocimiento de la estructura programática vigente en los entes que tienen un cierto tiempo operando, es necesario, sobre todo cuando debe producirse la comparación entre la estructura propuesta y la actual. No debe olvidarse que los cambios de estructuras programáticas traen consigo modificaciones en la conformación de los sistemas contables, estadísticos, de informática, etc. En lo que respecta al sistema estadístico, por ejemplo, si no se construye previamente un convertidor que permita comparar las relaciones financieras y físicas anteriores con las presentes, se corre el peligro de que a nivel de los organismos centrales asignadores de recursos (Congreso de la República, DNPP, etc.) se cometan, muchas veces sin querer, injusticias en el momento de aprobar los presupuestos, por no contar con series homogéneas y confiables.

iv. Estructura de ejecución física y financiera del presupuesto. El conocimiento de este subsistema permite apreciar la forma como fluye la información de los recursos financieros desde los máximos centros de toma de decisión (jefes de programas) hacia los niveles inferiores (sub-programas, proyectos, actividades y obras).

v. Tamaño y fecha de creación. El tamaño, como se afirmó anteriormente, se requiere para la determinación de los centros de gestión productiva. Las instituciones grandes, por lo general, están conformadas por centros de gestión productiva especializados, en contraposición con las pequeñas que por sus características propias la constituyen centros de gestión productiva diversificados.

En cuando al tamaño del ente, se deben recabar también datos referentes al capital social y número de personas que trabajan en él, por cuanto son éstos indicadores, entre otros, los que determinan esta variable.

El conocimiento de la fecha de creación y su evolución histórica, por su parte, es un elemento que se utiliza para estudiar a la institución como productora de bienes y servicios y como éstos han satisfecho o no los requerimientos de política previstos en los planes de desarrollo. En otras palabras, la evolución histórica permite acopiar experiencia de lo realizado por el ente; cómo lo ha hecho y cuáles han sido los efectos alcanzados.

#### b) Información de Carácter Externo

En este sentido, aunque pudieran existir otros, nos referimos a la relación que tiene la institución con su entorno, vale decir, las relaciones inter-institucionales que posee, así como la vinculación que tiene con su sector y el resto de los sectores de la administración pública y privada, si es el caso.

i. Relación de la institución con su sector y con el resto de los sectores públicos y privados.

Precisar este tipo de relación permite, no sólo dar una visión del sistema presupuestario en la cual está inserta, sino también observar las posibles duplicaciones en la producción que pueda existir en relación con otros organismos, así como los "cuellos de botella" que se puedan presentar.

ii. Relaciones inter-institucionales

Se refiere a las relaciones que tiene la institución con otros organismos del sistema presupuestario público en particular, y de otros entes del sector público en general.

## 2. Procesamiento y Análisis de la Información

Una vez compilada toda la información de la institución, tanto interna como externa que se considere necesaria, el paso que sigue se relaciona con su procesamiento y análisis. El procesamiento de la información permitirá al técnico presupuestario conocer de dónde emanan las orientaciones de política tanto interna como externa; cuáles son los productos terminales e intermedios que se realizan en el organismo; qué tecnología insitucional de producción emplea; cuál es la tecnología de los centros de gestión productiva; quiénes son los responsables por la gerencia de los recursos reales y financieros, etc.

Es el conocimiento preciso de los aspectos antes mencionados lo que le facilita al investigador estar en disposición para la elaboración de la respectiva red de acciones presupuestarias respectiva.

Cabe señalar, que en el proceso descrito, hay muchas "idas" y "vueltas", debido a que en algunos casos, se deberá acudir nuevamente a las fuentes primarias de la información para aclarar cualquier aspecto sobre el cual se tengan dudas.

## 3. Determinación de la Estructura Programática

Del procesamiento y análisis de los datos recabados, surgen todos los elementos de información requeridos por el analista presupuestario, para el diseño de la estructura programática que posteriormente deberá someter a las máximas autoridades de la institución para su consideración y aprobación.

En términos generales, y sin pretender cubrir todos los detalles del proceso, se describen a continuación las tareas más significativas que se abordan en la conformación de los programas del ente objeto de análisis.

- a. Tomando en cuenta las políticas, objetivos y metas previstos en el plan anual operativo de la institución, si es el caso, plan operativo de la nación, o el plan de la nación, se establece la política presupuestaria para el período que se desea presupuestar.
- b. Conocidos los objetivos y metas de la institución, se determinan los bienes y servicios que constituyen la producción terminal de la misma y que harán posible el logro de los precitados objetivos.
- c. Identificados los productos terminales, se determinan los bienes y servicios cuya producción los condiciona.

Estos bienes y servicios constituyen la producción intermedia de la institución.

Los productos intermedios identificados deben dividirse en productos intermedios indirectos (por ejemplo: los servicios centrales de la institución) y en productos intermedios directos, los cuales condicionan unidireccionalmente la producción terminal.

- d. A medida que se identifican los productos terminales e intermedios, se establece la existencia de relaciones insumo-producto perfectamente definidas a nivel de cada uno de dichos productos. Este análisis permitirá establecer en forma precisa las relaciones insumo-producto que pueden ser objeto de presupuestación (condición

de lo posible de presupuestar), al reflejar productos excluyentes.

e. En forma simultánea con la determinación de los productos y de las respectivas relaciones insumo-producto, se identifican los centros de gestión productiva. Estos centros de gestión productiva deben reunir, en forma simultánea, por lo menos los siguientes requisitos:

i. Ser relevante en la red de condicionamiento, en el sentido de precisar la tecnología de producción aplicada o seleccionada y justificar el costo de aplicación de todo el proceso presupuestario a ese nivel.

ii. Los centros de gestión productiva que conforman la red de producción de una institución o sector tienen que cumplir simultáneamente, el doble requisito de precisar la tecnología de producción y, a la vez, no sobrepasar el límite de la desagregación formal en la asignación de recursos que torne costoso, rígido o ineficiente el proceso integral de producción.

iii. Dar lugar a un producto o productos terminales o intermedios.

iy. Contar con una unidad administrativa responsable de planificar la gestión productiva y de combinar insumos en función de productos y, por tanto, una unidad en la cual coincidan, la responsabilidad en forma integral de la gestión productiva con la responsabilidad de ser centro formal de asignación de recursos.

f. Definidos los centros de gestión productiva y establecida la forma en que su producción está relacionada entre sí, se tendrán todos los elementos para identificar la tecnología institucional de producción y se habrá cumplido con la condición de lo relevante de presupuestar y, por tanto, se tendrá determinada la red de acciones presupuestarias.

g. El tipo de tecnología institucional de producción establecido, implicará una determinada estructuración de las categorías programáticas.

A su vez, el carácter terminal o intermedio de la producción de cada una de las acciones presupuestarias define cada una de las categorías programáticas.

h. Identificadas las categorías programáticas, es necesario definir los centros legales de asignación de recursos de acuerdo con las normas de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario.

Elaborada la estructura programática de acuerdo con el procedimiento antes mencionado, conviene preparar un informe bien detallado, en donde se fundamente la estructura propuesta y las modificaciones de los otros sistemas administrativos internos que la misma trae consigo. Esto último es de vital importancia por cuanto de nada vale conformar la red de acciones presupuestarias institucionales con el rigor científico requerido, si no se tiene el consenso de las máximas autoridades del organismo y de cada una de las unidades que participan en la producción, en especial la de los sistemas de contabilidad, informática y estadística. En el primero, debido a que dicho sistema es uno de los que producen la información para controlar y evaluar y por tanto debe adecuarse a la estructura propuesta. La informática por cuanto, como es lógico pensar, la modificación presupuestaria que se propone, acarrea la necesidad de cambiar el diseño de los programas de computación establecidos. Finalmente es imprescindible ofrecer al responsable de la entidad, la garantía de conversión de las cifras que contempla la estructura actual con la propuesta sin ningún

tipo de problemas. Esto es válido también para cada uno de los jefes de programas, ya que será de ellos la responsabilidad por la justificación de los créditos presupuestarios solicitados ante los organismos asignadores de recursos y si esto no es posible, como se señaló anteriormente, se pueden cometer injusticias por falta de información.

Por lo antes expuesto, se recomienda como un requisito sine qua non, la preparación de un cuadro comparativo de la estructura propuesta con la estructura actual en donde se puedan apreciar los cambios operados y se haga fácil la conversión de las cifras de una a otra estructura.

El informe preparado, considerando, entre otros, los aspectos antes mencionados, se entrega a las máximas autoridades de la institución quienes dirimen las discrepancias si las hubiere con los responsables por la realización del trabajo.

#### **4. Divulgación e implantación**

Para la implantación definitiva y con éxito de la estructura programática propuesta, es imprescindible que todo el personal de la institución, en especial los jefes de programas, estén plenamente convencidos de las bondades que ofrece la nueva estructura y las modificaciones que la misma implica para los diferentes subsistemas administrativos que conforman a la institución.

Para coadyuvar al logro de este objetivo, la experiencia nos enseña que la forma más idónea para ello es mediante la capacitación y adiestramiento del personal. En este sentido, la técnica con la cual mejor se cumple el cometido enunciado es mediante la realización de seminarios cortos para las máximas autoridades y cursos y talleres de trabajo para el personal de rango inferior. El desarrollo de los eventos mencionados se los apoya con la documentación y el material explicativo de los cambios que conlleva la puesta en vigencia, a partir de un período determinado, de la nueva estructura programática que se ha concebido para la institución.

### **III. CONSIDERACIONES FINALES**

A manera de consideración final se desea dejar constancia de los siguientes aspectos de carácter general.

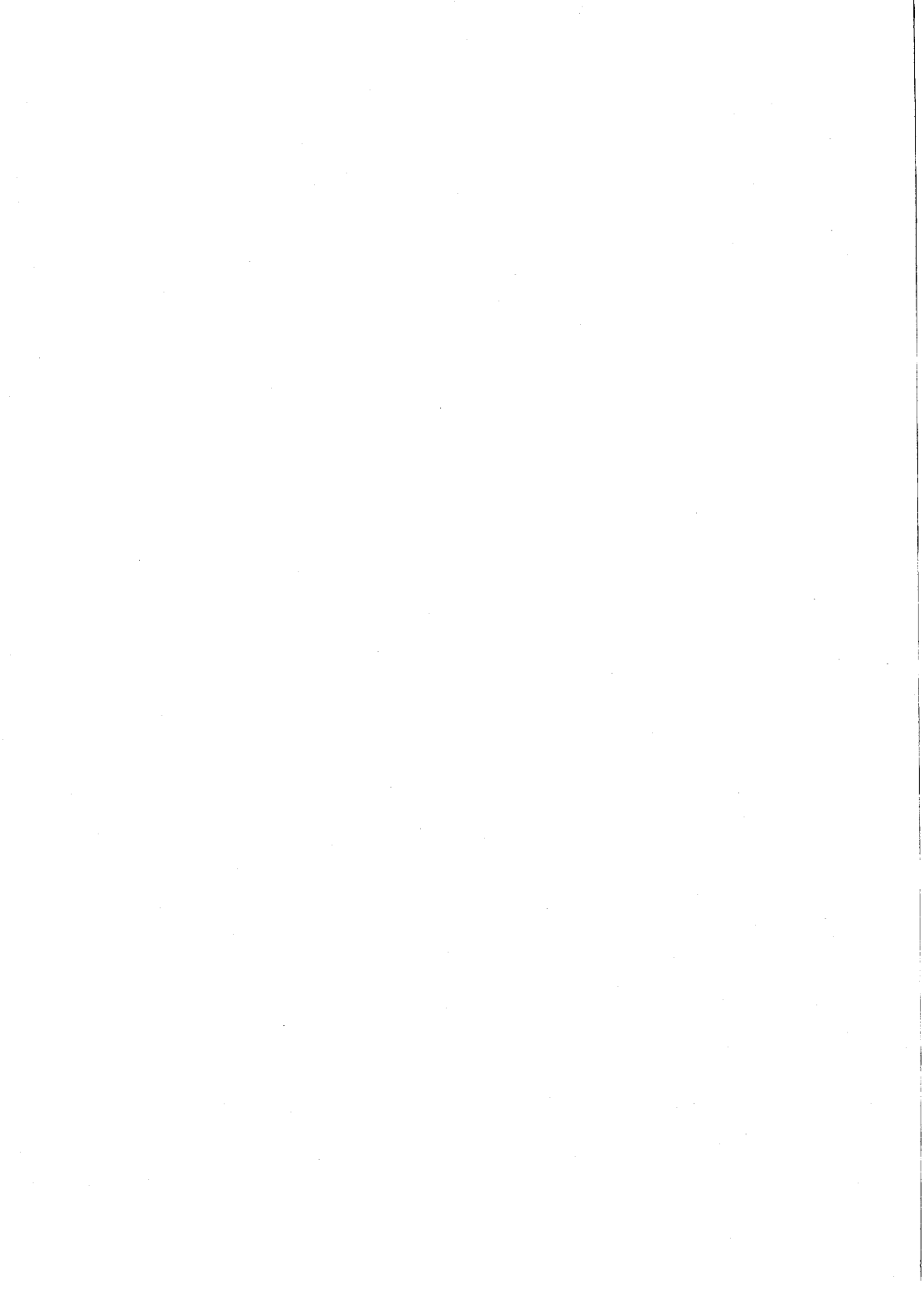
A. La metodología expuesta se refiere solamente al enfoque institucional del presupuesto. Estamos conscientes de que una metodología similar, con las variantes que cada caso amerite, se puede desarrollar para el tratamiento de los enfoques sectoriales y regionales del presupuesto.

B. La guía metodológica ofrecida en esta oportunidad, aún cuando su enfoque, como se afirmó anteriormente, es el institucional, tampoco quiere decir que la misma no se puede utilizar en los casos en los cuales se desee realizar un estudio de reformas parciales de una organización, sólo que en este sentido, tal metodología debe adecuarse a este tipo de requerimiento.

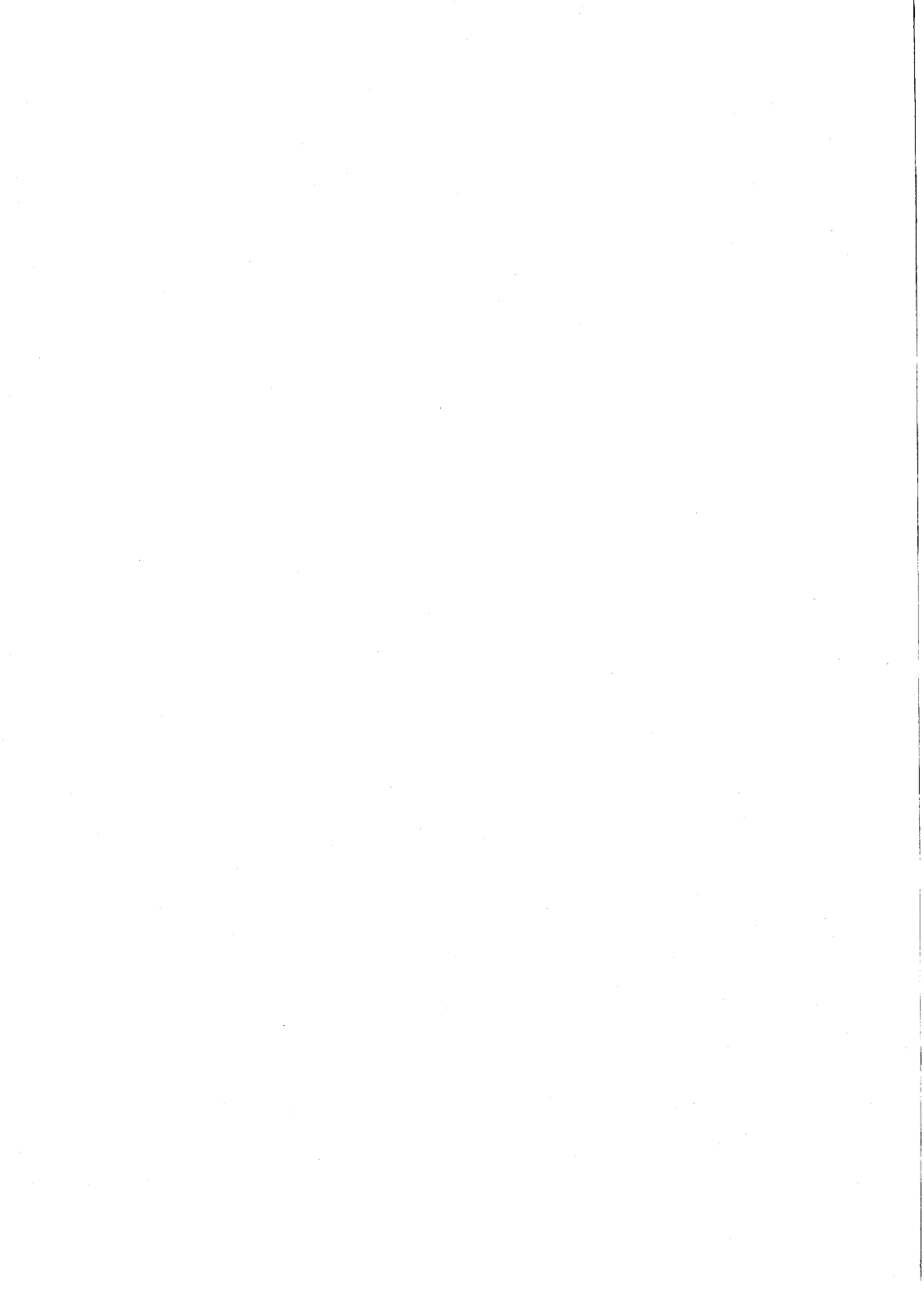


C. La estructura programática, aunque se relaciona con la estructura organizativa y de ejecución financiera de la institución, se elabora a partir de la producción terminal e intermedia de ésta; en consecuencia, tal estructura debe ser revisada cada año, en función de la política presupuestaria que se establezca para dicho período. Si surge la necesidad de producir nuevos bienes o servicios o se le quitan atribuciones al organismo, habrá que modificar la red de acciones presupuestarias existentes y por tanto la conformación de programas de la institución. No se modifica la estructura vigente, ésta permanecerá igual para el año que se desee presupuestar.

D. Finalmente, la terminología técnica utilizada, en su mayor parte es la que aparece en el libro "Bases Teóricas del Presupuesto por Programas" debido a que dentro de los objetivos propuestos para el desarrollo del trabajo estuvo siempre presente, que la guía metodológica que se somete sea un apéndice de los capítulos: IV "Tecnologías de Producción" y V "Categorías Programáticas" de dicho libro; no obstante, a los fines de facilitar su comprensión se expone como "Anexo A" un glosario con los términos técnicos empleados.



**ANEXO "A"**  
**GLOSARIO DE TERMINOS TECNICOS**



## **GLOSARIO DE TERMINOS TECNICOS**

### **1. Acción Presupuestaria**

Es un tipo especial agregado o combinado de acciones operacionales, cuyos insumos y productos son definibles y perfectamente diferenciables de otros recursos y productos pertenecientes a otras relaciones de insumo producto. El propósito de toda acción presupuestaria es la obtención de uno o varios productos sean estos terminales o intermedios. En función de su dimensión y tecnología de producción requiere un centro de gestión productiva especializado o diversificado de suficiente relevancia al cual se le asignan formalmente recursos. Por esta razón es una unidad de programación de recursos y por tanto constituye una categoría programática del presupuesto que tiene una unidad ejecutora responsable o coordinadora, en el caso que haya más de una unidad ejecutora implicada en la producción.

### **2. Actividad**

Es la categoría programática cuya producción es intermedia y por tanto, puede ser condición de uno o varios productos sean estos terminales o intermedios. La actividad es la acción presupuestaria de mínimo nivel e indivisible a los propósitos de la asignación formal de recursos.

### **3. Centro de Gestión Productiva Diversificado**

Es un centro de planificación, combinación y asignación formal de recursos en función de una producción previsible.

### **4. Centro de Gestión Productiva Diversificado**

Es aquel que por razones de economías de escala de producción, tiene bajo una misma organización formalmente dividida o de mínimo nivel, varios procesos productivos diferenciados y, en consecuencia, produce diversos tipos de bienes o servicios.

### **5. Centro de Gestión Productiva Especializado**

Es aquel en el cual se realiza un proceso productivo homogéneo en razón de que así lo permiten las economías de escala.

### **6. Centro Legal de Asignación de Recursos**

Es aquel que delimita el monto máximo para gastar a nivel de las categorías programáticas y es definida por la institución que aprueba el presupuesto. En Venezuela, los centros legales de asignación de recursos, están a nivel de los programas, subprogramas y proyectos. En otros países los centros legales de asignación de recursos llegan hasta los niveles de actividad y obra.

## **7. Condición de Posibilidad**

Los productos deben ser perfectamente definibles y diferenciables de otros productos pertenecientes a otras relaciones de insumo-producto. Si esta condición no se cumple es imposible agotar el universo del ámbito presupuestario sin duplicaciones y asignar recursos por productos.

## **8. Condición de Relevancia**

El producto presupuestario requiere de un centro de gestión productiva de suficiente relevancia dentro de la red de acciones presupuestarias de una institución al cual resulta eficiente asignar formalmente recursos.

## **9. Estructura Espacial**

Es un tipo de organización que muestra la forma como se agrupan las actividades, bajo un criterio geográfico (Región Administrativa, Estados, Municipios, Distritos) para el logro de los propósitos u objetivos de la institución.

## **10. Estructura Funcional**

Es un tipo de organización que muestra la forma como se agrupan las actividades de cada unidad jerárquica para el logro de los propósitos u objetivos de la institución.

## **11. Estructura Organizativa**

Es la forma que adopta una institución (relación jerárquica) para llevar a cabo la producción de los bienes o servicios, establecidos por el instrumento legal que la crea.

## **12. Estructura Programática**

Es la conformada por las categorías programáticas, dentro de un sector, región o institución.

## **13. Insumo**

Son los recursos humanos, materiales, equipos y servicios que se requieren para el logro de un producto, expresados en unidades físicas o en su valoración financiera.

#### **14. Intersección de Productos**

Se dice que dos o más productos están interseccionados cuando por el sólo efecto de producir uno de ellos, en el mismo instante, con los mismos recursos o insumos y con el mismo proceso productivo, se logra la elaboración de otro u otros productos.

#### **15. Meta**

Expresa la cantidad de producción terminal acabada; en consecuencia, dicho concepto queda reservado exclusivamente para expresar la cantidad de bienes y servicios que se originan en un programa, subprograma o proyecto y cuyo proceso productivo finaliza durante un ejercicio.

#### **16. Objetivo**

A los efectos presupuestarios es un enunciado de carácter general que da idea de la producción terminal, bien o servicio que se produce en una institución, sector o región.

#### **17. Obra**

Es una categoría programática de mínimo nivel, e indivisible a los propósitos de la asignación formal de recursos que origina una inversión. Expresa la desagregación de un proyecto en los diversos productos que lo componen, ninguno de los cuales por si solo es condición suficiente para el logro del producto excepto en el caso de que un proyecto esté integrado por una sola obra.

#### **18. Plan Anual Operativo**

Es un instrumento de la planificación cuyo propósito es contribuir a la ejecución de los planes de mediano plazo, adecuando su implementación a la realidad que se vive, el medio ambiente y sus elementos condicionantes y los factores de naturaleza coyuntural, técnicos, políticos, económicos y sociales de origen interno y externo.

#### **19. Política**

Desde el punto de vista presupuestario, la palabra política queda reservada para aquellos aspectos que trascienden la esfera interna de la institución y se refieren a cuestiones básicas de la sociedad (Política Educativa, de Salud, Agrícola Industrial, etc.).

## **20. Producto**

Es el bien o servicio que surge como un resultado, cualitativamente diferente de la combinación de los insumos que requiere su producción. El producto puede ser un bien o servicio cuantificable o de esencia predominantemente cualitativa.

## **21. Producto excluyente**

En presupuesto se dice que un producto es excluyente cuando el bien o servicio que lo especifica tiene relaciones de insumo-producto perfectamente definibles y diferenciables de las relaciones de insumo-producto de otro u otros productos.

## **22. Producto Intermedio**

Están representados por los bienes o servicios cuya producción es exigida por los productos terminales, y en consecuencia, constituyen nudos intermedios de la red de producción de una institución, sector o región. Dependiendo de si condiciona un sólo producto terminal, a dos o mas de ellos pero no a todos o a toda la producción terminal o intermedia de la institución, los productos intermedios se clasifican en directos, el primer caso, e indirectos los dos casos restantes.

## **23. Producto Terminal**

Son los bienes o servicios que justifican la existencia de una institución, sector o región y constituyen nudos terminales de la red de producción en su respectivo ámbito. Un producto terminal no sufre ningún proceso de transformación ulterior y condiciona directamente el logro de una política.

## **24. Programa**

Categoría programática cuya producción es terminal de la red de acciones presupuestarias de una institución, sector o región.

## **25. Proyecto**

Es la categoría programática cuyo producto es un bien de capital y puede incluir los servicios capitalizables correspondientes (este último caso se refiere a los estudios, elaboración de ante proyectos y gastos de dirección y planificación de un proyecto).



**26. Relación de Insumo Producto**

Es una relación técnica que expresa la combinación de diversos insumos en cantidades y calidades adecuadas y precisas para obtener un determinado producto.

**27. Relación de Condicionamiento**

Es la relación técnica por la cual determinados productos condicionan y, a la vez, son condicionados por la producción y características de otros.

**28. Red de Acciones Presupuestarias**

Representa una de las formas en que se establece el condicionamiento entre los productos de todas las acciones presupuestarias dentro de un determinado ámbito presupuestario.

**29. Recursos Financieros**

Surge por la valoración de los recursos reales.

**30. Recursos Reales**

Están constituidos por los recursos humanos, materiales y servicios que se requieren para el logro de un producto, sea este un bien o un servicio.

**31. Sub-Programa**

Categoría programática cuyas relaciones de condicionamiento son exclusivas con un programa. Cada sub-programa por si solo, resulta en producción terminal.

**32. Tecnología Institucional de Producción**

Está conformada por la relación de condicionamiento que se establece entre las diversas acciones presupuestarias. En efecto, dada la cantidad y calidad de los productos terminales e intermedios que produce una institución, habrá infinitas opciones tecnológicas para su estructuración.

### **33. Unidad Coordinadora**

Es la unidad administrativa, que además de reunir los requisitos de una unidad ejecutora, es responsable de planificar, en forma integral, la gestión productiva que lleva a cabo una acción presupuestaria. Por tanto, es una unidad administrativa en donde coincide la responsabilidad por la gestión productiva con la responsabilidad de ser un centro formal de asignación de recursos a nivel de cada categoría programática.

### **34. Unidad Ejecutora Responsable**

Es la unidad administrativa responsable en forma total o parcial por la gestión a nivel de una categoría programática; por tanto, es en donde se realiza la combinación de insumos en función de los productos.

**ANEXO "B"**  
**CUESTIONARIO PARA LA RECOPIACION**  
**DE LA INFORMACION INSTITUCIONAL BASICA**

## **I. PRESENTACION**

La información que se estima recopilar mediante el cuestionario y los instrutivos que conforman este documento, persigue como propósito fundamental, ofrecer al analista presupuestario los elementos de información que le permitan darse una idea clara de los bienes o servicios que produce el organismo para el cumplimiento de sus funciones; la tecnología institucional que emplea en dichos productos; tecnología que utiliza cada centro de gestión productiva; los recursos reales y financieros que se emplean en la producción y, finalmente, determinar quien es el responsable en última instancia, por la combinación de los insumos en función de cada producto.

Con la información solicitada en el cuestionario se puede abordar el trabajo del diseño de la estructura programática del organismo de acuerdo con sus características; no obstante, dicho cuestionario es sólo una guía, y como tal, el investigador, puede si lo desea, ampliarlo, reducirlo o modificarlo de acuerdo con su propia conveniencia.

## **II. CUESTIONARIO SOBRE LA INFORMACION INSTITUCIONAL BASICA**

### **A. Información Interna del Organismo**

#### **1. Identificación**

Llénese el formulario No. GM01 "Identificación de la Institución".

#### **2. Liste los productos terminales, bienes o servicios que elabora la institución en cumplimiento de las funciones que le asigna su instrumento de creación.**

Utilice la Forma No. GM02 "Relación de Productos Terminales de la Institución".

#### **3. Resumen de las principales metas de la institución: Utilice el Formulario No. GM03 "Resumen de las Principales Metas de la Institución".**

#### **4. Cuadro de Recursos Humanos: Utilice el Formulario No. GM04 "Recursos Humanos".**

#### **5. Cuadro de Créditos Presupuestarios por Programas: Utilice el Formulario No. GM05 "Resumen de los Créditos Presupuestarios por Programas".**

#### **6. Cuadro de Créditos Presupuestarios por Partidas: Utilice el Formulario No. GM06 "Resumen de los Créditos Presupuestarios por Partidas".**

### **B. Base Legal**

Inclúyase información sobre el instrumento legal que rige al organismo, la cual, dependiendo de la naturaleza jurídica del mismo puede ser:

- Ley de creación y reglamento
- Reglamento orgánico vigente

- Reglamento interno vigente
- Decreto de creación
- Estatutos
- Resoluciones internas
- Otros

### C. Estructura Organizativa

1. Anexe el organigrama estructural vigente, con la mayor desagregación posible.
2. Funciones  
Tomando como base el organigrama a que se refiere el numeral anterior, describa las funciones de cada una de las unidades en él contempladas.  
Utilice el Formulario No. GM07 "Funciones por Unidad".
3. Estructura Espacial  
En consideración a los productos, bienes o servicios que se solicitan en el Formulario No. GM02 "Relación de Productos Terminales", registre en el Formulario No. GM08 "Distribución Espacial de la Producción" la forma como se elaboran y distribuyen los bienes geográficamente, es decir, según la Región Administrativa, Entidad Federal, Municipio, Distrito, etc., de que se trate.
4. Estructura Programática Vigente  
Utilice el Formulario No. GM09 "Estructura Programática Institucional Vigente".
5. Grado de interrelación que existe entre las unidades de trabajo.  
Utilice el Formulario No. GM10 "Interrelación que tiene cada unidad con las demás de la Institución".
6. Estructura de Ejecución Financiera del Presupuesto.  
En el caso de los ministerios u organismos del Poder Nacional, lo que se requiere es la información referente al sistema que integran la Dirección de Administración, Unidades Básicas, Unidades Operativas, etc.  
Para los Entes Descentralizados, es la estructura de ejecución financiera específica que utiliza cada ente.

## III. LA INSTITUCION Y EL SISTEMA PRESUPUESTARIO PUBLICO

### A. Sistema de Planificación

1. ¿Existe Unidad de Planificación?
2. Si la respuesta anterior es afirmativa. Diga qué instrumento del sistema de planificación emplea (Plan exploratorio, plan operativo, plan de mediano, de largo, etc.), qué tipos de programación realiza (Global, Sectorial, Regional o Institucional).
3. Si la respuesta es negativa indique:
  - Qué unidad dentro de la organización tiene la responsabilidad por el sistema de planificación.
  - De dónde emanan las orientaciones para la realización de la programación física y financiera de la institución.

4. Describa, si es que existe, en forma esquemática la vinculación que tiene la institución con la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN).
5. Anexe, si lo tiene, el material escrito disponible, que se relacione con el sistema de planificación (normas e instructivos, manuales, etc.).

## **B. Sistema Presupuestario**

1. ¿Dispone la institución de la unidad de presupuesto?
2. Si respuesta es negativa, diga quién tiene la responsabilidad por la realización de las acciones relacionadas con el proceso presupuestario del organismo.
3. Si la respuesta es afirmativa responda cómo se realiza el proceso presupuestario en la institución.
  - a) En la etapa de formulación del presupuesto
    - Cómo se determina la política presupuestaria previa de la institución.
    - Diga cómo se realiza el proceso de elaboración de los ante-proyectos de presupuestos.
    - Describa en forma breve cómo se lleva a cabo la formulación del proyecto de presupuesto.
    - Anexe las normas, formularios e instructivos que se utilizan en esta etapa.
  - b) En la etapa de discusión y aprobación del presupuesto.
    - Describa la forma como se conduce el proceso de discusión y aprobación de la Institución tanto desde el punto de vista interno como externo, hasta su aprobación definitiva.
    - Anexe las normas e instructivos que rigen para esta etapa.
  - c) En la etapa de ejecución del presupuesto.
    - Describa en forma breve las características del sistema de contabilidad empleado, haciendo énfasis en los momentos que se emplean para el registro de ingresos y gastos.
    - ¿Utiliza la institución sistema de programación de la ejecución del presupuesto de ingresos y gastos?. Si la respuesta es afirmativa, anexe las normas, formularios e instructivos empleados.
    - ¿Utiliza la institución sistema de reprogramación de la ejecución del presupuesto de ingresos y gastos?. Si la respuesta es afirmativa, anexe las normas, formularios e instructivos empleados.
    - ¿Utiliza la institución un sistema de modificaciones presupuestarias?. Si la respuesta es afirmativa anexe las normas, formularios e instructivos que se emplean.
    - ¿Posee el organismo algún sistema de información de la ejecución del presupuesto?. Si la respuesta es afirmativa anexe las normas, formularios e instructivos empleados.
    - Diga cuál es la unidad responsable por la coordinación de la ejecución del presupuesto del organismo.
  - d) En la etapa de control y evaluación
    - Indique los tipos de control del presupuesto que se realizan (físico-financiero, sólo financiero, directivo, gerencial, etc..)

- Señale los momentos o instrumentos del control empleados (previo, concomitante, por programas, etc.).
- Indique cuáles son, en la institución, las unidades responsables por el control.
- Diga de qué sistema o sistemas se toma la información para el control.
- En cuanto al subsistema de evaluación responda las siguientes preguntas.
  - ¿Qué tipo de evaluación se realiza? (Física-financiera directiva gerencial, etc.).
  - ¿Qué momentos se utilizan para la evaluación? (concomitante, posterior, etc.).
  - ¿Posee la institución algún sistema de estándares de medición o indicadores que faciliten la evaluación?.Diga cuál es la unidad o las unidades responsables por el subsistema de evaluación de la ejecución del presupuesto de ingresos y gastos (\*).

(\*) Excepto los ministerios y cuando no se indique ninguna especificación, debe entenderse que la información que se solicita en los ítems B3a, B3b, B3c y B3d, se refiere tanto al presupuesto de ingresos como de gastos de la institución.

**FORMULARIOS**



## **INSTRUCTIVO DEL FORMULARIO: GM01 "IDENTIFICACION DE LA INSTITUCION"**

### **I. Finalidad**

Obtener información de los principales aspectos que identifican a la institución.

### **II. Instrucciones para el registro de la información**

1. Indique el nombre de la institución y la fecha del registro de la información.

2 y 3. Indique la razón social de la institución y su conformación jurídica.

4. Señale el sector donde se ubica la institución de acuerdo con la clasificación establecida en el Plan de la Nación.

5 a 9. Anote la ubicación domiciliaria legal, la ciudad, el estado, teléfono y código postal de la institución, respectivamente.

10 y 11. Indique el organismo al cual está adscrita la institución y la composición de su capital social, respectivamente, especificando los accionistas, el monto total y el capital pagado y no pagado.



**INSTRUCTIVO DEL FORMULARIO:  
GM02 “RELACION DE PRODUCTOS TERMINALES  
DE LA INSTITUCION”**

**I. Objetivo**

Recabar información de los productos terminales, bienes o servicios que constituyen la razón de ser del organismo.

**II. Instrucciones para el Registro de la información**

1. Indique el nombre del organismo y la fecha de registro de la información.
2. Relacione los productos terminales, bienes o servicios que produce la institución.
- 3 y 4. Espacios reservados para la firma, nombre y cargo de los funcionarios responsables por la elaboración y aprobación de la información.



**INSTRUCTIVO DEL FORMULARIO:  
GM03 “RESUMEN DE LAS PRINCIPALES METAS  
DE LA INSTITUCION”**

**I. Objetivo**

Obtener información de las principales metas que el organismo realizó en el año inmediato anterior, estima realizar en el año vigente, lo programado para los dos años subsiguientes y lo proyectado para los años posteriores.

**II. Instrucciones para el Registro de la información**

1. Indique el nombre del organismo y la fecha de registro de la información.
2. Escriba la denominación de las principales metas del organismo.
3. Anote la(s) unidad(es) de medida que corresponda(n).
4. Indique la(s) meta(s) realizada(s) en el año inmediato anterior al vigente.
5. Indique la(s) meta(s) que estima realizar en el año vigente.
- 6, 7 y 8. Anote la(s) meta(s) programada(s) para los años siguientes al vigente y para los años posteriores.
- 9 y 10. Espacios reservados para la firma, nombre y cargo de los funcionarios responsables por la elaboración y aprobación de la información.

1. ORGANISMO

**RESUMEN DE LAS PRINCIPALES METAS  
DE LA INSTITUCION**

FECHA

|  |  |  |  |
|--|--|--|--|
|  |  |  |  |
|--|--|--|--|

| DENOMINACION<br>(2) | UNIDAD DE MEDIDA<br>(3) | REAL<br>1.9<br>(4) | ESTIM.<br>1.9<br>(5) | PROGRAMADO |            |             |
|---------------------|-------------------------|--------------------|----------------------|------------|------------|-------------|
|                     |                         |                    |                      | 1.9<br>(6) | 1.9<br>(7) | AÑOS<br>(8) |
|                     |                         |                    |                      |            |            |             |
| 9. ELABORADO POR:   |                         |                    | 10. APROBADO POR:    |            |            |             |
| FIRMA:              |                         |                    | FIRMA:               |            |            |             |
| NOMBRE:             |                         |                    | NOMBRE:              |            |            |             |
| CARGO:              |                         |                    | CARGO:               |            |            |             |

FORMA: GM-03

## **INSTRUCTIVO DEL FORMULARIO: GM04 "RECURSOS HUMANOS"**

### **I. Objetivo**

Obtener información del número de trabajadores y de las remuneraciones que percibieron en el año inmediato anterior al vigente, la estimación revisada del año actual y lo programado para el año próximo.

### **II. Instrucciones para el Registro de la información**

1. Indique el nombre del organismo y la fecha de registro de la información.
2. Clasifique al personal atendiendo a si es directivo, profesional o [tecnico, administrativo y obrero.
- 3 y 4. Registre, respectivamente, el número de cargos y el monto anual de las remuneraciones del año inmediato anterior al vigente por cada tipo de personal.
- 5 y 6. Registre, respectivamente, el número de cargos y el monto anual de las remuneraciones de la programación revisada del ejercicio actual, por cada tipo de personal.
- 7 y 8. Registre, respectivamente, el número de cargos y el monto anual programado para el año siguiente al vigente, por cada tipo de personal.
9. Se obtiene sumando, respectivamente, las columnas Nos.2 a 7.
- 10 y 11. Espacios reservados para la firma, nombre y cargo de los funcionarios responsables por la elaboración y aprobación de la información.

1. ORGANISMO

## RECURSOS HUMANOS

FECHA

|  |  |  |  |  |  |
|--|--|--|--|--|--|
|  |  |  |  |  |  |
|--|--|--|--|--|--|

| TIPO DE PERSONAL<br>(2) | 1.9                 |                    | 1.9                 |                    | 1.9                 |                    |
|-------------------------|---------------------|--------------------|---------------------|--------------------|---------------------|--------------------|
|                         | Nº DE CARGOS<br>(3) | MONTO ANUAL<br>(4) | Nº DE CARGOS<br>(5) | MONTO ANUAL<br>(6) | Nº DE CARGOS<br>(7) | MONTO ANUAL<br>(8) |
| DIRECTIVO               |                     |                    |                     |                    |                     |                    |
| PROFESIONAL Y TECNICO   |                     |                    |                     |                    |                     |                    |
| OTROS                   |                     |                    |                     |                    |                     |                    |
| OBREROS                 |                     |                    |                     |                    |                     |                    |
| <b>9. TOTALES</b>       |                     |                    |                     |                    |                     |                    |

|   |  |
|---|--|
| <p>10. ELABORADO POR:</p> <p style="text-align: right;">FIRMA:</p> <p style="text-align: right;">NOMBRE:</p> <p style="text-align: right;">CARGO:</p> | <p>11. APROBADO POR:</p> <p style="text-align: right;">FIRMA:</p> <p style="text-align: right;">NOMBRE:</p> <p style="text-align: right;">CARGO:</p> |
|---|--|

FORMA: GN - 04



**INSTRUCTIVO DEL FORMULARIO:  
GM05 “RESUMEN DE LOS CREDITOS PRESUPUESTARIOS  
POR PROGRAMAS”**

**I. Objetivo**

Obtener información de los créditos presupuestarios asignados a los programas y otras categorías programáticas asimilables a programas del organismo, real del año anterior al vigente, estimado para el año vigente y programado para el año posterior al vigente.

**II. Instrucciones para el Registro de la información**

1. Indique el nombre del organismo y la fecha de registro de la información.
- 2 y 3. Anote el código y la denominación de los programas.
4. Anote los créditos presupuestarios de los programas realizados en el año anterior al vigente.
5. Escriba los créditos presupuestarios de los programas estimados para el año vigente.
6. Escriba los créditos presupuestarios de los programas proyectados para el año posterior al vigente.
7. Totalice las columnas 4, 5 y 6.
- 8 y 9. Espacios reservados para la firma, nombre y cargo de los funcionarios responsables por la elaboración y aprobación de la información.

1. ORGANISMO

**RESUMEN DE LOS CREDITOS PRESUPUESTARIOS  
POR PROGRAMAS**

FECHA

|  |  |  |  |
|--|--|--|--|
|  |  |  |  |
|--|--|--|--|

| COD.<br>(2) | DENOMINACION<br>(3) | REAL<br>1.9<br>(4) | ESTIMADO<br>1.9<br>(5) | PROGRAMADO<br>1.9<br>(6) |
|-------------|---------------------|--------------------|------------------------|--------------------------|
|             |                     |                    |                        |                          |
|             | 7. TOTALES          |                    |                        |                          |

|   |  |
|---|--|
| <p>8. ELABORADO POR:</p> <p style="text-align: center;">FIRMA:</p> <p style="text-align: center;">NOMBRE:</p> <p style="text-align: center;">CARGO:</p> | <p>9. APROBADO POR:</p> <p style="text-align: center;">FIRMA:</p> <p style="text-align: center;">NOMBRE:</p> <p style="text-align: center;">CARGO:</p> |
|---|--|

FORMA: GM-05

**INSTRUCTIVO DEL FORMULARIO:  
GM06 “RESUMEN DE LOS CREDITOS PRESUPUESTARIOS  
POR PARTIDAS”**

**I. Objetivo**

Obtener información de los créditos presupuestarios asignados a las partidas presupuestarias del organismo, real del año anterior al vigente, estimado para el año vigente y programado para el año posterior al vigente.

**II. Instrucciones para el Registro de la informacion**

1. Indique el nombre del organismo y la fecha de registro de la información.

2 y 3. Anote el código y la denominación de las partidas.

4. Anote los créditos presupuestarios de las partidas realizados en el año anterior al vigente.

5. Escriba los créditos presupuestarios de las partidas estimados para el año vigente.

6. Escriba los créditos presupuestarios de las partidas proyectados para el año posterior al vigente.

7. Totalice las columnas 4, 5 y 6.

8 y 9. Espacios reservados para la firma, nombre y cargo de los funcionarios responsables por la elaboración y aprobación de la información.

1. ORGANISMO

**RESUMEN DE LOS CREDITOS PRESUPUESTARIOS  
POR PARTIDAS**

FECHA

|  |  |  |  |
|--|--|--|--|
|  |  |  |  |
|--|--|--|--|

| COD.<br>(2) | DENOMINACION<br>(3) | REAL<br>1.9<br>(4) | ESTIMADO<br>1.9<br>(5) | PROGRAMADO<br>1.9<br>(6) |
|-------------|---------------------|--------------------|------------------------|--------------------------|
|             |                     |                    |                        |                          |
|             | <b>7. TOTALES</b>   |                    |                        |                          |

|   |  |
|---|--|
| <p>8. ELABORADO POR:</p> <p style="text-align: center;">FIRMA:</p> <p style="text-align: center;">NOMBRE:</p> <p style="text-align: center;">CARGO:</p> | <p>9. APROBADO POR:</p> <p style="text-align: center;">FIRMA:</p> <p style="text-align: center;">NOMBRE:</p> <p style="text-align: center;">CARGO:</p> |
|---|--|

FORMA: GM-06

## **INSTRUCTIVO DEL FORMULARIO: GM07 "FUNCIONES POR UNIDAD"**

### **I. Objetivo**

Recoger información de las funciones realizadas por cada una de las unidades que integran el organismo.

### **II. Instrucciones para el Registro de la información**

1. Indique el nombre del organismo y la fecha de registro de la información.
2. Señale cada una de las funciones que realiza la unidad.
- 3 y 4. Espacios reservados para la firma, nombre y cargo de los funcionarios responsables por la elaboración y aprobación de la información.



## **INSTRUCTIVO DEL FORMULARIO: GM08 "DISTRIBUCION ESPACIAL DE LA PRODUCCION"**

### **I. Objetivo**

Recabar información de la forma como se distribuye geográficamente la producción terminal, bien o servicio que realiza la institución.

### **II. Instrucciones para el Registro de la información**

1. Indique el nombre del organismo y la fecha de registro de la información.
2. Describa en forma esquemática la manera como están distribuidos geográficamente los bienes o servicios que elabora la institución.
- 3 y 4. Espacios reservados para la firma, nombre y cargo de los funcionarios responsables por la elaboración y aprobación de la información.





## **INSTRUCTIVO DEL FORMULARIO: GM09 “ESTRUCTURA PROGRAMATICA INSTITUCIONAL VIGENTE”**

### **I. Objetivo**

Obtener información de la estructura programática institucional vigente.

### **II. Instrucciones para el Registro de la información**

1. Indique el nombre del organismo y la fecha de registro de la información.
- 2., 3, 4 y 5. Anote el código del programa, subprograma, proyecto, actividad u obra, según corresponda.
6. Escriba la denominación de la categoría programática que corresponda.
7. Indique el nombre de la unidad ejecutora responsable de cada categoría programática.
- 8 y 9. Espacios reservados para la firma, nombre y cargo de los funcionarios responsables por la elaboración y aprobación de la información.

1. ORGANISMO

**ESTRUCTURA PROGRAMATICA INSTITUCIONAL  
VIGENTE**

FECHA

|  |  |  |  |
|--|--|--|--|
|  |  |  |  |
|--|--|--|--|

| PROG.<br>COD.<br>(2) | SUB-<br>PROG.<br>COD.<br>(3) | PROV.<br>COD.<br>(4) | ACT. u<br>OBRA<br>COD.<br>(5) | DENOMINACION<br>(6) | UNIDAD EJECUTORA<br>(7) |
|----------------------|------------------------------|----------------------|-------------------------------|---------------------|-------------------------|
|                      |                              |                      |                               |                     |                         |

8. ELABORADO POR:

FIRMA:

NOMBRE:

CARGO:

9. APROBADO POR:

FIRMA:

NOMBRE:

CARGO:

FORMA: GM-09

**INSTRUCTIVO DEL FORMULARIO  
GM10 “INTERRELACION QUE TIENE CADA UNIDAD CON  
LAS DEMAS DE LA INSTITUCION”**

**I. Objetivo**

Obtener información de la interrelación que se establece entre cada unidad con las restantes del organismo.

**II. Instrucciones para el Registro de la informacion**

1. Indique el nombre del organismo y la fecha de registro de la información.
2. Describa en forma somera, el grado de interrelación que existe entre la unidad y el resto de las que conforman el organismo.
3. Marque con una equis (x) el o los tipos de recursos reales y financieros que utiliza la unidad de otras unidades, si es el caso.
4. Marque con una equis (x) la o las casillas que correspondan.
- 5 y 6. Espacios reservados para la firma, nombre y cargo de los funcionarios responsables por la elaboración y aprobación de la información.

1. ORGANISMO

**INTERRELACION QUE TIENE CADA UNIDAD  
CON LAS DEMAS DE LA INSTITUCION**

FECHA

|  |  |  |  |  |
|--|--|--|--|--|
|  |  |  |  |  |
|--|--|--|--|--|

2. INTERRELACION CON OTRAS UNIDADES DEL ORGANISMO

3. MARQUE CON UNA X EL TIPO DE RECURSOS QUE UTILIZA DE OTRA(S) UNIDAD(ES) SI ES EL CASO:

|                          |                          |                          |                          |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| RECURSOS HUMANOS         | RECURSOS MATERIALES      | SERVICIOS DE TERCEROS    | RECURSOS FINANCIEROS     |

4. MARQUE CON UNA X EL TIPO DE BIEN O SERVICIO QUE SE PRODUCE EN LA UNIDAD:

|                             |                                 |                           |                             |
|-----------------------------|---------------------------------|---------------------------|-----------------------------|
| <input type="checkbox"/>    | <input type="checkbox"/>        | <input type="checkbox"/>  | <input type="checkbox"/>    |
| SOLO UN PRODUCTO INTERMEDIO | DOS O MAS PRODUCTOS INTERMEDIOS | UN SOLO PRODUCTO TERMINAL | VARIOS PRODUCTOS TERMINALES |

5. ELABORADO POR:

FIRMA:

NOMBRE:

CARGO:

6. APROBADO POR:

FIRMA:

NOMBRE:

CARGO:

FORMA: GM-10

## BIBLIOGRAFIA

1. Oficina Central de Presupuesto (OCEPRE); Aspectos Conceptuales del Presupuesto por Programas y la Etapa de Formulación del Presupuesto - OCEPRE. Año 1979.
2. Oficina Central de Presupuesto - Registro de Organismos que mantienen relaciones con la Oficina Central de Presupuesto - Junio de 1985.
3. Oficina Central de Presupuesto - Servicios Administrativos - Manual para la Evaluación de la Estructura Administrativa - Manual Interno para la Formulación Presupuestaria - Julio de 1979.
4. Oficina Central de Presupuesto - Formularios e Instructivos de Preparación del Presupuesto de los Organismos del Poder Nacional.
5. Oficina Central de Presupuesto - Dirección General de Presupuestos Regionales - Redes de Acciones Presupuestarias de la Gobernación del Estado Sucre, Concejo Municipal del Distrito - Heres del Estado Bolívar y de la Corporación de los Andes.
6. Matus Carlos, Makón Marcos y Víctor J. Arrieche - Bases Teóricas del Presupuesto por Programas, Asociación Venezolana de Presupuesto Público - Año 1979.
7. Asociación Interamericana de Presupuesto Público (ASIP) - Evaluación, Situación Actual y Perspectivas de los Sistemas Presupuestarios y su vinculación con la Planificación en la América Latina. IX Seminario Interamericano de Presupuesto - San José - Costa Rica. 1982.
8. Oficina Central de Coordinación y Planificación - Dirección Nacional de Desarrollo Administrativo - Instructivo Nº 1 "Presentación de Propuestas de Cambios Organizativos por los Organismos de la Administración Pública Nacional ante COR-DIPLAN" (Versión Preliminar) Enero de 1986.
9. Franco de Zambrano, Esther y Madrid de González, Rafaela - "Las Redes de Producción y Conformación de Categorías Programáticas para el caso de un Ministerio de Agricultura" - Asociación Venezolana de Presupuesto Público - Revista Nº 5 - Enero-Junio 1980.
10. Da Silva Anteri, Yolanda y Otros - "Las Redes de Producción y Conformación de Categorías Programáticas para el caso de un Ministerio de Educación"; Asociación Venezolana de Presupuesto Público - Revista Nº 5 - Enero-Junio 1980.



Se terminó de imprimir el 17 de noviembre de 1987  
en los Talleres Gráficos La Tradición.  
Composición y Armado Di Poi Gráfica Laser.  
Buenos Aires, Argentina.