

ASOCIACIÓN INTERNACIONAL
DE PRESUPUESTO PÚBLICO

Nº 34

Julio-Agosto 1997



ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO ASIP

Avenida Belgrano No 1370 Piso 5to
1093 Buenos Aires
República Argentina
Tel/Fax: 0054-1-381-2139/9386

NÓMINA DE AUTORIDADES

CONSEJO DIRECTIVO

Presidente: Antonio Amado (Brasil)
Vice Presidente 1ro.: Roberto Martirene (Argentina)
Vice Presidente 2do.: Reynaldo Roldán Salinas (El Salvador)
Secretario: Germán Molina Diaz (Bolivia)
Vocal Titular 1ro.: Miguel Castelo León (Ecuador)
Vocal Titular 2do.: Rubén Miñarro (Paraguay)
Vocal Suplente: Rodrigo Perazza (Venezuela)

CONSEJO DELIBERANTE

Presidente: Oscar Berrueta Colombo (Uruguay)
Vice Presidente 1ro.: María Jesús Saez Lopez (España)
Vice Presidente 2do.: Clayton Ayub (Brasil)
Secretario: Angel Gelir Rodríguez Tello (Guatemala)

AUDITORES

Auditora Titular: Delfina Vargas Sanabria (Costa Rica)
Auditora Suplente: Hebe Patrone (Uruguay)

SECRETARÍA EJECUTIVA

Secretario Ejecutivo: Eduardo Delle Ville (Argentina)
Director de Capacitación: Marcelo Luis Acuña (Argentina)

REVISTA
INTERNACIONAL
DE
**PRESUPUESTO
PÚBLICO** 34

Julio /Agosto 1997

Año XXIV

Nº 34

Revista Internacional de PRESUPUESTO PÚBLICO

Julio-Agosto 1997

Comité Editorial

Consejo de Redacción:

ANTONIO AMADO, *Asociación Brasileña
de Presupuesto Público.*

ROBERTO MARTIRENE, *Asociación Argentina
de Presupuesto Público.*

OSCAR BERRUETA COLOMBO, *Asociación Uruguaya
de Presupuesto Público*

MARÍA JESÚS SAEZ LOPEZ, *Asociación Española
de Presupuesto Público*

Director:

EDUARDO DELLE VILLE, *Asociación Internacional
de Presupuesto Público*

Secretario de Redacción:

MARCELO LUIS ACUÑA, *Asociación Internacional
de Presupuesto Público.*

Propósito y objetivos: La *Revista Internacional de Presupuesto Público* es editada por la Asociación Internacional de Presupuesto Público (ASIP) y tiene como objetivos divulgar y fomentar las prácticas y los marcos teóricos que ayuden a aumentar la eficacia y estimular el desarrollo de modernas técnicas presupuestarias. Se publica periódicamente en forma cuatrimestral.

Editor Responsable: Asociación Internacional de Presupuesto Público.

Colaboraciones: La *Revista Internacional de Presupuesto Público* acepta colaboraciones de autores vinculados a las asociaciones miembros de la ASIP. Los artículos no deberán, en lo posible, exceder las veinte páginas tamaño carta escritas a doble espacio y deberán ser remitidos a la sede de la ASIP en la ciudad de Buenos Aires.

Suscripciones: La suscripción a la *Revista Internacional de Presupuesto Público* se realiza en la sede Buenos Aires de la ASIP consignando los siguientes datos:

Nombre _____

Números solicitados _____

Ciudad _____ Estado _____

Código Postal _____ País _____ Teléfono _____

Números atrasados: Los números atrasados pueden ser solicitados a la sede de la organización en Buenos Aires conforme a las condiciones indicadas para las suscripciones.

INDICE

Nota editorial	7
Deuda y sostenibilidad fiscal: ¿Se repite la historia? Guillermo E. Perry	11
El lavado de dinero y el sistema financiero internacional Vito Tanzi	27
La fiscalización del Gasto Público en la Comunidad Europea Antoni Castells Oliveres	51
Informe a las Comisiones Parlamentarias. Tribunal de Cuentas de los Estados Unidos	83

Nota editorial

Las finanzas públicas poseen un rasgo distintivo que las caracteriza e identifica. En todos los casos, tanto la recolección de fondos como la asignación o gasto de los recursos tienen por finalidad el interés general¹. Es en función de ese importante objetivo que los presupuestos públicos anticipan las actividades del sector público, estableciendo prioridades, modos de acción y las características de la exacción sobre los recursos que genera el sector privado.

Este tema, como es sabido, ha sido motivo de preocupación fundamental y permanente para la Asociación Internacional de Presupuesto Público. Tal como se viene observando desde hace algunos años, la "modernización del gasto público", en lo que se refiere a su estructura, dimensión, procedimientos, técnicas, seguimiento y evaluación, aparece como un objetivo vital para el sector público en las democracias modernas².

Los presupuestos, que son una herramienta imprescindible del Estado, tienen una doble finalidad. En primer lugar, constituyen un instrumento fundamental de programación de trabajo para los gobiernos. En segundo lugar, permiten un efectivo seguimiento del proceso de administración de las finanzas públicas. En suma, es posible afirmar que tanto los presupuestos por programas, en los que cada gasto está asignado a un objetivo definido y sujeto a verificación, como los presupuestos por resultados, que estimulan conductas orientadas hacia un mayor rendimiento mediante la unificación de los recursos, gastos y objetivos, representan una condición *sine qua non* tanto para el planeamiento de las actividades a cargo del sector público como para el control de gestión, con-

¹ Strachota, Dennis y Petersen, John. *Local Government Finance*, Government Finance Officers Association, Chicago, 1991, pág.1.

² Solchaga Catalán, Carlos. Discurso inaugural del XIX Seminario Interamericano e Ibérico de Presupuesto Público, en *Presupuesto y Gasto Público*, Madrid, 1992, pág. 20.

siderado como insumo básico para su seguimiento y evaluación. Estos dos elementos deben ser considerados como aspectos indivisibles del buen manejo de los recursos públicos.

Alrededor de estas cuestiones giraron los debates, presentaciones y discusiones durante el último Seminario Internacional de Presupuesto Público, en el que se trató el tema de la reforma de la administración financiera para asegurar "la eficacia en la asignación de los recursos públicos y lograr que éstos sean administrados de la forma más transparente posible"³.

El ciclo presupuestario, a su vez, puede ser dividido en cuatro etapas: a) la elaboración de la propuesta, iniciativa que corre por cuenta del Poder Ejecutivo; b) su discusión y posterior aprobación por parte del Poder Legislativo; c) su ejecución y, por último, d) el posterior control de esa ejecución⁴. En relación a la conformación de este ciclo, se ha discutido mucho sobre la necesidad de abandonar el enfoque reduccionista que apunta solamente a analizar la legalidad de las decisiones, para pasar a un enfoque más amplio que permita mejorar las prácticas destinadas al control de eficacia de los programas. En este sentido, las Auditorías y las Comisiones respectivas de los Congresos Nacionales son las instituciones que deberían bregar para potenciar el papel de los parlamentos en la discusión presupuestaria, limitando así las atribuciones y facultades del Poder Ejecutivo. Esto podría contribuir a un manejo más racional de las finanzas públicas y a una discrecionalidad más democrática en el proceso de asignación de recursos.

Se incluyen en este número de la *Revista Internacional de Presupuesto Público* cuatro importantes artículos sobre algunos de los temas a los que se ha hecho referencia.

El primero de ellos, *Deuda y sostenibilidad fiscal: ¿Se repite la historia?*, es un lúcido análisis de Guillermo Perry que tiene por objetivo estimular el interés por todos los fenómenos

³ Makon, Marcos. *Discurso Inaugural*, XXIII Seminario Internacional de Presupuesto Público. ASAP-ASIP, Buenos Aires, pág. 17.

⁴ Giacomoni, James. *Orçamento Público para Vereadores*, Edital, Porto Alegre, Brasil, 1993, pág. 13.

asociados al aumento de la deuda pública en muchos países de América Latina y el Caribe.

Se incluye también un importante artículo de Vito Tanzi, *El lavado de dinero y el sistema financiero internacional*, en el que se analizan las implicancias negativas de esa actividad ilícita, realizada por cierto en gran escala, sobre la creciente globalización de las actividades económicas.

Antoni Castells Oliveres, en un análisis de gran actualidad denominado *La fiscalización del Gasto Público en la Comunidad Europea*, se ocupa de estudiar el funcionamiento, la base jurídica y los problemas que presentan los sistemas de control interno y externo dentro de la administración pública europea.

Por último, se publica la versión completa del *Informe a las Comisiones Parlamentarias*, preparado por el Tribunal de Cuentas de los Estados Unidos, cuya actuación se jerarquizó a partir de la sanción, en el año 1993, de la Ley de Cumplimiento y Resultados del Gobierno (LCRG) para mejorar la eficacia y responsabilidad de los programas federales, haciendo que los organismos concentraran sus prácticas administrativas en los resultados de los programas.

De esta manera, la *Asociación Internacional de Presupuesto Público* renueva su compromiso con todos los que se interesan por los grandes debates sobre cuestiones vinculadas al avance de las técnicas presupuestarias y a las finanzas públicas frente a los permanentes desafíos que debe enfrentar el sector público.

Deuda y sostenibilidad fiscal: ¿se repite la historia?*

Guillermo E. Perry**

Introducción

Desde mitad del decenio de 1980 los países de América Latina han estado sometidos a un importante proceso de ajuste fiscal, y en la mayor parte de la región los déficit fiscales de los dos últimos años han sido bajos (Cuadro 1). En cambio, la deuda pública, en particular la deuda pública interna, ha aumentado recientemente en varios países como Brasil y Costa Rica (véanse los Gráficos 1 y 2). Las autoridades de esos países y los observadores internacionales han comenzado a dar muestras de nerviosismo. Recuerdan un proceso semejante desencadenado en los años ochenta en varios países de América Latina y el Caribe, tras la suspensión del acceso al crédito externo a raíz de la crisis de México en 1982, y que culminó en diferentes formas de licuefacción, reconversión forzosa o repudio de la deuda (México en 1987/88 y Argentina y Brasil en 1990).

* Este texto está basado en gran medida en trabajos en curso de Valeriano García y en conversaciones mantenidas con Saúl Lizondo, Norman Loayza y Daniel Lederman, de la Oficina Regional de América Latina y el Caribe del Banco Mundial, y con Hemant Shah, también del Banco Mundial. Conveniría recordar aquí las advertencias de rigor sobre la responsabilidad de las opiniones expresadas.

** Guillermo Perry es consultor del Instituto Latinoamericano para el Desarrollo Económico y Social.

La acumulación de la deuda interna plantea diversos problemas y cuestiones en materia de política. ¿Cuáles son las semejanzas y diferencias entre este proceso y lo ocurrido en el decenio de 1980? ¿Qué hemos aprendido desde entonces sobre la sostenibilidad de la deuda y la sostenibilidad fiscal? ¿Qué efecto tienen fenómenos como la privatización, los pasivos fiscales sin financiamiento previsto y las obligaciones contingentes en la sostenibilidad de la deuda? ¿A qué se debe que los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) aparentemente puedan mantener un volumen mucho mayor de deuda “sostenible” que los países de América Latina y el Caribe? ¿En qué medida puede la gestión de la deuda condicionar su sostenibilidad, y viceversa?

Estos son los temas que se examinarán brevemente a continuación. No es nuestra intención dar respuestas definitivas. Lo que deseamos es alentar nuevas investigaciones en un campo que, en mi opinión, tendrá importancia fundamental para las finanzas públicas en América Latina y el Caribe en los próximos diez años. A fin de facilitar la exposición, comenzaremos por la definición más sencilla y los métodos de comprobación más comunes de la sostenibilidad de la deuda, para luego examinar algunos problemas teóricos y prácticos más complejos.

Análisis estándar de la sostenibilidad de la deuda

La definición más común de “sostenibilidad de la deuda” es la siguiente: la deuda pública es sostenible si el valor actualizado de los superávits primarios futuros es igual o superior al saldo actual de la deuda pública, de modo que el Estado podrá de hecho pagar esa deuda con cargo a sus futuros superávits:

$$1) \quad D(0) \leq \int_0^{\infty} S(t) e^{-rt} dt$$

donde $D(0)$ es el saldo inicial de la deuda pendiente, en términos reales;
 $S(t)$ es el superávit fiscal primario en el momento t , en términos reales; y
 r es la tasa de interés real (de la deuda pública).

En esta definición se pone de manifiesto un primer hecho obvio: el análisis de la sostenibilidad de la deuda es el análisis de la sostenibilidad fiscal. Lo que importa es si la orientación fiscal (actual y prevista) permitirá reembolsar el saldo actual de la deuda. En caso negativo, las medidas de política se orientarán sobre todo a aumentar los superávits primarios futuros.

Si partimos del supuesto de que tanto la tasa de interés como la relación entre el superávit primario y el PIB permanecerán constantes (es decir, si se supone que el superávit primario crecerá al mismo ritmo que el PIB, siendo n la representación de la tasa de crecimiento del PIB), la situación puede expresarse en una ecuación muy conocida que es la que se utiliza en la mayor parte de los análisis habituales de sostenibilidad de la deuda:

$$2) \quad (r-n) D(t) \leq S(t)$$

Lo que se observa en esta ecuación es que la deuda es sostenible si su relación con el PIB se mantiene constante o disminuye con el tiempo (dado que es posible pagar unos intereses superiores a ese crecimiento con los superávits primarios corrientes). De hecho, la ecuación 2) puede deducirse también de ese requisito.² Puede interpretarse también como una condición de equilibrio estable. En términos más generales, se puede demostrar que el mantener una relación constante entre la deuda y el PIB es condición suficiente, pero no necesaria, para que sea válida la ecuación 1)³. La mayor parte de los análisis de la sostenibilidad de la deuda tratan, por ello, de comprobar si es probable que se dé esa condición.

Antes de nada, permítanme señalar que esta formulación elemental subraya el hecho de que *la sostenibilidad de la deuda (o fiscal) depende de forma decisiva de la tasa de interés real y de la tasa de crecimiento prevista*: cuanto mayor es la diferencia entre ellas (si r es mayor que n), mayores son los superávits primarios necesarios para que el saldo inicial de la deuda sea sostenible.

² $(D/Y) = D/Y - DY/Y^2 = (rD-S)/Y - Dn/Y \leq 0$

³ Blanchard y cols. (1990).

La mayor parte de los análisis de sostenibilidad de la deuda utilizan tasas de interés y de crecimiento determinadas en forma exógena. Lamentablemente, es obvio que esas tasas dependerán tanto del saldo de la deuda como de la cuantía y trayectoria de los superávits fiscales. Esta es la principal desventaja –aunque de ningún modo la única– de utilizar reglas tan sencillas. Por lo tanto, antes de examinar algunos aspectos más complejos, quisiera señalar otras limitaciones del análisis estándar de la sostenibilidad de la deuda.

¿Contribuye la privatización a la sostenibilidad de la deuda?

Una de esas limitaciones es que no tienen en cuenta la posibilidad de reducir la deuda mediante la venta de activos del Estado, como han hecho varios gobiernos de América Latina y el Caribe en los últimos años.

Indudablemente, podría aducirse que en principio la privatización de estos activos no debería tener ningún efecto en la sostenibilidad de la deuda. Como el ingreso neto generado por los activos que se van a privatizar debe incluirse en el saldo primario, no habría diferencia ninguna en la evaluación de la sostenibilidad de la deuda si desapareciera ese flujo de ingresos y el producto obtenido de la privatización se utilizara para reducir la deuda. Este principio es válido siempre que el precio de venta de los activos conseguido por el Estado sea igual al valor presente del ingreso neto que se obtendría si la empresa quedara en manos del Estado.

Sin embargo, desde un punto de vista microeconómico, el principio que justifica la privatización es, precisamente, que los empresarios privados pueden administrar mejor las empresas privatizadas, por lo cual estarían dispuestos a pagar un precio mayor que el valor presente del ingreso neto (descontados los impuestos) que las empresas percibirían si permanecieran en manos del Estado. En otras palabras, el valor presente del ingreso generado por la privatización más los impuestos pagados por la empresa privatizada podría ser mayor que el valor presente de los superávits operacionales de la em-

presa pública. En tal caso, la privatización de activos para reducir la deuda influiría en la sostenibilidad de ésta.

¿Deuda bruta o neta?

Si el Banco Central emite títulos de deuda a fin de esterilizar las entradas de capital, ¿cómo afectaría esto al análisis de la sostenibilidad de la deuda (o la sostenibilidad fiscal)? ¿Qué sucedería si se emitieran títulos de deuda para ofrecer asistencia financiera a bancos con problemas de cartera?

El problema no es de poca monta. En los últimos años, muchos países latinoamericanos han emitido de una u otra forma cantidades muy considerables de títulos de deuda con el objeto de esterilizar las entradas de capital. Por ejemplo, gran parte del aumento de la deuda interna del Brasil en los últimos años ha tenido como contrapartida una acumulación de reservas internacionales y, en menor proporción, el otorgamiento de préstamos del Banco Central para apoyar a los bancos nacionales en dificultad. Tanto las reservas como los préstamos bancarios aparecen como activos en el balance del Banco Central.

Las tenencias de divisas deben deducirse de la deuda bruta, ya que los intereses devengados no se incluyen en la definición de superávit primario. No obstante, debe tenerse presente que sus rendimientos serán normalmente inferiores al monto de los pagos en concepto de intereses sobre la deuda interna. Esta consideración deberá influir en la tasa de interés utilizada en el análisis. *Es decir, la acumulación de deuda interna con el fin de acumular reservas internacionales (o de reducir la deuda externa, como en el caso de Costa Rica) influye en la sostenibilidad de la deuda. Aun cuando la relación deuda neta-PIB permanezca constante, la tasa media de interés de la deuda neta aumentará como consecuencia de esas transacciones.*

El problema es semejante cuando se emite deuda interna a cargo de otros activos financieros. Por ejemplo, en Brasil, México, Venezuela, Argentina, Ecuador, y en varios otros países de América Latina y el Caribe, los bancos centrales han creado recientemente mecanismos de redescuento para los

bancos que experimentan dificultades. Generalmente, esterilizan el efecto monetario mediante la emisión de títulos de deuda. Los préstamos a esos bancos se compensarían mutuamente al calcular la deuda neta, si se supone que el redescuento se reembolsará en su totalidad. Pero, ¿ocurrirá así realmente? Dicho de otro modo, ¿cuál es el verdadero valor de esos activos?

Obligaciones sin financiamiento previsto o contingentes

Otro elemento que hay que tener en cuenta es que el Tesoro puede tener obligaciones sin financiamiento previsto o contingentes, como los pasivos netos relacionados con el sistema de seguridad social, el seguro de depósitos para todo el sistema bancario o las garantías otorgadas a privados que invierten en obras de infraestructura⁴.

En los últimos años se han hecho esfuerzos encomiables para reconocer en forma explícita y financiar plenamente las obligaciones relacionadas con el sistema de seguridad social. Esta ha sido la principal orientación del proceso de reforma de la seguridad social emprendido por varios países de la región de América Latina y el Caribe (Chile, Argentina, Colombia, Perú y, más recientemente, México). Estas medidas suelen incrementar el volumen de la deuda pública *explícita*. Sin embargo, es evidente que la sostenibilidad de la deuda (o sostenibilidad fiscal) ha mejorado, pues la deuda ya existía y no aumentará en el futuro siempre que haya financiamiento previsto para todas las nuevas obligaciones de los fondos de pensiones tanto públicos como privados. Por lo general, sigue habiendo algunas obligaciones sin financiamiento previsto (relacionadas con los empleados públicos, sobre todo miembros de las fuerzas armadas, personal docente, trabajadores del sector petrolero y algunos otros que han quedado excluidos del

⁴ Las obligaciones de algunos bancos o empresas administradas por el gobierno que están en bancarota y las garantías de la deuda de los Estados por el gobierno federal estarían ya incluidas en el saldo de la deuda, si en el análisis de sostenibilidad se da la plena consolidación del sector público.

nuevo sistema), así como algunas obligaciones contingentes, tanto antiguas como nuevas (por ejemplo, las garantías de una pensión mínima).

El análisis de la sostenibilidad de la deuda debe tener en cuenta las obligaciones netas a largo plazo relacionadas con el sistema de seguridad social (obligaciones no cubiertas por las reservas actuales o las contribuciones previstas), bien como proyección del flujo a largo plazo o en valor presente como deuda neta. En la mayoría de los casos este enfoque revelaría rápidamente la insostenibilidad de la posición fiscal actual, aun cuando las cuentas fiscales parezcan estar actualmente en equilibrio y el volumen de la deuda pendiente explícita sea pequeño, como sucede en todos los países que han reformado su sistema de seguridad social. Esto pondría de relieve, por supuesto, la importancia crítica de la reforma de los sistemas de seguridad social para la sostenibilidad fiscal.

¿Cómo se debe proceder respecto de las restantes obligaciones contingentes? Lo mejor sería, desde luego, tratar de estimar su cuantía e incluirlas explícitamente en las previsiones presupuestarias. Así está haciendo ahora Estados Unidos en el caso de las garantías de exportación. En una conferencia que el Banco Mundial ha auspiciado en la región (a fines de mayo en Cartagena) se examinó este aspecto en relación con las garantías otorgadas a los promotores privados de obras de infraestructura.

Si no se emprende un proceso detallado de esta índole y se carece de indicadores de mercado, un buen procedimiento contable sería incluir un porcentaje de esas obligaciones en la deuda total del gobierno cuando se quiera analizar la sostenibilidad de la deuda.

Demanda monetaria y disyuntiva deuda-inflación

Otra limitación del análisis tradicional de la sostenibilidad de la deuda, como el representado por las ecuaciones 1) y 2), es el hecho de que parte del supuesto de que todos los déficit fiscales se financiarán mediante endeudamiento. En la práctica, los gobiernos pueden optar por financiar los déficit contrayen-

do deudas o emitiendo dinero. ¿En qué forma altera este hecho el análisis estándar de la sostenibilidad de la deuda?

La respuesta es sencilla: *la deuda pública es sostenible si el valor actualizado de los superávits primarios futuros, más el "seigniorage", es igual o superior al volumen actual de la deuda pública.*

De acuerdo con esta definición, el "seigniorage" comprende tanto el impuesto sobre el "dinero" que supone la inflación como los ingresos provenientes de la creación de "dinero" que se derivan de una mayor demanda en términos reales (por ejemplo, como consecuencia del aumento del ingreso real). El concepto de "dinero" aplicable a esta definición es el volumen de las obligaciones del sector público no sujetas al pago de intereses (por lo general, el dinero primario). Este enfoque permite consolidar plenamente el sector público no financiero con el Banco Central.

Como antes, una condición *suficiente* para el mantenimiento de la sostenibilidad de acuerdo con esta definición es que la trayectoria de los futuros superávits primarios más el "seigniorage" (en proporción del PIB) conduzcan a un nivel constante de endeudamiento (en proporción del PIB) a largo plazo (estado estable).

Cuando se tienen en cuenta las cuestiones relacionadas con el "seigniorage", y cuando se considera constante la relación deuda-dinero primario, la ecuación resultante es la siguiente:

$$1') \quad d = (r-n)d - s - (p+n) (1/V)$$

donde

d es la relación deuda-PIB;

s es la relación superávit primario-PIB;

p es la tasa de inflación, y

V es la velocidad-ingreso del dinero primario

Por consiguiente, la condición para que la relación deuda-PIB se mantenga constante ($d = 0$) es:

$$2') \quad (r-n)d - s = (p+n) (1/V)$$

Lo que figura a la derecha de 2') denota el "seigniorage", que resulta de la inflación y del crecimiento del PIB real.

Esta expresión puede replantearse para expresar la inflación en función de las otras variables:

$$3) \quad p = V d (r-n) - V s - n$$

En este contexto, el análisis de la sostenibilidad de la deuda (o sostenibilidad fiscal) se convierte en un debate sobre la tasa de inflación que un país está dispuesto a tolerar. Si los demás factores no cambian, niveles diferentes de d (relación deuda constante a largo plazo-PIB) o s (superávit primario-PIB) entrañarían niveles distintos de inflación. Cuanto más alta sea la tasa de interés real respecto de la base monetaria (Vd), mayor será la tasa de inflación en estado estable (siempre que la tasa de interés real sea más alta que la tasa de crecimiento de la economía)⁵.

Obsérvese el papel fundamental desempeñado por la velocidad-ingreso del dinero. Determinados niveles de deuda y/o déficit primarios serán compatibles con niveles tanto más bajos de inflación cuanto más baja sea la velocidad-ingreso del dinero. Y al revés, cuanto más alta sea la demanda de dinero primario (lo contrario de la velocidad-ingreso del dinero) mayor será el nivel "sostenible" de la deuda pública con un nivel predeterminado de inflación aceptable en estado estable⁶.

El anterior análisis demuestra claramente que no hay relaciones mágicas (deuda-PIB o deuda-superávit primario) que se puedan utilizar como normas internacionales para advertirnos de la existencia de una situación de insostenibilidad fiscal. Las grandes discrepancias que observamos entre los distintos países en lo que se refiere a las tasas reales de interés, tasas de crecimiento y velocidad-ingreso de la demanda revelan la existencia de distintos niveles de deuda sostenible.

5 Este resultado coincide con la "aritmética desagradable" de Sargent y Wallace (1981).

6 Naturalmente, el análisis de la sostenibilidad de la deuda adquiere mayor complejidad en la medida en que la velocidad-ingreso del dinero es a su vez una función de la tasa de inflación.

Sostenibilidad fiscal, incertidumbre y tasa de interés real de la deuda

Como se ha señalado antes, en todos los análisis de la sostenibilidad de la deuda el principal problema consiste en elegir la tasa de interés real "correcta". En los modelos analizados hasta aquí se utilizan tasas de interés exógenas. Lo que ocurre es que la tasa de interés depende tanto del nivel de endeudamiento como de la cuantía y la estructura de los superávits.

Ghani y Zang (1995) describen acertadamente este problema: *"La sostenibilidad de la deuda (tanto interna como externa) es un elemento integral de la estabilidad macroeconómica. La interacción de distintas variables de política (como la política financiera y la política sobre la deuda y las tasas de interés) y de las variables de los resultados (como el PIB y el crecimiento de las exportaciones), así como las condiciones económicas internacionales (tasas de interés internacionales) determinan en conjunto si un país tiene un nivel de endeudamiento sostenible."*

Por ejemplo, en un caso extremo, según equivalencias ricardianas puras, la variable decisiva que condiciona la tasa de interés real de la deuda pública no sería el superávit o déficit fiscal, sino el total del gasto público⁷. Los gastos públicos representan la cantidad de recursos que de hecho desplazan al sector privado. La forma en que estos gastos se financian (mediante la emisión de títulos de deuda o mediante impuestos) no tendría mucha importancia con respecto a las variables reales. *Por ello, el monto de los gastos públicos podría ser una variable de importancia crítica (debido a su repercusión en las tasas de interés) para determinar la sostenibilidad de la deuda (o la sostenibilidad fiscal).* Se trata de un tema que merece más investigación empírica.

En términos más generales, dados todos los problemas teóricos y empíricos que suscita la medición "adecuada" de la

⁷ La equivalencia ricardiana se aplicaría si los impuestos se recaudaran de una sola vez, los mercados de capital fueran perfectos y todos los individuos actuaran en forma altruista con respecto a sus herencias. Según estos supuestos, si el nivel de gastos es constante, el financiamiento de la deuda y de los impuestos sería equivalente.

deuda y los superávits primarios y la forma en que influyen en las tasas de interés, *la tasa de interés real de la deuda pública puede ser un indicador sumario útil de las expectativas del mercado con respecto a la solvencia del gobierno.*

De hecho, es muy posible que la principal limitación del análisis estándar de la sostenibilidad de la deuda esté en el hecho de que no tiene en cuenta la incertidumbre. La consideración explícita de ésta no sólo complicaría enormemente la ecuación 1), sino que pondría en tela de juicio el concepto mismo de deuda sostenible. Los tenedores de deuda pueden hacerse diferentes ideas de la sostenibilidad fiscal. Cuanto más probable consideren la posibilidad de incumplimiento de las obligaciones de pago (es decir, su impresión de “insostenibilidad” fiscal) mayores tasas de interés exigirán y aceptarán plazos de vencimiento cortos.

Dado que no es posible predecir inequívocamente el futuro, las expectativas de “insostenibilidad” de la deuda (o de insostenibilidad fiscal) y, en consecuencia, la tasa de interés real dependerán no sólo de los factores fundamentales de la economía sino también de la credibilidad del gobierno⁸. El hecho de que algunos países de América Latina y el Caribe hayan dejado de pagar su deuda interna (y externa) (por uno u otro medio) sin duda influye en las expectativas actuales. A igualdad de los demás factores, en esos casos el nivel de deuda sostenible es más bajo. Esta es otra razón por la cual un determinado nivel de deuda o déficit público (en proporción del PIB) podría ser sostenible en unos países pero no en otros.

No obstante, se siguen planteando problemas cuando se utilizan las tasas de interés vigentes para los bonos públicos internos como medio de determinar la sostenibilidad de la deuda (o la sostenibilidad fiscal). Puede ocurrir que el Banco Central esté aplicando *temporalmente* una política “restrictiva” y en consecuencia la tasa de interés tal vez no refleje su nivel a largo plazo, habida cuenta de los parámetros de la economía. Asimismo, la “prima por riesgo” del gobierno podría verse afectada por fuerzas transitorias.

⁸ Los márgenes de la deuda soberana respecto de los bonos del Tesoro de los Estados Unidos reflejan de hecho esas dos circunstancias.

Gestión de la deuda y desarrollo de los mercados de capital

Cuando se emite deuda interna (lo mismo que en el caso de la deuda externa), deben adoptarse varias decisiones de política sobre aspectos como los siguientes: vencimientos más o menos largos, tasas de interés variables o fijas, tasas nominales o vinculadas a la inflación y frecuencia y modalidades de emisión (agentes, subastas, etc.). Esas decisiones influyen tanto en los costos previstos de los intereses reales (que serán mayores cuando los vencimientos sean más largos) como en su variación (pues el riesgo de refinanciamiento será más elevado cuando los vencimientos sean más breves). También influirán en la liquidez y desarrollo de los mercados de bonos internos.

Por norma general el gobierno es el deudor más importante y el más solvente, por lo que los bonos del Tesoro suelen ser el segmento más considerable y con mayor liquidez de los mercados de bonos internos. Los valores del Tesoro son, lógicamente, una tasa básica de interés que sirve de referencia para otras formas de deuda semisoberana y privada. Por eso, la fijación de los precios de esos valores es importante no sólo en lo que respecta a los costos directos del empréstito público sino también para los empréstitos privados. Ello es cierto tanto en los mercados internos como en los externos.

Para poder contar con mercados de bonos a largo plazo eficientes se requieren "curvas de rendimiento" consolidadas de los pagarés del Tesoro, por lo que la gestión de la deuda pública es fundamental para la evolución de los mercados de capitales a largo plazo.

Gestión y sostenibilidad de la deuda

Por ello, la gestión de la deuda tiene importancia para la sostenibilidad, ya que influye en la tasa de interés real de la deuda pública. ¿Qué ocurre con la relación inversa?

Cuando la deuda se considera insostenible, las opciones para su gestión se reducen rápidamente. En realidad, esa percepción desplazará la curva de la demanda interés-vencimien-

to hacia arriba y, lo que es más importante, hacia adentro (véase el Gráfico 3). Por ello, la emisión de títulos de deuda con plazos más largos pasará a ser una opción cada vez más costosa, por no decir imposible. No sólo aumentará la tasa de interés real media de los bonos públicos, sino también los plazos de vencimiento tenderán a acortarse. La gestión de la deuda no sólo tropezará con graves dificultades sino que se puede convertir en una verdadera pesadilla, cuando se desencadene la inflación o se repudie la deuda. En ese contexto, el desarrollo de los mercados de capital es una víctima más de una posición financiera insostenible.

Epílogo

La sostenibilidad fiscal es un tema complejo y amplio. Al principio he señalado que mi objetivo no es ofrecer respuestas definitivas sino estimular el interés por la investigación de este problema. Espero haber conseguido mi objetivo.

Referencias

Blanchard, Olivier, Jean-Claude Chouraqui y Robert P. Hagemann. 1990. "Sustainability of Fiscal Policy: New Answers to an Old Question". *OECD Economic Studies* 15: 7-36.

Ghani, Ejaz y Hyoungsoo Zang. 1995. "Is Ethiopia's Debt Sustainable?" *Policy Research Working Paper No. 1525*. Washington, DC, Banco Mundial.

Sargent, Thomas J. y Neil Wallace. 1981. "Some Unpleasant Monetarist Arithmetic". *Federal Reserve Bank of Minneapolis, Quarterly Review*, otoño.

Gráfico 1.
Brasil: Deuda pública interna neta, 1985-1996

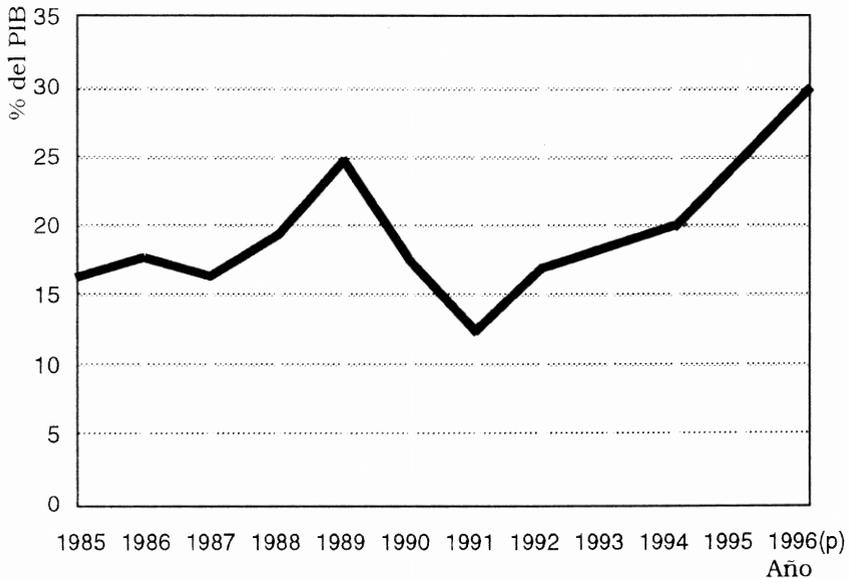


Gráfico 2.
Costa Rica: Deuda pública interna bruta, 1985-1995

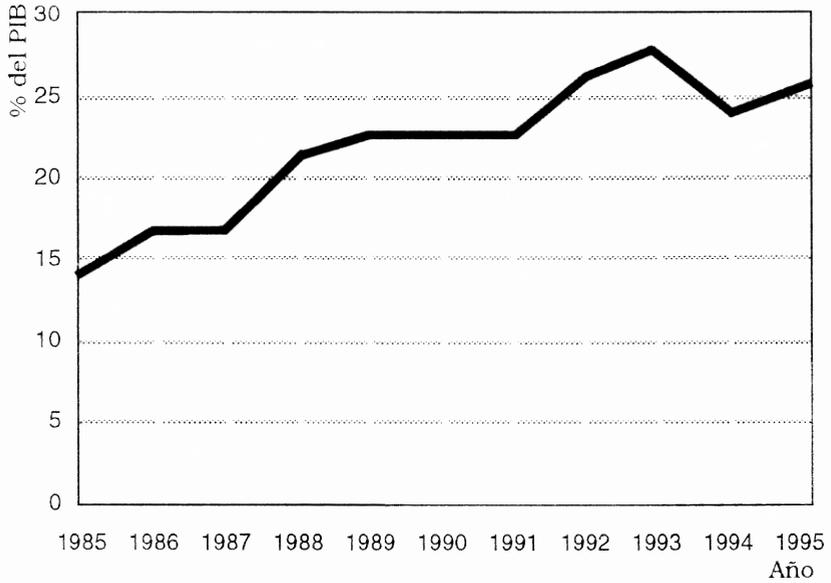
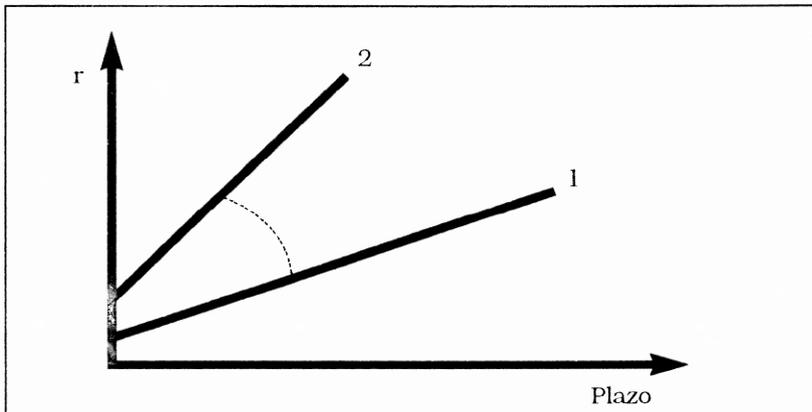


Gráfico 3.
Expectativas de deuda “insostenible”:
efectos sobre la tasa de interés
y plazo de maduración para un “stock” de deuda



Cuadro 1.

Déficit (Superávit) del Sector Público en América Latina (porcentajes del PIB)							
	Prom. 89-90	1991	1992	1993	1994	1995	1996(p)
Argentina	-3.5	-1.6	-0.1	1.4	-0.1	-0.4	-2.0
SPNFN							
Brasil SPC*	-2.9	-0.2	-1.8	-0.7	+1.1	-4.8	4.5
Chile GC**	+3.2	+1.5	+2.2	+1.9	+1.7	+2.6	+1.0
Colombia SPNF	-1.3	-0.0	-0.2	0.3	+2.6	-0.3	-1.2
Costa Rica GC	-4.3	-3.1	-1.9	-1.9	-6.9	-4.4	-4.5
Ecuador SPNF	-0.7	-1.0	-1.7	-0.4	-0.2	-1.9	-3.5
El Salvador GC	4.3	-5.2	-5.2	-3.3	-2.1	-1.3	-1.8
México SPC	-3.9	-0.4	1.6	0.7	-0.4	-0.1	-0.1
Perú GC**	-5.6	-1.5	-1.5	-1.4	1.9	-1.6	+2.0
Venezuela	-0.5	-2.2	-5.9	-1.3	-13.8	-5.9	-0.0
SPNF							

GC = Gobierno Central

SPC = Sector Público Consolidado

SPNF = Sector Público no Financiero

SPNFN = Sector Público no Financiero Nacional (excluye provincias y municipios)

(p) = preliminar

* Para Brasil, excluye componente inflacionario de la tasa de interés.

** Para Chile y Perú, promedio de 1989-1990 corresponde al balance SPNF.

Fuente: Naciones Unidas-CEPAL.

El lavado de dinero y el sistema financiero internacional*

Vito Tanzi**

Este documento considera el lavado de dinero desde una perspectiva macroeconómica e internacional. El mismo revela la posibilidad de que el monto potencialmente elevado que se lava a nivel internacional tenga implicancias tanto en la distribución internacional de recursos como en la estabilidad del sistema financiero internacional. Este documento hace una propuesta que, si se adoptara o se implementara, a la larga reduciría el lavado de dinero internacional.

* Las opiniones expresadas en este documento son estrictamente personales y no la posición oficial del Fondo. El autor tuvo el privilegio de mantener conversaciones con el Presidente del FMI (Fondo Monetario Internacional), Sr. Michel Camdessus. A él le debo la idea esbozada en la propuesta de la Sección V. También conté con el apoyo brindado por el Sr. David Nellor en un proyecto anterior. Una versión anterior a este documento se presentó en la "Conferencia Internacional de Prevención y Control de Lavado de Dinero y la utilización de lo producido por el Delito: Una Investigación Global", organizada por el Consejo Consultivo Internacional y Profesional del Programa de la Prevención del Delito y de la Justicia del Delito de las Naciones Unidas (ISPAC) en cooperación con el gobierno italiano y con el auspicio de la División de Prevención y Justicia del Delito de la Oficina de las Naciones Unidas en Viena. La conferencia tuvo lugar en Courmayeur Mont Blanc, en Italia, desde el 17 al 21 de junio de 1994 y asistieron representantes de 56 países. Esta versión anterior, junto con todos los demás documentos presentados en la conferencia, será publicada en *Responding to Money Laundering: An International Perspective*, editado por Ernesto Savona (RU: Hardwood Editores, 1996)."

** Vito Tanzi es Director del Departamento de Asuntos Fiscales del Fondo Monetario Internacional (F.M.I.)

Introducción

La globalización de las actividades económicas y de los mercados financieros ha tenido muchos impactos positivos en la economía mundial. Es obvio, sin embargo, que también ha habido costos. Uno de esos costos es la facilidad con que el “dinero sucio” puede ser lavado internacionalmente en la actualidad. El presente documento trata la relación entre la globalización y el lavado de dinero así como las implicancias económicas del lavado a gran escala.

El documento comienza con una exposición de algunos aspectos cuantitativos del lavado de dinero. Aunque no hay estimaciones firmes, los expertos suponen que, cada año, ingresan en el mercado internacional de capitales entre 300 mil millones de dólares a 500 mil millones de dólares de “dinero sucio”. Este dinero es generado por las actividades delictivas, que absorben directamente los recursos que podrían ser asignados a usos legítimos. El lavado de dinero distribuye el dinero sucio en todo el mundo no tanto en base a tasas de retorno esperadas sino en base a la facilidad de eludir los controles nacionales. El dinero sucio tiende a ir a países con menos controles restrictivos. Como consecuencia de ello, la distribución mundial de los recursos se ve distorsionada, primero, por las actividades delictivas mismas, y luego, por la forma en que el dinero sucio se distribuye.

El documento trata algunos de los efectos que el dinero sucio tiene en la política económica. El mismo apunta al hecho de que las evaluaciones de los bienes, las tasas de interés y los tipos de cambio pueden verse distorsionados por grandes movimientos de dinero sucio, y que los formuladores de política reciben señales equivocadas. También trata la potencial inestabilidad que grandes movimientos de dinero sucio pueden ocasionar a países específicos y al sistema financiero internacional.

El documento concluye con la exposición de una propuesta que obligaría a los países a adoptar reglamentaciones similares (o una conducta similar) dirigidas al control del lavado de dinero. Los países que no se sometieran a estas disposiciones serían penalizados. Se procedería a la aplicación de un impuesto Pigouvian destinado a una actitud externa negativa.

Los impuestos Pigouvian han desempeñado un importante papel dentro de los países. En el futuro, es probable que desempeñen un papel internacional cada vez mayor.

I. La globalización y el lavado de dinero

Uno de los hechos económicos más importantes de los últimos años ha sido la creciente globalización de la economía mundial y, especialmente, del mercado mundial de capitales. La globalización de la economía trajo aparejada una expansión del comercio mundial dos veces más rápida que la de la economía mundial. La mayoría de las economías son mucho más abiertas que en el pasado. La globalización del mercado mundial de capitales, que permite a los particulares y a las empresas trasladar dinero de un país a otro con impedimentos mínimos, o sin ellos, posibilitó el movimiento libre y rápido de importantes sumas de dinero a través de las fronteras en busca del ámbito económico más conveniente y la tasa de retorno más alta.

La globalización de los mercados de capitales tiene muchas consecuencias positivas:

- (a) Al permitir que el capital salga de los países donde su productividad es lenta y vaya a los países donde su productividad es alta, se logra una mejor distribución de las reservas mundiales y, consecuentemente, una mayor tasa de crecimiento de la economía mundial;
- (b) Facilitó la acción para superar la crisis de la deuda, brindando un acceso más fácil al mercado internacional de capitales a países dispuestos a seguir las políticas necesarias de ajuste;
- (c) Ayuda en la enorme tarea de integración de las economías en transición al sistema económico internacional; y, finalmente,
- (d) Facilita el reciclaje de capital de países con superávit en las cuentas corrientes, como Japón, a aquellos con déficits, como Estados Unidos.

Si bien los beneficios potenciales de una integración económi-

ca y una libertad de movimientos de capitales mayores son obvios y significativos, inevitablemente esto tiene sus costos. Por ejemplo, ante la mayor libertad y amplitud en el movimiento de los bienes y ante el mayor volumen del intercambio comercial, se ha hecho más fácil para los narcotraficantes y para los traficantes de armas trasladar sus mercaderías de un país a otro.¹ En lo que a la globalización del mercado de capitales se refiere, uno de estos costos es el movimiento de capitales ocasionalmente amplio, repentino y promovido por los especuladores que buscan ganancias rápidas, o por inversores legítimos que pueden verse inducidos por un instinto gregario a retirar su dinero del país donde lo habían invertido. El desarrollo de las sociedades de inversión y la creciente importancia de las derivadas pueden haber contribuido a estos movimientos de capitales repentinos, susceptibles de crear dificultades para los países implicados.

Otro costo potencial de la globalización es que ésta permite que los países con déficits fiscales estructurales –es decir, con déficits no generados por el ciclo económico– posterguen la realización de las correcciones necesarias en sus cuentas fiscales en virtud de un más fácil acceso al préstamo extranjero. Estos países pueden, de ese modo, tender a acumular más deuda de lo prudente. Otro costo, que tiene una especial relevancia para este documento, es la mayor facilidad que la integración de los mercados de capitales proporcionó a elementos delictivos para lavar internacionalmente el dinero adquirido gracias a sus actividades ilegales y delictivas en determinados países.

El lavado internacional de dinero puede llegar a imponer costos significativos a la economía mundial:

- (a) Perjudicando las operaciones efectivas de las economías nacionales y promoviendo políticas económicas más pobres, especialmente en algunos países;

¹ Durante las deliberaciones que llevaron al acuerdo del NAFTA entre Canadá, México y los Estados Unidos, algunos opositores al acuerdo llamaron la atención especialmente sobre este factor, sobre todo en relación con el narcotráfico. Algunos artículos periodísticos han atribuido al NAFTA la creciente importancia de México en el comercio de la droga.

- (b) Corrompiendo lentamente el mercado financiero y reduciendo la confianza del público en el sistema financiero internacional, con lo cual aumentarían los riesgos y la inestabilidad de éste; y,
- (c) Como consecuencia de (a) y (b), reduciendo la tasa de crecimiento de la economía mundial.

II. Aspectos cuantitativos del lavado de dinero

Varios estudios, entre ellos los informes anuales del Grupo de Tareas para la Acción Financiera (FATF) ("Financial Action Task Force"), han documentado la creciente importancia de las actividades delictivas que generan considerables ganancias a aquellos que participan en ellas.² No se trata de las actividades de delinquentes insignificantes que participan en delitos menores u ocasionales. Son, más bien, las actividades de grupos bien organizados. Incluyen en primer lugar la producción y la distribución de drogas ilegales. A través de los años esta actividad ha adquirido dimensiones internacionales enormes. Esto afecta a la mayoría de los países como consumidores y a unos pocos como productores y distribuidores importantes. Las actividades delictivas se extienden al contrabando y a la venta ilegal de armas y –en hechos recientes preocupantes– al contrabando y a la venta de material nuclear. También cubren la usura, el fraude, el desfalco, la corrupción de alto nivel,³ secuestro, extorsión, prostitución, robo de obras de arte y otros bienes de valor y la evasión fiscal a gran escala.

Algunas de estas actividades ilegales atraen recursos económicos significativos, como por ejemplo los que se relacionan con la producción y la distribución ilícita de drogas y, quizás, de armas. Estos recursos son sustraídos de la economía regular reduciendo de ese modo su producción y su tasa de creci-

² La FATF fue establecida luego de la reunión del Grupo de los 7 en París en 1989. La FATF ha establecido recomendaciones relacionadas con las transacciones financieras (depósitos en efectivo, secreto bancario, etc.) aconsejando su observancia a los países miembros.

³ Especialmente sobornos relacionados con grandes proyectos gubernamentales.

miento. Esta reducción es un aspecto económico importante de tales actividades delictivas, pero está más relacionado con las actividades delictivas *per se* que al lavado del producido de estas actividades. Estas, a veces, generan para aquellos que participan en ellas muchos más “ingresos” de los que pueden gastar a corto plazo en forma razonable y prudente. Para poder disfrutarlos durante un plazo más largo, estos “ingresos” deben ser conservados (o invertidos) de tal manera que, en la medida de lo posible, preserven su valor y, llegado el caso, se conviertan en bienes que más tarde puedan ser reclamados legítimamente o sin atraer la atención de las autoridades.⁴ Lo que procura hacer el lavado de dinero es, por lo tanto: mantener, en la medida de lo posible, el valor de los bienes adquiridos y transformarlos (o sea, lavarlos) en bienes más legítimos o más aprovechables.⁵ Este proceso de conservación del valor y conversión en formas más accesibles y utilizables puede tener consecuencias macroeconómicas cuando el mismo involucra, como sucede a menudo, grandes sumas de dinero.

Dado que las actividades que generan el dinero para lavar son actividades ilegales que deben necesariamente tener lugar lejos de los ojos de las autoridades, es imposible medir directa o exactamente la dimensión de las ganancias financieras netas que aportan a los implicados. En algunos casos, como ocurre con los narcóticos, los mayores costos pueden tener que enfrentarse en la etapa de producción de la materia prima (es decir, las hojas de coca) y su transformación en un producto utilizable (como la cocaína), o en la etapa de la distribución del producto terminado. Estos costos mantienen el standard de vida de los productores o distribuidores de modo que ellos no entran en el circuito del lavado de dinero y especialmente del lavado de dinero internacional.⁶ Los que se que-

⁴ Estos “ingresos” tienen, por lo tanto, algo de ciclo vital. Su ganancia está más concentrada en el tiempo que en el consumo que de ellos depende.

⁵ La regla de oro de la inversión, según la cual es mejor no poner todos los huevos en la misma canasta, también se aplica al lavado de dinero.

⁶ Los campesinos que producen las hojas de coca utilizadas para producir cocaína generalmente gastan el dinero que reciben. No tienen necesidad de lavar sus ganancias. Esto también puede aplicarse a los “soldados de la calle” (foot soldiers) que distribuyen las drogas en las calles.

dan con las ganancias grandes son los que manejan y controlan el proceso completo, los "barones de la droga". Tanto los relatos anecdóticos como las conjeturas o las estimaciones de observadores bien informados, incluyendo algunos organismos oficiales con jurisdicción en estas áreas, como la Oficina de Aduana de los EEUU, señalan que las ganancias totales de estas actividades son probablemente muy importantes.⁷

Algunas especulaciones, y no pueden ser más que especulaciones, indican que estas actividades delictivas pueden llegar a producir ganancias totales, para todo el mundo, de 500 mil millones de dólares anuales.⁸ Es difícil decir cuánto de estas ganancias necesita ser lavado. Más difícil todavía es estimar el valor de los stocks de todos los bienes, incluyendo el efectivo, adquirido con dinero lavado. Dicho stock incluiría, por supuesto, el dinero lavado tanto de este año como de años anteriores (según su valor actual) menos el dinero gastado. Las modificaciones de los tipos de cambio y de las tasas de retorno sobre las ganancias previamente "invertidas" influirían en el valor total presente. Se dice que el lavado del dinero es muy caro. De acuerdo con algunos informes, a veces deben pagarse honorarios (gratificaciones o comisiones del 30 % o aún mayores) sobre la cantidad de dinero que debe ser lavado, o deben comprarse actividades que den pérdidas. Con todas estas reservas, una conclusión razonable sería, no obstante, que el valor del stock total del dinero lavado debe ser mayor y tal vez mucho mayor que la cifra anual.⁹ Es probable que el valor de este stock exceda el P.B.I de muchos países.

El producto de las actividades delictivas e ilegales que debe lavarse no se distribuye entre los países en forma pareja.

⁷ Como una prueba de apoyo, el 9 de mayo de 1996, un artículo de Robert GRAHAM en el *Financial Times* (pág.3) informa que "en una acción enérgica contra lo que se suponía dinero lavado proveniente de la droga, los investigadores anti-mafia en Sicilia bloquearon 640 millones de dólares en bienes". Algunos de los embarques capturados con destino a los EEUU tenían valores comerciales corrientes de cientos de millones de dólares estadounidenses.

⁸ Ver, por ejemplo, William C. Gilmore, *Dirty Money. The Evolution of Money Laundering Counter-Measures* (Consejo de la Prensa Europea: 1994).

⁹ Los problemas de estimación van más allá de la falta de estadísticas. También cubren cuestiones conceptuales como en qué momento deja de considerarse "lavado" el dinero que ha sido lavado en el pasado.

En algunos países, el producto del delito tiende a ser bajo y a atomizarse entre muchos criminales insignificantes que lo gastan tan pronto como lo reciben. En otros, y especialmente en los que participan en el manejo del narcotráfico, o donde el crimen es organizado o la corrupción es a gran escala, las ganancias provenientes de las actividades ilegales tienden a ser importantes y a concentrarse en unas pocas manos. En el último caso, el dinero necesita ser lavado, especialmente cuando se recibe en países en los que no residen quienes dirigen estas actividades. Es lo que ocurre, p/ej., cuando la cocaína es producida en Colombia y se vende en EE.UU.

En razón del volumen de dinero que debe lavarse y a la concentración de éste en pocos países y en unas pocas manos, y en razón de que es mayor la posibilidad de que las autoridades descubran o tengan más interés en descubrir el lavado interno del dinero obtenido ilegalmente, se han observado intentos cada vez más sofisticados tendientes a lavar internacionalmente estos bienes. Hechos recientes, como :

- (a) la privatización de empresas públicas a gran escala en muchos países,
- (b) el crecimiento de los mercados bursátiles en países en vías de desarrollo,
- (c) la creciente diversificación de instrumentos financieros en el mercado financiero internacional,
- (d) la creciente participación de capital internacional controlado a través de entidades que declaran tener su domicilio legal en países considerados paraísos fiscales,
- (e) la falta de controles reguladores rigurosos en muchos países y especialmente en economías en transición y en varios países en desarrollo y,
- (f) la gran necesidad de capital extranjero por parte de economías en transición y muchos países en desarrollo, han creado, por un lado, una fuerte demanda de capital financiero extranjero y por el otro las condiciones que facilitan la inversión anónima de este capital.

La globalización del mercado de capitales y una creciente sofisticación técnica allanaron el proceso. El volumen mucho

mayor de capital legítimo que se mueve al mismo tiempo en el mundo y los controles oficiales relativamente limitados sobre dicho movimiento han hecho posible que el dinero de origen cuestionable entrara en esta enorme corriente de dinero sin llamar demasiado la atención. A menudo es imposible distinguir entre movimientos de capital alentados o inducidos por diferencias en las políticas económicas y movimientos de capital que reflejan intentos de lavado de dinero. Los controles y las estadísticas actualmente disponibles no permiten hacer esa distinción.¹⁰ Además, el hecho de que muchos países reciban con agrado el ingreso de capitales extranjeros implica que las autoridades de los países importadores de capital no estén probablemente vigilando demasiado el origen del capital entrante.¹¹ También contribuye a ello cierta corrupción de las instituciones privadas que manejan flujos de capitales (tales como bancos y casas de cambio) o de algunos de los funcionarios encargados de la regulación de estos flujos. Cuando el dinero involucrado es mucho, el poder de corromper también es grande.

III. La distribución del dinero lavado

La información disponible indica que mientras las actividades que generan el dinero que debe lavarse tienden a dirigirse a países específicos y resultan en cierto modo fragmentadas, el lavado del dinero tiende a ser más internacional. Por lo tanto, cada vez es mayor la distancia entre los lugares donde se llevan a cabo las actividades delictivas que generan el dinero y los lugares donde éste se lava.

El lavado internacional de dinero muchas veces no es realizado por los mismos individuos que están comprometidos con las actividades delictivas e ilegales, sino por expertos familiarizados con el funcionamiento del mercado internacional de

¹⁰ Ver capítulo XI (pp. 89-95) del *Report on the Measurement of International Capital Flows* –(informe sobre la medida de flujo internacional de capital) FMI, set 92.

¹¹ Hace poco algunos países pequeños anunciaron prácticamente que están dispuestos a aceptar dinero lavado.

capitales y que de ese modo pueden determinar los riesgos de detección y aprovechar las diferencias en los controles y las reglamentaciones entre los países.¹² De ese modo pueden canalizar los fondos hacia instrumentos financieros y otros activos como bienes inmobiliarios y pequeños emprendimientos y hacia los países en los que el dinero puede invertirse con mucha mayor facilidad sin demasiadas preguntas acerca de su origen. Muchas veces el dinero, primero es canalizado, tal vez en efectivo, hacia países no limítrofes o centros desde los cuales se invierte posteriormente en otros países.¹³ Las economías de los países no limítrofes no son lo bastante grandes como para absorber internamente el volumen de dinero que busca lugares donde se lo pueda invertir. Por lo tanto, estos países son utilizados principalmente como conductos para inversiones financieras o inmobiliarias realizadas en otra parte. Ha habido informes según los cuales algunos de estos profesionales altamente entrenados y hábiles realizaron, o hicieron realizar, análisis de sensibilidad en nombre de quienes deseaban lavar dinero. Estos análisis intentan evaluar la probabilidad de que el origen del dinero lavado sea descubierto o apuntan a extender el riesgo a muchas inversiones y/o países. Mientras existan grandes diferencias en los controles y en las reglamentaciones entre los países, los lavadores de dinero profesionales y bien informados tendrán posibilidades de aprovecharlas.

Subsisten aún enormes diferencias en los controles y reglamentaciones entre los países con respecto a las actividades que se prestan al lavado de dinero. En esta área, el campo de juego internacional sigue siendo muy desparejo.¹⁴ Algunos de los países con paraísos fiscales y muchos otros países ham-

¹² El lavado de dinero internacional a gran escala requiere una preparación técnica y una sofisticación que relativamente pocos individuos poseen.

¹³ Cada vez con mayor frecuencia se descubren casos en los que los empleados de instituciones legales como bancos, casas de cambio extranjeras, financieras y agencias inmobiliarias han prestado sus servicios a lavadores de dinero a cambio de grandes sumas.

¹⁴ En la actualidad la mayoría de los países todavía no son miembros del "Grupo de Tareas para la Acción Financiera". Además, no todos los países que son miembros tienen controles efectivos. Por ejemplo, muchos países todavía no solicitan información sobre grandes transacciones en dinero efectivo.

brientos de capital y algunas economías en transición, casi no tienen controles. Pueden recibir cualquier flujo de capital sin considerar su origen.¹⁵ Por lo tanto, el dinero puede ser exportado a estos países y, llegado el caso, puede ser reinvertido en terceros países. Para cuando es re-exportado, la procedencia original del capital invertido ya no resulta importante.

IV. Efectos sobre la política económica

La globalización del mercado de capital ha permitido que los lavadores profesionales de dinero aprovechen las diferencias en los controles y reglamentaciones en forma mucho más eficiente y fácil de lo que era posible cuando los movimientos de capital eran controlados y restringidos. De alguna manera, la libertad de movimiento de capitales, sin los pasos necesarios en materia de nivelación de controles y regulación, aumentó la importancia de las diferencias en los controles. Los movimientos de capital inducidos por intentos de lavado de dinero no son promovidos por las diferencias en los fundamentos económicos, tales como las diferencias en las tasas de retorno con impuestos incluidos sobre la inversión real o en las tasas de interés real. En realidad, son inducidos en gran medida por las diferencias en los controles y reglamentaciones que hacen del lavado de dinero una actividad más activa en unos países que en otros.¹⁶

Quienes desean lavar dinero generalmente no buscan la tasa de retorno más alta sobre el dinero que lavan, sino el lugar o la inversión que más fácilmente permite el reciclaje de dinero obtenido de un modo delictivo o ilegal, aunque esto implique la aceptación de una tasa de retorno más baja. Por lo tanto, estos movimientos bien pueden realizarse en direcciones opuestas a las que sería dable esperar teniendo en cuenta los principios económicos esenciales. El dinero puede desplazarse de países con buenas políticas y tasas de retorno

¹⁵ Se insinúa que algunos bancos en estos países están en manos de grupos delictivos y de este modo ellos facilitan el procedimiento del lavado de dinero.

¹⁶ Cuando se comprometen con las actividades de lavado de dinero, los profesionales suelen estar bien informados acerca de estos controles.

más altas, a países con políticas económicas más pobres y tasas de retorno más bajas, dando así la impresión de desafiar las leyes de la economía. Esto implica que, debido al lavado de dinero, el capital mundial tiende a no invertirse tan bien como en el caso de una ausencia de las actividades del lavado del dinero. La tasa mundial de crecimiento se reduce entonces no sólo debido a los efectos de las actividades criminales en la distribución de recursos, sino también debido a la distribución del producto de dichas actividades. Como consecuencia de estos movimientos de capitales contrarios a la inulación, los formuladores de políticas pueden confundirse en cuanto a las políticas a seguir. Por ejemplo, si los formuladores de políticas de un país que, frente a una inflación elevada, un tipo de cambio sobrevaluado y un gran déficit fiscal, ven ingresar capitales, podrían estar menos dispuestos a cambiar sus políticas en curso.

Si las estimaciones sugeridas sobre las ganancias del crimen son correctas en cuanto a su magnitud, el valor de todos los bienes controlados por organizaciones delictivas debe ser muy alto. Es posible que una porción considerable de este valor se invierta en países que no son aquellos donde residen quienes poseen y controlan estas organizaciones.¹⁷ Algunos de estos bienes pueden ser mantenidos en forma de depósitos en bancos extranjeros y especialmente en aquellos que respetan el secreto bancario; otros en acciones de empresas extranjeras;¹⁸ algunos en bienes raíces; otros en títulos públicos; y otros pueden llegar a mantenerse en efectivo, tanto en moneda local como extranjera. En base a los consejos que reciben de sus asesores financieros, los que poseen y controlan estos bienes deciden dejarlos donde están o los desplazan a otros destinos. Estas decisiones pueden verse condicionadas más por el intento de escapar a los controles y el deseo de evitar la detección que por la búsqueda de la tasa de retorno más

¹⁷ Por ejemplo, una gran proporción de los bienes controlados por los barones de la droga de Colombia se invierte probablemente fuera de Colombia y una gran proporción de los bienes controlados por elementos delictivos rusos se invierte fuera de Rusia.

¹⁸ Algunos informes indican que la privatización de empresas públicas ha atraído parte del dinero que debe ser lavado.

alta. En cierto modo, las tasas de retorno se maximizan si se tiene en cuenta el riesgo de detección. No obstante, esta maximización privada no se condice con una óptima distribución de los recursos. Por lo tanto, como ya se mencionó anteriormente, puede producirse una mala distribución de los recursos mundiales ligados a la distribución de dinero lavado en diferentes países.

Además del tema de la distribución óptima o, al menos, eficiente de los recursos, una gran reserva de capitales lavados puede producir cierta inestabilidad intrínseca en la economía mundial. La totalidad de bienes controlados por organizaciones o elementos delictivos o por sus agentes puede ser tan grande que la transferencia, aun de una pequeña fracción de ellos, de un país a otro podría tener consecuencias económicas importantes. Si el flujo total anual de dinero lavado es de unos cientos de miles de millones de dólares, y si la reserva de todo el dinero lavado es aún más grande, no es descabellado imaginar que, en determinados momentos, podrían llegar a moverse miles de millones de esos dólares. Estos movimientos podrían crear dificultades macroeconómicas para los países que reciben o que pierden este dinero y, al menos en teoría, podría tener un impacto potencialmente significativo en la economía mundial.

A nivel nacional, grandes ingresos o egresos de capitales podrían influir significativamente en variables tales como los tipos de cambio y las tasas de interés, o incluso en los precios de determinados bienes en los cuales se invierte el dinero, tales como tierra y casas. En algunos países identificados con las actividades del lavado del dinero ha habido incrementos en los precios de los bienes (terrenos y casas) que muchas veces no se explican por los cambios en las políticas de los países.¹⁹ Si el tipo de cambio fluctúa libremente, el ingreso de grandes cantidades de dinero lavado a un país generaría un alza y/o una expansión de la base monetaria del país. El alza del tipo de cambio podría reducir la competitividad de las exportaciones tradicionales y alentaría más importaciones. La expansión

¹⁹ Muchas veces se llegó a la misma conclusión respecto de algunas regiones como Sicilia.

de la base monetaria, en ausencia de una esterilización, también ejercería cierta presión alcista sobre los precios internos. Ante esta versión del “mal holandés”, los formuladores de políticas del país se verían obligados a ajustar su política fiscal para tratar de crear un superávit presupuestario que esterilice los efectos monetarios de los ingresos de capital. Un país con un egreso de capitales sufriría los efectos contrarios.

Estos movimientos de capital originados en las actividades del lavado de dinero, especialmente cuando se consideran de naturaleza temporaria, podrían tener efectos internacionalmente desestabilizantes debido a la naturaleza integrada de los mercados financieros globales. Esta integración implica que las dificultades financieras originadas en un centro pueden expandirse fácilmente a otros centros financieros, transformando de ese modo un problema nacional en uno sistémico. Los efectos desestabilizadores podrían surgir pues no se percibiría que esos movimientos de capital reflejan las diferencias de principios económicos entre los distintos países. De ese modo, envían señales confusas a la comunidad económica mundial. La coordinación internacional de la política económica no puede ser totalmente exitosa si no ataca las causas de estos flujos perversos de capitales. Estas causas son, por supuesto, las actividades delictivas o ilegales y, quizás igualmente importantes para la coordinación internacional de políticas, las diferencias en los controles y las reglamentaciones entre los países.

Un aspecto interesante del lavado de dinero internacional digno de mención es el rol de los billetes de dólares estadounidenses. Siendo de lejos el mercado más grande para la droga, los EE.UU. generan una gran parte del “ingreso” producido por esta actividad. Se estima que solamente la venta de drogas ilegales genera un cifra cercana a los cien mil millones de dólares anuales en los EE.UU. Estas drogas se importan de Colombia y algunos otros países. Cuando se vende en las calles de las ciudades norteamericanas, la droga se compra con moneda norteamericana, es decir, con billetes de dólar reales.²⁰ Estos dólares, normalmente reunidos en pequeñas can-

²⁰ Estas transacciones normalmente se realizan usando efectivo. De este modo, producen un aumento en la demanda de billetes de dólar.

tidades que reflejan las compras realizadas por consumidores individuales de droga, son utilizados por los distribuidores locales para comprar su mercadería a los mayoristas. Estos, a su vez, los utilizan para pagar a los distribuidores que representan a los barones de la droga. Estos billetes de dólar generalmente son contrabandeados fuera del país.²¹ Ya en 1984, la Comisión Presidencial para el Crimen Organizado de los E.E.U.U. estimó que cinco mil millones de dólares anuales en forma de moneda se sacaban fuera del país a través del tráfico ilegal de drogas. Las estimaciones recientes indican cantidades mucho más grandes.

Otra prueba indirecta apunta a una gran masa de dólares estadounidenses que se encuentra en el exterior. Por ejemplo, hay una gran disparidad entre la cantidad total de billetes de dólar emitidos realmente por las autoridades norteamericanas, y que por lo tanto se sabe que están en circulación (aprox. 350 mil millones de dólares), y las cantidades que, según investigaciones periódicas realizadas por el "Federal Reserve System", se encuentran en manos de norteamericanos. En base a la cantidad de dólares emitidos realmente por las autoridades norteamericanas, cada norteamericano debería tener en su bolsillo alrededor de mil quinientos dólares en efectivo. Obviamente, no es el caso. Richard Porter, funcionario del "Federal Reserve System" de los EE.UU. estimó que, sobre un total de aproximadamente 350 mil millones de dólares, el importe que se halla en el exterior es de por lo menos 200 mil millones de dólares.²² Se desconoce qué porción

²¹ De acuerdo con un informe del General Accounting Office de los EE.UU.: "Sacar dinero de contrabando fuera del país es relativamente fácil". Ver Money Laundering, *U.S. Efforts to Fight it Are Threatened by Currency Smuggling* (Marzo 1994 pag. 3). Este informe destaca los esfuerzos del gobierno de los EE.UU. para controlar el contrabando de moneda. Sin embargo, es probable que estos esfuerzos no tengan demasiado éxito. El uso de billetes de dólar en estas transacciones generó una mayor demanda de billetes de alta denominación porque son más fáciles de transportar.

²² Ver Richard Porter "Foreign Holdings of U.S. currency.", en *International Economic Insights*, Nov./Dic. 93. Ver también Vito Tanzi, "A Second (and more Skeptical) look at the underground economy in the United States" en *The Underground Economy in the United States*, Vito Tanzi, editor (Lexington, Massachusetts: Lexington Books, 1982) pag. 103 - 118.

abandonó los EE.UU. a causa de las actividades relacionadas con el lavado de dinero.

Esto tiene importantes derivaciones macroeconómicas. Primero, el hecho de que estos dólares estén en manos de extranjeros implica que está otorgándose un préstamo sin intereses al gobierno de los EE.UU. puesto que éste no paga ningún interés a quienes los tienen. Segundo, al reducir la demanda de dinero interno en los países donde se encuentran los dólares estadounidenses (esto ocurre por medio del fenómeno de sustitución de divisas), la tenencia de dólares en el extranjero eleva la tasa de inflación en dichos países, o por lo menos reduce el monedaje que reciben los gobiernos de esos países por la emisión de su propio dinero. Por último, crea cierta inestabilidad potencial para el sistema financiero mundial debido a la posibilidad de que en algún momento (si, por ejemplo, se pronosticara una caída significativa del valor del dólar) estos dólares podrían ser repentinamente vendidos en grandes volúmenes a cambio de otras monedas extranjeras.

El desarrollo de un mercado mundial de capitales eficiente requiere que quienes participan en él le tengan entera confianza. Si este mercado se contaminara significativamente con el dinero controlado por elementos delictivos, dicha confianza se vería afectada de manera inevitable. Disminuiría la confianza que los individuos normales tienen en el mercado de capitales. El mercado, entonces, reaccionaría más ante los rumores y las falsas estadísticas, lo cual generaría más inestabilidad.

La transparencia y el equilibrio de los mercados financieros son elementos claves en el funcionamiento efectivo de las economías y ambos pueden verse amenazados por el lavado de dinero. El dinero obtenido delictivamente puede corromper a algunos funcionarios que toman las decisiones referidas al mercado financiero de los países. Si los mercados financieros sufrieran algún perjuicio, éste podría resultar duradero ya que la credibilidad de los mercados puede deteriorarse instantáneamente, pero lleva mucho tiempo volver a generarla.²³ De

²³ La experiencia con el Banco de Crédito y Comercio Internacional (BCCI) planteó algunos interrogantes acerca de la efectividad del papel Supervisor de los Bancos Centrales.

modo que los países que no hacen un esfuerzo importante para controlar el lavado de dinero están imponiendo de facto actitudes externas negativas a otros países.

No es descabellado imaginar que, a través del uso de testaferros, los elementos delictivos podrían tratar de arruinar intencionalmente los mercados financieros corrompiendo a algunos de los artífices y administradores de las leyes que regulan la banca, la moneda, los mercados financieros en países determinados y a los administradores del mercado financiero. En el peor de los casos, sin duda improbable, pero no imposible, un cártel de organizaciones delictivas con control sobre grandes recursos financieros, podría tratar de desestabilizar una economía nacional coordinando intencionalmente una transferencia de fondos (controlados a través de testaferros) fuera de esa economía. Podrían hacerlo, digamos, para castigar a las autoridades del país por ser demasiado vigilantes o por introducir controles más estrictos. Estos cambios podrían crear dificultades para algunos de los países involucrados. Por supuesto, estos elementos delictivos también pueden corromper el proceso político de determinados países financiando candidatos más susceptibles a permitir que estos elementos se salgan con la suya.²⁴ Si el dinero involucrado es mucho y los beneficios a los elementos delictivos son muy significativos, cabe suponer que los elementos delictivos intentarían establecer administraciones más amigables en algunos países.

V. Acerca de la política de coordinación y el lavado de dinero²⁵

Si bien cada país puede combatir muchas veces el lavado de dinero interno actuando con determinación y buenas políticas, una solución efectiva al problema internacional del lavado de dinero sólo puede encontrarse a nivel internacional. Es-

²⁴ Es posible que esto ya haya sucedido en algunos países.

²⁵ Le debo al Sr. Camdessus la idea básica esbozada en esta sección. No obstante, se agregaron algunos detalles con los que puede no necesariamente estar de acuerdo.

to se debe a que la posibilidad de la actividad del lavado internacional de dinero está dada por las diferencias en los controles y las reglamentaciones en los distintos países y jurisdicciones. De modo que, cuanto más efectivos son los controles introducidos en algunos países, mayores son los intentos de aprovechar las condiciones menos estrictas de otros países. La coordinación internacional de la política económica no será totalmente efectiva en tanto difieran los controles y reglamentaciones impuestos por cada país individual y en tanto haya una gran masa de dinero fluctuante en busca del ámbito más atractivo desde el punto de vista regulatorio.

La solución al problema del lavado de dinero internacional debe buscarse a través de mecanismos internacionales: se trata de un problema internacional que requiere una solución internacional. El lavado de dinero internacional se basa en el aprovechamiento, por parte de operadores financieros sofisticados, de las diferencias en las reglamentaciones bancarias y financieras en todo el mundo. Por lo tanto, la solución para eliminar la posibilidad de esta forma de lavado de dinero debe encontrarse en un mecanismo que reduzca, o elimine incluso, estas diferencias entre los países.

Cuando se reunieron en París en 1989, los representantes del G-7 crearon la Financial Action Task Force (FATF). A ésta le fue ordenado analizar medidas que pudieran ser adoptadas por cada país para combatir el lavado de dinero. En abril de 1990, la FATF emitió una serie de 40 recomendaciones bien equilibradas que exhortaban a sus miembros a aplicar para controlar el lavado de dinero. La FATF incluye 28 jurisdicciones y organizaciones regionales, 24 miembros de la OCDE, Hong Kong, Singapur y representantes de la Comunidad Europea y el Consejo de Cooperación del Golfo.

Muchos miembros de la FATF han hecho avances significativos en los últimos años implementando las 40 recomendaciones FATF. Este organismo también analizó los avances en los métodos de lavado de dinero y estudió ajustes destinados a las contra-medidas que sugería en sus recomendaciones. Además, prosigue con actividades de relaciones internas para promover una acción internacional generalizada contra el lavado de dinero. El objetivo principal de la FATF apuntaba inicialmente a combatir el lavado de dinero relacionado con ac-

tividades ilegales asociadas a la droga. Más recientemente ha prestado más atención al lavado de lo producido por otras actividades delictivas u otros delitos graves que también generan fondos abultados. En la actualidad se estima que el producto de otras actividades ilegales no relacionadas con la droga constituye una proporción significativa del total de dinero lavado.

También el Sistema de Naciones Unidas emprendió iniciativas, particularmente en el área del tráfico ilegal de droga. Se destaca sobre todo la Convención de la ONU respecto de este tema firmada en Viena en 1988. El Consejo Europeo y la Comunidad Europea han emitido varias declaraciones sobre esta cuestión que incluyen recomendaciones acerca de prácticas bancarias. La Declaración de Principios de Basilea en 1988 también reconoció que la confianza pública en el sistema bancario podría ser socavada a través de vinculaciones con asociaciones delictivas e hizo recomendaciones tendientes a reducir esta posibilidad. El Commonwealth ha insistido en el tema tratando de facilitar programas de asistencia recíproca.²⁶

A pesar del progreso sustancial logrado por la FATF y otros foros internacionales, siguen existiendo inconvenientes significativos en los acuerdos actuales. Sobre todo, en tanto la organización no incluya a todos, habrá "agentes independientes" que intentarán aprovechar el hecho de que otros países hayan adoptado normas que desalientan el ingreso de capital ilegal. El desarrollo de los distintos paraísos fiscales *offshore* y, más recientemente, el incremento de las actividades ilegales y del crimen organizado en economías anteriormente dirigidas, junto con los controles débiles en su sistema bancario, indican que es necesario fortalecer las presentes medidas en contra del lavado de dinero. Por otra parte, las pautas de la FATF y otros grupos no son más que recomendaciones. La cuestión es si puede o no aplicarse internacionalmente el sistema establecido por la FATF. Tal vez haya llegado el momento de dar el paso siguiente: incorporar la experiencia de la FATF y trabajar en base a lo ya hecho.

²⁶ Para detalles acerca de las medidas contra el lavado de dinero, ver William Gilmore. *Dirty Money*.

El sistema financiero internacional es un bien público internacional que puede beneficiar plenamente a la comunidad mundial sólo si todos sus participantes cuidan que siga siendo transparente y creíble; las actividades que cualquier participante realice para obtener logros a corto plazo pueden acarrear altos costos para todos.²⁷ Por desgracia, como lo demuestran las experiencias recientes, en el caso de algunos países o territorios, los incentivos para adquirir ventajas económicas atrayendo dinero delictivo, a través de controles y recomendaciones laxas, son muy altos. Hasta el momento, no existen mecanismos que los sancionen por los costos que imponen a los demás. Mientras existan estas posibilidades, el lavado internacional seguirá siendo un problema. En este momento, a los criminales les resulta fácil invertir su dinero a través de conductos accesibles suministrados por países no limítrofes o países con controles inadecuados.

El G-7, o posiblemente un grupo que represente a más países, podría, por ejemplo, tomar la iniciativa emitiendo una declaración severa en el sentido de que las prácticas financieras de cualquier país que faciliten el lavado internacional de dinero ya no serán toleradas. Este grupo podría manifestar la intención de que esta postura se traslade a las negociaciones de sus integrantes con los países favorecedores de prácticas que facilitan el lavado de dinero. El objetivo sería que a estos países les resultara oneroso continuar con estas prácticas.

No obstante, la comunidad internacional tal vez deba ir más lejos. Podría considerar el establecimiento de un conjunto de reglamentaciones que sirvan de base para la total participación de cualquier país en el mercado financiero internacional. Este mercado se transformaría en un club exclusivo con beneficios y obligaciones para aquellos que deseen pertenecer a él. Un encuentro internacional, al que se invitaría a asistir a todos los países o entidades económicas, establecería (sobre la base del trabajo hecho por la FATF) pautas mundiales mínimas de reglamentaciones estadísticas, bancarias, financieras y de asesoramiento que comprometieran a todos los

²⁷ En el mundo *Pigowiano*, esta externalidad negativa justificaría un impuesto punitivo contra el país que la genera.

países. Estas reglamentaciones eliminarían, o al menos reducirían considerablemente, las diferencias en las reglamentaciones internas que alientan y en alguna medida posibilitan el lavado de dinero internacional. Debería tenerse en cuenta el apoyo de las organizaciones internacionales para establecer efectivamente estas pautas mínimas, y posteriormente, verificar y velar por la aplicación de las reglamentaciones.

Esto deja sin respuesta una cuestión fundamental: ¿cómo se puede alentar a los países a participar en el encuentro y aplicar las pautas mínimas de comportamiento financiero acordadas para limitar las posibilidades de lavar dinero? Todos los países pueden participar de los beneficios económicos derivados del libre movimiento de capitales. Estos beneficios, sin embargo, no son suficientes si algunos países sienten que pueden ganar más todavía, atrayendo capitales de origen dudoso. Por consiguiente, es necesario introducir algunas medidas punitivas para inducir a todos los países a actuar siguiendo las mismas reglas.

Podría considerarse la posibilidad de negar el reconocimiento internacional legal de todas las operaciones financieras negociadas y los derechos adquiridos en los países que no hayan aceptado los términos del acuerdo internacional o no hayan adherido a ellos. Además, parte del acuerdo podría incluir la imposición de tasas de retención altas o punitivas sobre flujos de capitales hacia o desde los países que no participen o no adhieren a las reglamentaciones del acuerdo internacional. Por ejemplo, un país *offshore* que atraiga dinero delictivo y sirvió como conductor para canalizarlo hacia los principales centros financieros internacionales vería gravar sus flujos de capitales hacia y desde los centros financieros, con fuertes tasas punitivas.²⁸ Este tipo de cuarentena para aquellos que no quieran actuar de acuerdo con las reglamentaciones acordadas internacionalmente, se haría efectiva después de un determinado período concedido para que los países hicieran los cambios solicitados. Este código de conducta para la participación en el sistema financiero interna-

²⁸ Para ideas similares relacionadas con el ámbito fiscal, ver Vito Tanzi: *Taxation in An Integrating World* (Washington D.C: The Brookings Institution, 1995).

cional tendría por objeto optimizar la distribución de recursos del mundo.

El FMI ve el lavado de dinero internacional como un obstáculo para su tarea de mantener un sistema monetario internacional que funcione bien. Hay algún riesgo, aunque pequeño, de que las operaciones de lavado de dinero internacional puedan desestabilizar el sistema financiero internacional o de que los países, frustrados por el comportamiento de los países que amparan las ganancias producidas por el comportamiento delictivo, introduzcan controles sobre el libre flujo de capitales. Ambos resultados implicarían serios costos para la economía global que deberían y podrían ser evitados mediante un acuerdo internacional. En el artículo VIII de sus Artículos del Acuerdo, el FMI exige que los miembros provean la información necesaria para anular su mandato. Si los miembros lo solicitan, el FMI podría, como contralor, revisar con más detalle las disposiciones que rigen los flujos de capitales y las operaciones de capital en la balanza de pagos para facilitar la inspección de un conjunto de reglamentaciones pactadas internacionalmente respecto de las transacciones de capitales. Sin embargo, muchos centros *offshore* no son miembros del Fondo y es por eso que deben utilizarse otros canales para controlarlos.

VI. Conclusiones

Este documento abordó brevemente algunas de las implicancias macroeconómicas de actividades internacionales asociadas con el lavado de dinero. En el mismo se señaló que la distribución de los recursos mundiales se distorsiona no solamente cuando el trabajo y el capital se usan en actividades delictivas y en la obtención de productos y servicios ilícitos, sino también cuando lo que proviene de estos delitos se invierte en formas que no conciben con los fundamentos económicos. El documento también planteó otras consecuencias macroeconómicas de estas actividades, mostrando los peligros potenciales con respecto a las economías individuales y al sistema financiero internacional.

El documento sugirió una forma de reducir el lavado de di-

nero internacional imponiendo un código común de conducta para todos los países que forman parte del sistema financiero internacional. Sin embargo, no abordó las derivaciones políticas, legales, administrativas y financieras de esa propuesta. Es claro, no obstante, que, antes de considerar seriamente dicha propuesta, deberían llevarse a cabo análisis detallados, que reflejen diferentes puntos de vista –legales, políticos, etc. Cabría esperar muchas objeciones. Sin embargo, vivimos en el mundo del mal menor, de modo que sería imposible encontrar una solución capaz de superar todas las objeciones. La alternativa de ignorar el problema puede llegar a ser cada vez más costosa para la comunidad internacional.

El documento se apoyó en estimaciones publicadas o, mejor, en cálculos intuitivos de la dimensión del fenómeno del lavado del dinero. Los temas tratados en este documento son tanto más importantes cuanto que cada vez es mayor el volumen de dinero que se lava internacionalmente cada año. Por lo tanto, es imperativo obtener estimaciones más firmes de las que tuvimos hasta el momento. Es innegable que se trata de un fenómeno de gran envergadura, pero todavía subsisten interrogantes en cuanto a su exacta dimensión.

Tal vez valga la pena agregar que si se dificultara el lavado de dinero internacional mediante mejores controles, podría reducirse el incentivo de participar en algunas actividades delictivas, porque los individuos involucrados en ellas deberían invertir (o lavar) sus ganancias ilícitas internamente. De esa forma, los beneficios para los involucrados en estas actividades disminuirían en tanto que aumentaría la probabilidad de que fueran detenidos. Ambos cambios tenderían a hacerlas menos atractivas para aquellos que participan en ellas como lo pronostica el análisis hecho por Gary Becker sobre este tipo de actividad.²⁹

²⁹ Ver Gary Becker, "Crime and Punishment: Un Economic Approach", *Journal of Political Economy*, Vol. 76, Nro. 2 1968, páginas 169-217.

La fiscalización del gasto público en la comunidad europea*

Antoni Castells Oliveres**

Dentro de la Administración pública europea, condicionada por un dinámico proceso de construcción, juegan un papel fundamental los sistemas de control interno y externo, puesto que para su correcto funcionamiento se requiere una adecuada utilización de los fondos comunitarios. La sensibilidad existente respecto al fraude de dichos fondos, la necesidad de optimizar su gestión o el contexto de reducción de déficits presupuestarios estatales entre otros, son elementos que otorgan a la función de los órganos de control, tanto interno como externo, un papel crecientemente relevante. El estudio de ambos sistemas constituye el propósito de este artículo, respecto a cada uno de los que repasa su base jurídica, sus principales características y los problemas con que en la actualidad se encuentran.

*El presente artículo fue originalmente publicado en *Presupuesto y Gasto Público*, Número 18, Año 1996, editada por el Instituto de Estudios Fiscales del Ministerio de Economía y Hacienda de España y ha sido incluido en la presente edición de la Revista Internacional de Presupuesto Público con la correspondiente autorización.

**Antoni Castells Oliveres es miembro del Tribunal de Cuentas Europeo.

Quiero dejar constancia de mi agradecimiento a Jesús Lázaro Cuenca, Director del Grupo III del Tribunal de Cuentas Europeo, por su contribución, amplia y certera, a las páginas que siguen. No hace falta señalar que los errores o limitaciones que puedan existir en el texto son, sin embargo, únicamente atribuibles al autor.

Introducción

El propósito de las páginas que siguen es presentar sucintamente los sistemas de control vigentes en la actualidad en el marco de la Comunidad Europea, tanto el sistema de control interno –en el cual la Dirección General XX de la Comisión Europea ejerce las funciones de la intervención a nivel comunitario–, como el sistema de control externo –el Tribunal de Cuentas Europeo. Para cada uno de estos sistemas haré referencia a su fundamento jurídico, a las características principales de su configuración institucional actual y a la problemática principal que en este momento experimentan.

Quisiera, sin embargo, ya en esta introducción, referirme a algunos aspectos especialmente significativos de esta problemática. En primer lugar, quisiera subrayar la complementariedad existente entre control interno y control externo. Pese a sus diferentes dependencias institucionales, a intervenir normalmente en momentos diferentes del proceso de gestión, y a posibles metodologías más o menos diferenciadas, ambos tipos de control están guiados por un mismo propósito, que se traduce normalmente en un triple objetivo: primero, verificar que la contabilidad refleje correctamente la realidad económica de la instancia controlada –o sea que las cuentas sean fiables y dignas de confianza; segundo, verificar que las operaciones recogidas en las cuentas sean conformes a las leyes y reglamentaciones vigentes, o sea controlar la legalidad y regularidad de dichas operaciones; y tercero, comprobar si las actividades económicas se han realizado conforme a criterios de economía, eficacia y eficiencia, o sea si se ha llevado a cabo una buena gestión financiera. El control interno y el control externo están pues abocados a la complementariedad y a la colaboración, como fruto de esta comunidad de objetivos. Las implicaciones institucionales de esta cooperación pueden ser muy amplias y deben ser objeto de atención y desarrollo a todos los niveles del sector público, de cara a evitar duplicaciones innecesarias y poder asignar lo más racionalmente posible los habitualmente escasos recursos disponibles para las actividades de control. En consecuencia, es deseable por ejemplo que las entidades de control externo tomen como base de sus controles los resultados de las tareas efectuadas por las

entidades de control interno. Y también lo es que éstas tomen buena nota de los problemas de gestión y control señalados por las entidades de control externo en sus auditorías.

En segundo lugar, quisiera subrayar la importancia singular que tiene el control de la buena gestión financiera ("performance audit" o "value for money audit") en el ámbito del sector público, donde la inexistencia de mecanismos de mercado, y de sistemas de precios, obligan a desarrollar esquemas de control alternativos. Tradicionalmente, la actividad de control o auditoría se situaba más bien en los objetivos de la fiabilidad de las cuentas y su legalidad y regularidad. Es en el contexto económico e institucional más reciente, cada vez más consciente de la escasez de los recursos públicos y más sensible, incluso a nivel de la opinión pública general, a los casos de fraude, corrupción, malversación o derroche de fondos, que el control de la buena gestión financiera adquiere un relieve notable. Relieve que cada vez va a ser más destacado y que va a exigir de los organismos de control una importante puesta al día de sus instrumentos metodológicos. La evaluación de los programas de gasto se convierte así en una tarea primordial, y los sistemas de indicadores o los métodos de análisis cuantitativo, para citar dos ejemplos, se convierten en herramientas cada vez más imprescindibles.

Y aquí hay que evitar el error de creer que el control de la buena gestión financiera es competencia exclusiva de las entidades dedicadas al control externo e insistir en que la diferenciación entre ambos tipos de control procede de la dependencia institucional de quien lo ejerce y no de los objetivos perseguidos, que como hemos dicho son comunes. Es cierto que hay otra diferencia importante entre los órganos específicamente dedicados al control interno y los encargados del control externo: los primeros deben cubrir tanto el control "ex post" (comprobación de las operaciones una vez realizadas) como, en su caso, el control "ex ante" (visado de las operaciones antes que éstas sean efectuadas), mientras que los de control externo se limitan, en general, al control "ex post". Pero esta diferencia no exime de ningún modo al control interno del análisis de la buena gestión financiera de los fondos controlados.

En tercer lugar, quisiera destacar que en el momento de establecer un sistema de control interno y externo de las

cuentas de la Comunidad Europea hay que enfrentarse con la riqueza y la complicación que supone la existencia de tradiciones nacionales diferentes entre los países que forman la Comunidad, que actualmente son ya quince y con perspectivas de ampliación a mediano plazo. Esta diferencia de tradiciones significa que no existe un modelo común que seguir a la hora de diseñar las instituciones de control, que se han ido configurando, en realidad, como el resultado de una síntesis entre las distintas experiencias existentes.

En cuarto lugar, hay que decir que tanto el control interno como el control externo están fuertemente marcados, en el marco comunitario, tanto por las muy peculiares características del entramado institucional comunitario como por las características, también singulares, del presupuesto comunitario. En este momento, la construcción institucional europea es un edificio altamente singular –probablemente sin paralelo en otras estructuras políticas– en el que el Parlamento no tiene una competencia legislativa exclusiva; el ejecutivo –la Comisión Europea– no emana de una mayoría política en el Parlamento pero es responsable tanto ante el Parlamento como ante el Consejo y este Consejo –formado por los Estados miembros– posee a la vez competencias legislativas, incluidas competencias presupuestarias, y ejecutivas. Esquema complicado todavía por la distinción entre Unión Europea y Comunidades Europeas (que incluyen a la Comunidad Europea, la CECA y Euratom) y la distinción entre los tres pilares que vertebran actualmente la actividad de la Unión Europea: el propiamente comunitario, el formado por la política exterior y de seguridad comunes y el de justicia y asuntos de interior.

En cuanto al presupuesto comunitario, recordaré tan sólo y muy brevemente que las previsiones para 1996 suponen que, a nivel de gastos, la política agrícola común tiene una importancia relativa del orden del 50% del presupuesto, las acciones estructurales dirigidas a ayudar al desarrollo regional y a corregir los desequilibrios territoriales existentes en el seno de la Comunidad suponen alrededor del 31%, las políticas internas (investigación, industria, transportes, turismo, etc.) sobre el 6% y las acciones exteriores se sitúan en el orden del 7,5%. Los gastos administrativos (gastos de funcionamiento de las instituciones) suponen hacia el 5% del presupuesto,

quedando un remanente de reservas y compensaciones. Para 1996, en términos absolutos, la previsión de créditos de pagos del presupuesto comunitario, más los correspondientes al Fondo Europeo de Desarrollo, se sitúa en el orden de los 83.700 millones de ECU.

Recordemos también que, por lo que se refiere a los ingresos ("recursos propios"), se prevé para 1996 que el 18% provenga de los llamados recursos propios tradicionales (básicamente derechos de aduana y exacciones agrícolas), el 48,6% del recurso IVA (el 1,24805% del IVA recaudado por los Estados miembros) y el 32,6% del recurso PNB (el 0,39019% del PNB de los Estados miembros), junto a algunos pequeños ingresos diversos. Vemos, pues, que los ingresos comunitarios se obtienen fundamentalmente en forma de recursos procedentes de los presupuestos de los Estados miembros.

Aún quisiera subrayar dos características adicionales del presupuesto comunitario, especialmente relevantes a propósito de las materias que voy a desarrollar. Primero, que la mayor parte de los gastos comunitarios (prácticamente la totalidad de los fondos agrícolas, de los fondos estructurales y de las ayudas exteriores) no constituyen prestaciones directas de servicios sino que se materializan en forma de subvenciones, en una proporción del orden del 90%. Segundo, que aproximadamente el 80% de la ejecución de los gastos comunitarios se efectúa a través de los Estados miembros.

Todos los elementos mencionados nos llevan, pues, a ver que el presupuesto comunitario es un presupuesto atípico, difícilmente comparable al de los Estados miembros. Ello explica en buena parte la peculiaridad de la configuración comunitaria y permite comprender algunas de las características de sus órganos de control, de los que nos vamos a ocupar a continuación.

I. Control interno

I.1. Base jurídica

El fundamento de los sistemas de control interno de la administración pública europea se encuentra en los Tratados de la

Unión Europea. El Tratado de la Comunidad Europea (TCE) y las disposiciones correspondientes retoman las reglas presupuestarias “clásicas”: anualidad (artículo 199 párrafo 1 y artículo 202 p.1), universalidad (artículo 199 p. 1), equilibrio (artículo 199 p.1), especialidad (artículo 202 p.3), unidad de cuenta (artículo 207). La regla de la unidad del presupuesto fue establecida por el Tratado de Bruselas del 8 de abril de 1965, llamado “tratado de fusión”. El principio de “buena gestión financiera” se halla en el artículo 205. El principio de la separación de funciones de “controlador financiero” (equivalente al interventor español), ordenador y contable se encuentra en germen en el artículo 209 c).

Sin embargo, donde se encuentra una traducción más concreta de estos principios es en el “Reglamento financiero aplicable al presupuesto de las Comunidades Europeas”. El texto actualmente en vigor es del 21 de diciembre de 1977 (Diario Oficial L –o sea, serie legislación– 356 de 31.12.1977), modificado por última vez por el Reglamento (CE, EURATOM, CECA) n.º 2335/95 del Consejo, del 18 de septiembre de 1995. A lo largo de estos 18 años el Reglamento financiero ha sufrido otras nueve modificaciones. Según el artículo 209 a) del Tratado de la Comunidad Europea, es el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión, previa consulta al Parlamento Europeo y previo dictamen del Tribunal de Cuentas, quien adopta los reglamentos financieros.

Asimismo, el 16 de diciembre de 1993 se publicó (DO L 315 de 16.12.1993) el Reglamento (EURATOM, CECA, CE) 3418/93 de la Comisión, del 9 de diciembre de 1993, última versión de las normas de desarrollo de determinadas disposiciones del Reglamento financiero. Se trata de otra referencia importante a la hora de analizar los mecanismos comunitarios de control interno.

1.2. Características de la intervención comunitaria

1.2.1. Articulación institucional

El Reglamento financiero señala en su artículo 21 el principio de separación de funciones como base de la ejecución presu-

puentaria: "La ejecución del presupuesto se realizará según el principio de la separación entre los ordenadores y los contables. La gestión de los créditos incumbirá al ordenador, que será el único competente para comprometer los gastos, comprobar los derechos que hayan de cobrarse y emitir las órdenes de ingreso y las órdenes de pago. Los cobros y los pagos se realizarán por el contable. Las funciones del ordenador, del controlador financiero y del contable, serán incompatibles entre ellas". La articulación entre estas tres figuras de ordenador, interventor y contable es en el ordenamiento europeo uno de los fundamentos del sistema de control interno.

En las páginas que siguen trataremos extensamente del interventor, denominado "controlador financiero" en la terminología comunitaria. Pero no hay que dejar de lado el papel que el Reglamento financiero atribuye al ordenador y al contable. El ordenador es el responsable de la gestión de los fondos, y por tanto asume la toma de decisiones respecto de la necesidad, conveniencia u oportunidad de las operaciones a efectuar. El contable, además de preparar los estados financieros, asume en cada institución el cobro de los ingresos y el pago de los gastos, siendo el único habilitado para el manejo de fondos y valores, de cuya custodia es responsable (artículo 25). Las instrucciones del ordenador son pues supervisadas por el interventor y ejecutadas por el contable, estructura que ofrece sólidas garantías en términos de control.

1.2.2. La función interventora

El Reglamento financiero dedica una notable atención al establecimiento de las principales características de la función interventora a nivel comunitario. En su artículo 24 perfila la figura del interventor, al cual se le asigna el control del compromiso y de la ordenación de todos los gastos y del reconocimiento y del cobro de todos los ingresos. El interventor deberá ser consultado obligatoriamente sobre el establecimiento de los sistemas contables, teniendo acceso a los datos de estos sistemas. Podrá realizar comprobaciones *in situ*.

1.2.3. Ámbito de actuación del interventor

El visado del interventor deberá acompañar a toda medida tendiente a originar o modificar un título de crédito de cara a garantizar la exactitud de la imputación presupuestaria y la regularidad y conformidad de la propuesta con las disposiciones aplicables (artículo 28). Asimismo, cualquier orden de ingreso deberá contar con el visado del interventor para garantizar la exactitud de la imputación presupuestaria, la regularidad y conformidad de la orden respecto de las disposiciones aplicables, la regularidad de los documentos justificativos y la conformidad con la buena gestión financiera, así como la exactitud en la designación del deudor, la fecha de vencimiento y la exactitud del importe y de la divisa de cobro (artículo 28).

En cuanto a los compromisos de gasto, el artículo 38 del Reglamento financiero establece que el preceptivo visado del interventor tendrá por finalidad comprobar la exactitud de la imputación presupuestaria, la disponibilidad de los créditos, la regularidad y conformidad del gasto respecto de las disposiciones aplicables y la aplicación de los principios de la buena gestión financiera (en particular, economía y relación coste/eficacia, de acuerdo con el artículo 2 del Reglamento financiero). En lo que se refiere a la ordenación de los gastos, el artículo 47 del Reglamento financiero dispone que toda orden de pago deberá ser dirigida al interventor para el visado previo, que tendrá por objeto comprobar la regularidad de la emisión de la orden de pago, su conformidad con el compromiso de gasto y la exactitud de su importe teniendo en cuenta los principios de buena gestión financiera, la exactitud de la imputación presupuestaria, la disponibilidad de los créditos, la regularidad de los documentos justificativos y la exactitud de la designación del beneficiario.

El ámbito de actuación del interventor se extiende a las modificaciones presupuestarias y su objeto cubre la legalidad, tanto presupuestaria como financiera, la regularidad y asimismo la buena gestión financiera.

El interventor informa asimismo los proyectos de disposiciones, con especial hincapié en la evaluación de su eficiencia; las medidas de prevención y protección contra fraudes e

irregularidades existentes o previstas, y la contabilidad de su institución.

1.2.4. Otras características de la actuación del interventor

Como veremos posteriormente (puntos 3.3 y 3.4), la intervención comunitaria efectúa controles "ex post" de los recursos comunitarios, fondos agrícolas y estructurales y ayudas exteriores. Pero hay que mencionar también la existencia de controles "ex post" o posteriores por parte de la intervención en relación a los pagos efectuados por las denominadas "regies d'avances" (sistema de administración de anticipos, básicamente pagos a justificar para gastos corrientes).

Por lo que hace referencia a la forma de ejercicio de la intervención, hay que señalar la posibilidad de utilización de medios informáticos y de técnicas de investigación por muestreo.

Hay que recordar asimismo que el visado del interventor a las propuestas de compromiso de gastos no puede ser condicional.

En el caso de los anticipos del FEOGA-Garantía (actuaciones en materia agrícola), el examen de "visa" previa queda limitado a la verificación de la legalidad presupuestaria y de la correspondencia de su importe con lo decidido por la Comisión.

1.2.5. Independencia del interventor

Cabe subrayar que el interventor está dotado de un especial estatuto de independencia, como subraya el artículo 39 de las Normas de desarrollo del Reglamento financiero del 9 de diciembre de 1993. Así, su nombramiento (recordemos aquí que, de acuerdo con el artículo 24 del Reglamento financiero, cada institución nombra a su interventor, el cual podrá ser asistido en sus tareas por uno o diversos interventores adjuntos), ascenso, sanción, traslado o cese deben ser objeto de decisión motivada, que debe comunicarse al Parlamento, al Consejo, a la Comisión y al Tribunal de Cuentas. De acuerdo con el artículo 39 del Reglamento financiero, en el caso de de-

negación de visado por parte del interventor y si el ordenador mantiene su propuesta, deberá recurrirse a la autoridad superior de la institución, la cual podrá, mediante una decisión debidamente motivada tomada bajo su exclusiva responsabilidad, hacer caso omiso de la denegación del visado (“passer outre”). Esta decisión deberá ser comunicada a título informativo al interventor y asimismo, en el plazo de un mes, al Tribunal de Cuentas. El “passer outre” no se podrá aplicar en los casos de denegación de visado relacionados con la disponibilidad de los créditos.

Confirma también la independencia de los interventores el que éstos puedan interponer recurso ante el Tribunal de Justicia contra su propia institución por cualquier acto relativo al ejercicio de su función de control, en un plazo de tres meses a contar desde la notificación del acto en causa (artículo 24 del Reglamento financiero y artículo 43 de las Normas de desarrollo del mismo de 9 de diciembre de 1993).

1.2.6. Responsabilidad del interventor

El artículo 74 del Reglamento financiero establece que los interventores “comprometen su responsabilidad disciplinaria y, en su caso, pecuniaria, por los actos que lleven a cabo en el ejercicio de su función, y en concreto cuando otorguen su visado a operaciones que sobrepasen los créditos presupuestarios”. También los ordenadores (artículo 73) y los contables (artículo 75) comprometen su responsabilidad disciplinaria y, en su caso, pecuniaria. Los contables son liberados de responsabilidad por sus instituciones dentro de un plazo de dos años desde la entrega de la cuenta de gestión (artículo 77).

Esta responsabilización de las tres figuras consolida la estructura de control prevista por el Reglamento. Se considera a menudo, sin embargo, que la Comunidad europea adolece de una falta de desarrollo normativo en cuanto a la aplicación de dichas responsabilidades, desarrollo normativo cuya adopción, tras propuesta de la Comisión, consulta al Parlamento y dictamen del Tribunal de Cuentas, compete al Consejo en base al artículo 209 c) del Tratado de la Comunidad Europea.

En él se establece que el Consejo "determinará las normas y organizará el control de la responsabilidad de los interventores, de los ordenadores de pagos y contables". Aparece, pues, aquí un aspecto insuficientemente desarrollado en el esquema de control de los flujos financieros comunitarios.

1.3. Concreción institucional

Las distintas instituciones de la Comunidad Europea (el Parlamento, el Consejo, la Comisión, el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Cuentas) y demás organismos que de ella dependen vertebran su sistema de control mediante la articulación de las figuras del ordenador, el interventor y el contable, de acuerdo con las características que se han descrito en el apartado anterior. En nuestro análisis nos vamos a centrar exclusivamente en la Comisión Europea, el ejecutivo comunitario, institución que, por su magnitud y características, merece un análisis específico de sus circuitos de control.

1.3.1. La Comisión

La Comisión está organizada alrededor del Colegio de Comisarios (formado por un Presidente, dos Vicepresidentes y 17 miembros), del que dependen dos grandes grupos de organismos:

- por una parte, la Secretaría General y otros servicios (Prospectiva, Inspección General de Servicios, Servicio Jurídico, Servicio del Portavoz, Estadística, Interpretación, Traducción, Informática, Seguridad, Política de los Consumidores, Oficina Humanitaria, Oficina de Publicaciones, Agencia de Abastecimiento de EURATOM).
- por otra parte, las Direcciones Generales, que bajo una misma denominación y numeración cubren realidades a veces muy distintas.

Existen 24 Direcciones Generales, designadas habitualmente en números romanos (de la I a la XXIII, más la DG IA). Inser-

tadas en medio de las de carácter sectorial (Industria, Agricultura, Transportes, Pesca, Energía, etc.), encontramos Direcciones Generales con un carácter claramente horizontal: se trata de la DG IX dedicada a Personal y Administración, la DG XIX dedicada a Presupuestos, que incluye la Contabilidad, y la DG XX, denominada de Control Financiero, que ejerce la función interventora en la Comisión. El Director General de la DG XX es pues, precisamente, el interventor de la Comisión.

1.3.2. La DG XX. Estructura

Hemos visto en la introducción algunas de las características del presupuesto comunitario, y hemos recordado la necesidad de tenerlas en cuenta al analizar las actividades de las instancias comunitarias. Estas características permiten entender mejor la estructura misma de la DG XX - Control Financiero. Bajo el Director General (el interventor general de la Comisión) se sitúan tres Direcciones y tres unidades directamente dependientes del Director General.

La Dirección A cubre el control de los gastos de funcionamiento, investigación, energía e industria; metodología; control de la contabilidad y Sincom (sistema informatizado de contabilidad). Se organiza en seis unidades. Entre sus funciones figuran también el seguimiento de las relaciones con la Comisión de Control Presupuestario del Parlamento Europeo y con el Tribunal de Cuentas Europeo.

La Dirección B asume el control de los Fondos estructurales, de los préstamos y empréstitos y de los movimientos de capital, así como los estudios coste/eficacia y coste/beneficio. La forman cinco unidades.

La Dirección C se dedica al control de los ingresos, al control de los gastos del FEOGA-Garantía y de los gastos de cooperación y ayuda alimentaria.

Las unidades directamente dependientes del Director General están dedicadas al seguimiento de los fraudes e irregularidades, a la auditoría interna y a personal, asuntos administrativos, presupuestarios y financieros, informática, seminarios y formación.

1.3.3. La DG XX y el control de la buena gestión financiera

Algunos de los comentarios efectuados en la Introducción ayudan a entender la importancia creciente de los aspectos de control de la buena gestión financiera dentro de las actividades de la DG XX. Dicho control se caracteriza por:

- 1) su aplicación sobre las administraciones nacionales en cuanto gestoras, por “desconcentración”, de ingresos y gastos comunitarios, especialmente en materia de fondos estructurales;
- 2) un alto grado de utilización de las metodologías de auditoría de sistemas y procedimientos;
- 3) la extensión de los controles de buena gestión financiera a los beneficiarios finales de las ayudas comunitarias;
- 4) la coordinación de los controles de buena gestión financiera con los controles propios de los Centros gestores comunitarios;
- 5) la “desconcentración” del control de buena gestión financiera hacia organismos estatales de control de carácter general¹.

Los controles “ex post” o posteriores han experimentado un fuerte proceso de “desconcentración” a nivel de fondos estructurales, y recientemente un proceso similar se está viviendo en el campo de las cuentas del FEOGA-Garantía en base a la modificación del Reglamento 729/70. Dicha modificación, dirigida básicamente a la agilización del proceso de liquidación de las cuentas anuales FEOGA, dispone la existencia en cada Estado miembro de un organismo o entidad dotado de la suficiente independencia y profesionalidad y encargado de certificar la fiabilidad de la cuenta FEOGA rendida por dicho Estado y su regularidad contable, sobre la base de una auditoría financiera y de sistemas. En el caso español es asimismo la Intervención General de la Administración del Estado la que asume estas nuevas tareas.

¹ Para ello estos organismos, con los que se establece el correspondiente Protocolo de Colaboración, deben tener un estatuto de independencia y deben asumir la aplicación de la metodología de control prevista por la DG XX. En el caso español, la Intervención General de la Administración del Estado juega este papel.

Hay que recordar que, paralelamente a este proceso de “desconcentración” del control interno comunitario, va aumentando el papel de las instituciones estatales de control externo –las llamadas Instituciones de Control Nacionales (ICN), e incluso el de los organismos regionales o autonómicos equivalentes, en el control de la gestión de los fondos comunitarios. Aunque el carácter “ex-ante” y “ex-post” de las tareas de control de los órganos de control internos y externos delimita una parte de sus tareas respectivas, en el ámbito del control “ex-post” de la buena gestión financiera se constata cierta tendencia al desdibujamiento de las fronteras. Es también previsible, pues, un desarrollo de las imbricaciones y colaboraciones entre los organismos de control interno comunitarios y los de control externo nacionales a la hora de establecer sistemas de indicadores, métodos de evaluación, criterios de elegibilidad, etc., e incluso en la misma realización de controles “in situ”.

1.3.4. El control de los gestores de los fondos

Hemos mencionado ya el papel del “ordenador”, o sea del responsable de la gestión de los fondos, concretado en el caso europeo básicamente por las Direcciones Generales de la Comisión, las cuales asumen la responsabilidad de la gestión bajo reserva de la responsabilidad general sobre la ejecución del presupuesto que el artículo 205 del Tratado de la Comunidad Europea asigna a la Comisión actuando colegiadamente.

Pues bien, el “ordenador” comunitario dispone de sus propios sistemas de seguimiento, tanto sobre los beneficiarios de las ayudas como sobre las administraciones nacionales en las que se encuentra descentralizada la gestión de los fondos y recursos comunitarios. También realiza, pues, sus propios controles. En este sentido, son especialmente relevantes los siguientes:

- los que lleva a cabo la DG VI (Agriculture) en relación a la liquidación de las cuentas correspondientes al FEOGA-Garantía, dirigidos después de la reforma a verificar principalmente el adecuado funcionamiento de los sistemas naciona-

- les (incluido el de certificación) y la corrección y regularidad de las operaciones;
- los de la DG XIX (Presupuestos) y DG XXI (Aduanas e Impuestos Indirectos) sobre la recaudación de los recursos propios. Ello incluye los tradicionales, básicamente derechos de aduana y exacciones agrícolas, el recurso IVA, por el cual la Comunidad percibe una fracción del IVA recaudado por los Estados miembros y el recurso PNB, que juega el papel de recurso complementario o equilibrador, por el cual cada Estado miembro aporta una porción de los recursos necesarios para el equilibrio presupuestario en función de su PNB;
 - los de las DG V (Empleo, Relaciones Laborales y Asuntos Sociales), VI (Agriculture), XIV (Pesca) y XVI (Políticas Regionales) en relación con los Fondos Estructurales y de Cohesión.

1.3.5. La colaboración con los Estados miembros en materia de control interno

Como hemos señalado, se está produciendo a nivel de control interno un proceso de colaboración entre instituciones europeas e instituciones nacionales paralelo o equivalente al que, a nivel del control externo, fue reconocido y establecido por el Tratado de la Comunidad Europea en su artículo 188 C. Este proceso se está traduciendo en la creación de un número apreciable de Comités del Consejo y la Comisión con los Estados miembros en materias financieras, presupuestarias, de liquidación y revisión de cuentas y de resultados de controles. Citemos como ejemplos el Comité Presupuestario, el Comité de Recursos Propios, el Comité de Reforzamiento de Medios de Control, el Comité FEOGA, el Comité SCAC, el Grupo de Expertos sobre el Reglamento 4045/89, etc.

Una concreción específica pero muy significativa de este proceso se da en el campo de la lucha contra el fraude en el ámbito comunitario. En los últimos años esta cuestión ha alcanzado un gran protagonismo, en parte por su repercusión social y en el debate político, en parte por la detección de algunos casos de fraude significativos, como pueden ser los derivados de la combinación del régimen de tránsito comunitario

rio con la apertura de la frontera oriental de la Unión o los relacionados con las subvenciones agrícolas. También aquí observamos el doble desarrollo ya constatado: por una parte, el reforzamiento de los servicios de la Comisión dedicados a estas tareas, la Unidad de Coordinación de la Lucha Anti-Fraude (UCLAF), que está vinculada administrativamente a la Secretaría General pero depende directamente del Comisario encargado del control financiero y la lucha contra el fraude, y por otra la creación de un comité consultivo Comisión-Estados miembros (COCOLAF) destinado a coordinar la lucha anti-fraude. En 1995 la UCLAF fue reorganizada, concentrando en ella los efectivos e información hasta entonces dispersos en diversas Direcciones Generales, y sus funciones fueron ampliadas y potenciadas con la concesión de mayores competencias en materia de coordinación y ejecución directa de misiones de control.

1.3.6. La iniciativa SEM 2000

Para completar el marco global en el que se desarrolla actualmente la problemática del control interno a nivel comunitario hay que mencionar la iniciativa denominada SEM (“Sound and Efficient Management”) 2000, impulsada por la Comisión después de su renovación en 1995, de cara a crear una mayor conciencia de la necesidad de una gestión sólida y eficiente de los fondos comunitarios². Es interesante recordar los cinco grandes ejes que vertebran las medidas del programa SEM 2000, ya que tienen una incidencia directa en la problemática del control a nivel comunitario a la que estamos dedicando estas páginas:

- 1) creación de células presupuestarias y financieras en cada DG, directamente ligadas al Director General y con misiones de planificación, seguimiento, control interno y sobre el terreno, evaluación y conexión con otras DG, con UCLAF y

² Esta iniciativa se encuentra ya en su tercera fase, que es precisamente la del refuerzo de la cooperación con los Estados miembros; las dos anteriores estuvieron dedicadas a la consolidación del sistema y a la reforma de la organización de los servicios y del marco reglamentario.

con las otras instituciones (Tribunal de Cuentas, Consejo, Parlamento);

- 2) formación más sistemática del personal implicado en la gestión presupuestaria, mayor responsabilización del personal y modernización de los instrumentos de gestión;
- 3) racionalización y simplificación de los procedimientos;
- 4) generalización de la "cultura de la evaluación", tanto "a priori" como durante el desarrollo de los programas y "a posteriori";
- 5) mejora del seguimiento de las observaciones y recomendaciones del Tribunal de Cuentas, el Consejo y el Parlamento europeo, en el marco del procedimiento de aprobación anual de la gestión de la Comisión en la ejecución del presupuesto (la llamada "décharge", a la que en la segunda parte también haremos referencia).

1.4. Problemas principales que dificultan las tareas del control interno a nivel europeo

Añadamos a esta parte descriptiva una mención de algunos de los grandes obstáculos con que se encuentra el proceso de mejora de las tareas de control interno en la Comisión, pieza clave de la gestión del presupuesto comunitario.

1.4.1. Complejidad del sistema normativo

Un problema importante es la complejidad a la que ha llegado el sistema normativo comunitario, que ha provocado que se expresaran un gran número de voces a todos los niveles pidiendo una simplificación del sistema. Tanto es así que la propia Conferencia Intergubernamental iniciada en marzo de 1996 incluye este tema en su orden del día.

1.4.2. Recursos humanos

Otro problema se sitúa a nivel de los recursos humanos. La Comisión se está enfrentando con significativos problemas de

calificación y de motivación de su personal. Asimismo, en ciertos sectores hay un número significativo de puestos cubiertos con personal temporal, en los que se da una excesiva movilidad. Es muy difícil determinar con precisión si todo ello es debido a la magnitud y complicación que ha alcanzado el engranaje comunitario, a la ubicación de sus sedes, a las dificultades de comunicación interna, a la desproporción existente entre los recursos humanos disponibles y los recursos financieros a gestionar (gastar bien es difícil, y más si se debe gastar mucho), al régimen funcional vigente, etc. Pero cierta sensación de desbordamiento es perceptible en los circuitos comunitarios, por otra parte lógicamente deseosos de no burocratizarse ni multiplicar su coste.

1.4.3. Exigencia de responsabilidades personales

Un tercer problema, al que ya nos hemos referido, es la falta de desarrollo normativo en materia de exigencia de responsabilidades personales a los actores de la gestión presupuestaria y la falta de aplicación de procedimientos de sanción, tanto administrativa como de responsabilidad civil, a nivel comunitario. En cuanto a este último aspecto, hay que mencionar que también está siendo objeto de consideración en el marco de la Conferencia Intergubernamental actual.

1.4.4. Debilidad de la cultura de gestión financiera

Finalmente, constatemos que la misma puesta en marcha del programa SEM 2000 supone un reconocimiento de la debilidad de la "cultura de gestión" existente a nivel comunitario, o sea del predominio de una mentalidad donde el rigor de la programación y la evaluación no eran características destacadas. La preocupación prioritaria existente en ciertos niveles comunitarios por la tasa de ejecución del presupuesto no ha contribuido tampoco a crear el contexto de tranquilidad y prudencia que acostumbra ir parejo a una buena gestión.

II. Control externo

El órgano de control externo de la Comunidad Europea es el Tribunal de Cuentas Europeo. Su creación es fruto del Tratado de Bruselas de 22 de julio de 1975; el Tribunal empezó a operar en octubre de 1977. El 1 de noviembre de 1993, con la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, se convirtió en una de las cinco instituciones de pleno derecho de la Comunidad Europea, junto al Parlamento, el Consejo, la Comisión y el Tribunal de Justicia. El Tribunal de Cuentas Europeo tiene su sede en Luxemburgo.

II.1. Base jurídica

El Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea dedica al Tribunal de Cuentas su Sección quinta del Capítulo I del Título I de su Quinta parte, concretamente sus Artículos 188 A, 188 B y 188 C. En ellos se definen su composición, sus competencias y el marco regulador de la actividad del Tribunal.

En estos artículos se establece que el Tribunal esté formado por quince miembros, nombrados por el Consejo, por unanimidad, por un período de seis años, previa consulta y audición en el Parlamento Europeo. El mandato de los miembros del Tribunal es renovable, igual que el de su Presidente, que es elegido por los propios miembros por un período de tres años.

Las funciones atribuidas al Tribunal por el Tratado son el examen de las cuentas de la totalidad de los ingresos y gastos de la Comunidad y de cualquier organismo creado por la misma, el examen de la legalidad y regularidad de los ingresos y gastos y el examen de su buena gestión financiera.

El Tratado obliga al Tribunal a la presentación de un Informe Anual que recoja sus constataciones, el cual se publica en el Diario Oficial conjuntamente con las respuestas de las instituciones de la Comunidad al respecto. El Tribunal puede asimismo presentar informes especiales y emitir dictámenes.

Además, a partir del Tratado de la Unión Europea establecido en Maastricht –punto 1 del artículo 188 C–, se encarga al Tribunal de Cuentas Europeo la presentación al Parlamento

Europeo y al Consejo de una declaración sobre la fiabilidad de las cuentas y la regularidad y legalidad de las operaciones correspondientes.

Esta “declaración de fiabilidad” –denominada DAS, en base al término francés “Declaration d’assurance”– fue presentada por primera vez por el Tribunal en 1995 sobre las cuentas del ejercicio 1994.

II.2. Características principales

II.2.1. Organización interna del Tribunal

El Tribunal de Cuentas Europeo es un órgano colegiado. Sus informes y dictámenes deben ser, pues, aprobados por el Tribunal actuando como órgano colegiado, y no por cada uno de sus Miembros obrando individualmente. Ello supone, como es lógico, una compleja dinámica interna de elaboración y discusión de los materiales, pero el resultado es mucho más rico y significativo.

Pese a este carácter colegial, la estructura orgánica del Tribunal responde a una organización por Sectores, al frente de cada uno de los cuales figura como responsable un miembro del Tribunal. La división sectorial responde básicamente a la estructura actual del presupuesto comunitario. Así, los Sectores actuales corresponden a:

- FEOGA-Garantía (tres Sectores)
- Fondos estructurales y políticas internas (también tres Sectores, uno dedicado básicamente al FEDER, otro al Fondo Social Europeo y un tercero al FEOGA-Orientación y a la Investigación)
- actividades financieras comunitarias
- recursos propios
- gastos de funcionamiento de las instituciones comunitarias
- acciones exteriores (tres Sectores dedicados al Fondo Europeo de Desarrollo (FED), a los Países de la Europa Central y Oriental (PECO) y a los Países en Vías de Desarrollo de Asia y Latinoamérica (PVDALA)).

Asimismo, y con un carácter más horizontal, existe un Sector dedicado a la supervisión metodológica, la coordinación y el seguimiento de la ya mencionada DAS, y otro Sector, denominado ADAR ("Audit Development and Reports"), que se responsabiliza del desarrollo de la metodología de control, de la elaboración del manual de auditoría del Tribunal, de la formación profesional de sus agentes, del control de calidad de sus productos, de la coordinación de los informes y dictámenes y de otras tareas de carácter interno.

Entre los Sectores y el pleno del Tribunal se sitúan los Grupos de Auditoría, en cuyo marco los miembros preparan los informes y dictámenes que deben ser sometidos al Tribunal. Existen actualmente cinco Grupos, de los cuales tres tienen un carácter vertical mientras los dos restantes se corresponden con los Sectores horizontales antes indicados. Los tres Grupos verticales cubren el FEOGA-Garantía (Grupo I), los Fondos estructurales, políticas internas, actividades financieras y PECO (Grupo II) y los recursos propios, gastos de funcionamiento, FED y PVDALA (Grupo III). Cada Grupo está presidido por un Decano, que es el miembro de mayor antigüedad.

Forman actualmente el Tribunal unos 500 funcionarios y agentes temporales, de los que aproximadamente la mitad se dedican a las tareas de auditoría y el resto a actividades de apoyo (administración, traducción, secretaría, etc.).

II.2.2. Programación de tareas y elaboración y aprobación de informes

Los objetivos de los sectores del Tribunal se traducen anualmente en un Programa de trabajo para el ejercicio siguiente y un Programa plurianual que abarca un período de cuatro años, los cuales son aprobados formalmente por el Tribunal. Cada sector concreta en su Programa de trabajo las tareas que van a vertebrar su actuación en el ejercicio siguiente, señalando de forma precisa los recursos humanos y económicos que se les va a dedicar. La aplicación del Programa es revisada por el Tribunal a mitad del ejercicio y al terminar el mismo. Entre las tareas previstas, algunas tienen un carácter

permanente y otras rotativo, de manera que cada cuatro o cinco años cada sector haya podido cubrir la totalidad del ámbito que le corresponde controlar.

Cada tarea cuenta con su correspondiente “plan de encuesta”, donde se definen sus objetivos y la metodología a emplear. Una vez analizados a fondo los sistemas a auditar, se programa un conjunto de misiones tanto a la sede de la Comisión como a los Estados miembros y otros países que hayan recibido fondos del presupuesto comunitario. Los resultados de las misiones son elaborados y comunicados a las instancias adecuadas para que éstas puedan presentar los comentarios o alegaciones pertinentes.

Con el fruto de sus trabajos de fiscalización y teniendo en cuenta las alegaciones recibidas de las instancias auditadas, los Sectores del Tribunal proceden a la redacción de los proyectos de informes o dictámenes correspondientes. Estos son sometidos en primera instancia por el miembro responsable del Sector al correspondiente Grupo de Auditoría, que acostumbra a efectuar dos lecturas de cada documento. Una vez aprobado por el Grupo, el documento es sometido al Pleno del Tribunal, que habitualmente procede también a una doble lectura. Ya aprobado por el Pleno, es enviado a la entidad objeto de control, habitualmente la Comisión Europea. La Comisión recibe, pues, anualmente tanto las observaciones que conformarán el Informe Anual como las que constituirán el Informe Especial sobre la DAS y un número considerable de informes especiales. Durante dos meses la Comisión u otra entidad receptora del correspondiente proyecto de Informe procede a un análisis detallado de su contenido y a su discusión minuciosa con los agentes del Tribunal que han preparado el Informe y con el miembro responsable de su elaboración. Se trata de un procedimiento –que recibe el nombre de “procedimiento contradictorio”– complejo y laborioso pero notablemente clarificador y enriquecedor, que permite al documento final ser mucho más preciso en su contenido.

Finalizado este procedimiento, los documentos son nuevamente sometidos al pleno del Tribunal para su aprobación final, tras la cual son publicados en el Diario Oficial o bien de manera interna, en cuyo caso quedan a disposición de las personas interesadas. Hay que destacar que la publicación

contiene, junto a las observaciones del Tribunal, las respuestas dadas por la Comisión o por el organismo pertinente, respuestas que también han sido sometidas a discusión en el marco del procedimiento contradictorio.

II.2.3. Metodología

A nivel metodológico, el Tribunal se basa principalmente en el análisis de sistemas, o sea en el examen de la concepción y funcionamiento de los sistemas y procedimientos de control interno establecidos por la organización auditada. Si éstos no parecen suficientemente consistentes se procede al estudio y descripción de sus puntos débiles con el mayor grado de precisión posible; si parecen consistentes, se procede a las correspondientes pruebas de conformidad y confirmación, de cara a asegurarse la operatividad de los procedimientos fundamentales del sistema y a verificar si en las cuentas existen errores u omisiones significativos. También se procede a los pertinentes controles analíticos cotejando datos de diferente carácter. Este análisis de sistemas permite precisar la relación existente entre los errores individuales detectados y las diferencias del sistema que los ha generado o tolerado.

Tanto en la introducción como en la primera parte hemos hablado frecuentemente de la doble dimensión de la auditoría, distinguiendo entre la auditoría financiera (control de las cuentas y de la legalidad y regularidad de las operaciones) y el control de la buena gestión financiera, óptica conocida en el mundo anglosajón por términos como "value for money audit" o "performance audit". Pues bien, el análisis de sistemas se aplica a ambos niveles, cubriendo no sólo el control de la producción y control de los datos de gestión sino también la fiscalización de los procesos de toma de decisiones, los procesos de programación, las tareas de ejecución y las de control desde la óptica de la adecuación de los medios utilizados con los resultados obtenidos.

El análisis de la buena gestión financiera tiene –o debería tener– una importancia creciente en las tareas del Tribunal de Cuentas Europeo –y de los órganos de control en general–, aunque, como decíamos, su incorporación a las tareas habi-

tuales no es sencilla dada la ampliación de óptica que supone, la cual comporta a menudo el uso de técnicas de análisis más complejas y de reciente desarrollo.

II.3. Actividades del tribunal

II.3.1. El Informe Anual

De acuerdo con las previsiones del Tratado, el Tribunal recoge anualmente los resultados principales de su trabajo en el Informe Anual. A más tardar el 15 de julio de cada año, el Tribunal transmite las observaciones susceptibles de figurar en dicho Informe a la Comisión Europea. Se abre entonces el ya descrito procedimiento contradictorio, tras el cual el Tribunal aprueba la versión definitiva de su Informe. Hacia mediados de noviembre, el Informe Anual es publicado en el Diario Oficial y presentado y debatido en el Parlamento Europeo, primero en conjunto en sesión plenaria y posteriormente capítulo por capítulo en el seno de su Comisión de control presupuestario. También es debatido en el Consejo, donde recibe la atención especial de su Comité presupuestario. Como hace referencia a las cuentas del año anterior, el Informe Anual del Tribunal es intensamente utilizado tanto en el proceso de aprobación de la gestión presupuestaria de la Comisión (“procedimiento de descargo” en terminología comunitaria), como en el proceso de aprobación del presupuesto del ejercicio siguiente. Tanto el Parlamento como el Consejo hallan, pues, en él un instrumento significativo para la discusión de la gestión del ejecutivo comunitario. Ello da al Informe Anual una considerable repercusión política y lo hace objeto de una atención que va más allá de los círculos dedicados a las tareas de gestión y control presupuestarios. El Informe Anual correspondiente a 1994 fue publicado en el Diario Oficial C 303 de 14 de noviembre de 1995.

La tipología de problemas abordados más frecuentemente en los Informes Anuales del Tribunal será comentada en el apartado siguiente. Hay que mencionar aquí, sin embargo, que los Informes contienen algunas de las observaciones con un nivel de reiteración preocupante. Las mismas o muy pare-

cidas consideraciones aparecen regularmente, y a veces durante largos años. Ello es síntoma de una baja capacidad de corrección de los problemas por parte de la Comisión, hecho que debería ser objeto de mayor reflexión.

II.3.2. La DAS

Paralelamente a la elaboración del Informe Anual, el Tribunal procede a la elaboración de la DAS. En base al control de una extensa muestra de operaciones recogidas en las cuentas comunitarias, muestra seleccionada mediante un determinado método aleatorio, a la verificación asimismo aleatoria de la realidad de los valores patrimoniales en ellas recogidos y a la revisión de los sistemas contables e informáticos dirigidos a la producción de dichas cuentas, se han establecido los procedimientos que permiten emitir una opinión global del Tribunal sobre las cuentas comunitarias. La metodología escogida era diseñada para verificar, con un grado de confianza del 95%, si los eventuales errores que afectan la fiabilidad de las cuentas comunitarias o la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes sobrepasan globalmente el 1% del presupuesto comunitario. Al ser este presupuesto del orden de los 70.000 Mio ECU, el umbral de error inaceptable queda situado, así, en los 700 Mio ECU.

La primera DAS emitida por el Tribunal, correspondiente al ejercicio de 1994 y publicada en el Diario Oficial C 352 de 30 de diciembre de 1995, establece que, en opinión del Tribunal, las cuentas comunitarias cerradas el 31 de diciembre de 1994 reflejan fielmente los ingresos y los gastos, así como la situación financiera de la Unión, aunque su valor informativo deberá mejorarse; que no se detectaron errores significativos en el examen de los ingresos, aunque no es posible evidentemente garantizar que todas las importaciones sujetas a imposición se hayan declarado efectivamente, produciendo los correspondientes ingresos; y que, en lo que se refiere a los gastos, existen demasiados errores en las operaciones correspondientes a los pagos como para que el Tribunal pueda emitir una declaración general positiva sobre la legalidad y regularidad de estas operaciones. Se trata de una opinión que

obliga a la Comisión a mejorar sus sistemas de cara a hacer posible la obtención de una declaración plenamente positiva en el futuro.

La declaración del Tribunal va acompañada por un extenso "Informe especial de apoyo" en el que se describen las condiciones de elaboración de la DAS, su alcance y límites, las normas y metodología aplicadas por el Tribunal, las auditorías practicadas y las limitaciones al trabajo de fiscalización, la descripción detallada de los errores detectados así como las implicaciones de la declaración y acciones correctivas necesarias. Se adjuntan asimismo al Informe especial las respuestas de la Comisión y de las demás instituciones controladas.

Hay que subrayar que esta declaración ha sido la primera DAS emitida por el Tribunal de Cuentas Europeo de acuerdo con la modificación del artículo 188 C del Tratado de la Comunidad Europea operada por el Tratado de la Unión Europea. Los trabajos desarrollados para su preparación, iniciados ya en 1993, al igual que la profunda y extensa discusión llevada a cabo con las instituciones competentes, permitirán en un futuro inmediato mejorar y enriquecer el proceso de elaboración de la DAS. Esta mejora debería orientarse en una triple dirección:

- un mejor aprovechamiento de los esfuerzos paralelos y complementarios de otras instituciones implicadas en la auditoría de fondos comunitarios, singularmente de los órganos de control externo de los Estados de la Unión;
- una profundización en la localización de los problemas detectados y en sus causas;
- un mejor uso de las sinergias en las actuaciones del propio Tribunal, con una mayor tendencia hacia la práctica de auditorías integrales.

Un aspecto preocupante a destacar ya en esta primera DAS es la importancia de las operaciones sobre las que el Tribunal no ha podido emitir opinión. En efecto, en un 14% de las operaciones examinadas, el Tribunal ha tenido que abstenerse de pronunciarse sobre su regularidad o irregularidad, debido fundamentalmente a debilidades en los sistemas de gestión correspondientes, lo que refuerza la idea ya expresada de la

necesidad de una mejora de la cultura de gestión tanto a nivel de las instituciones comunitarias como a nivel de los Estados miembros.

II.3.3. Informes especiales y dictámenes

El Tratado atribuye al Tribunal la capacidad de emitir Informes especiales y dictámenes. Estos pueden ser fruto de la iniciativa propia del Tribunal o pueden resultar de peticiones efectuadas por otras instituciones y organismos comunitarios.

Tanto el Consejo como el Parlamento solicitan regularmente Informes especiales y dictámenes. Ello ha supuesto a menudo significativas cargas adicionales de trabajo, pero por otro lado son una muestra de la utilidad y el valor con que son consideradas las actividades del Tribunal. Además, le ha permitido auditar temas de política exterior, sobre los que no tiene competencia estatutaria; ejemplo de ello han sido la auditoría de la Administración de la Unión Europea en Mostar y la de la misión europea de observación en las elecciones palestinas.

II.3.4. Otros informes anuales

El Tribunal audita actualmente de manera sistemática a un amplio conjunto de entidades con grados diversos de vinculación con el entramado institucional europeo. Así, el Tribunal lleva a cabo una auditoría anual de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), de la Agencia de Abastecimiento de EURATOM, del Instituto Monetario Europeo y de los llamados "organismos satélites" de la Comunidad, tanto de los denominados de primera generación (CEDEFOP, Fundación de Dublín) como de los creados más recientemente (Agencia Europea del Medio Ambiente, Fundación Europea para la Formación, Observatorio Europeo de las Drogas y Toxicomanías, Agencia Europea para la Evaluación de los Medicamentos, Oficina para la Armonización del Mercado Interior). También audita organismos no estrictamente comunitarios.

rios, como puede ser el caso del “Joint European Torus” o las Escuelas Europeas.

II.4. Problemática

El Tribunal constata, como fruto de su actuación, todo un conjunto de problemas de gestión de los fondos comunitarios que son recogidos en sus Informes. Algunos de ellos muestran, como decíamos, una notable capacidad de reiteración. Señalemos algunos de los más significativos.

II.4. 1. Elegibilidad

Un primer grupo de problemas habituales, especialmente en el marco de los fondos estructurales, se refiere al tema de la “elegibilidad” de los gastos. A menudo los Reglamentos no determinan con suficiente precisión qué tipo de gastos son subvencionables en el marco de un determinado programa. Ello crea confusiones y puede generar tanto errores involuntarios como intentos de utilización impropia de ciertos fondos. En algunos casos, el Tribunal se ha manifestado claramente respecto a la inelegibilidad de ciertos gastos: sería el caso, por ejemplo, del IVA recuperable, de los gastos incurridos fuera del período de elegibilidad, de los gastos de expropiación, de los gastos de notario y registros, de las cargas bancarias y el pago de intereses, de los salarios de funcionarios nacionales o regionales, de los gastos generales no relacionados con el proyecto en cuestión, etc. Pero en otros casos el problema no reside en la inclusión o no en el Reglamento correspondiente, sino en que la delimitación teórica de la elegibilidad no es clara, lo que hace a estos temas objeto de intenso debate. Entre éstos se pueden mencionar las amortizaciones, la compra de material de ocasión, las compras de terrenos y de bienes inmuebles, los gastos judiciales, los gastos financieros, los gastos bancarios y de las garantías bancarias, el IVA en general y otros impuestos y tasas, los Fondos de Garantía y de Capital Riesgo, los gastos derivados del “leasing”, etc.

II.4.2. Ofertas públicas de contratación

Un segundo grupo de temas es el relacionado con la falta de respeto de los procedimientos de oferta pública de contratación, especialmente en las inversiones en infraestructuras y en la contratación de servicios de asistencia técnica. Demasiado a menudo, por cuestiones de urgencia o de complejidad administrativa, se procede a contrataciones directas en lugar de efectuar las ofertas públicas prescritas. Otras veces dichas ofertas se llevan a cabo, pero con deficiencias en la publicidad, con poco rigor en las bases o sin la deseable transparencia en el momento de proceder a la selección. O se utiliza el subterfugio de parcelar los proyectos en unidades de importe inferior a los que obligan a proceder mediante oferta pública.

II.4.3. Evaluación

Hay que reconocer que demasiados proyectos financiados con fondos comunitarios no son objeto de la apropiada valoración ni "ex ante" (viabilidad, resultados esperados), ni durante su ejecución (valoración de la marcha del proyecto), ni "ex post" (resultados obtenidos, análisis coste/beneficio, impacto en el entorno, etc.). El problema empieza ya a menudo en la misma configuración del programa, que no contiene los sistemas de indicadores a usar para proceder a la evaluación correspondiente.

II.4.4. Imprecisión de objetivos

A veces no sólo los indicadores son inexistentes o insuficientes, sino que los mismos objetivos que se persiguen con la subvención o financiación programadas no están suficientemente definidos. Ello está probablemente relacionado con la ya mencionada preocupación prioritaria por la tasa de ejecución del presupuesto, que puede llegar a provocar cierta precipitación y falta de rigor en las actuaciones.

II.4.5. Asistencia técnica

Otro grupo de problemas es el relacionado con el recurso a los consultores u oficinas de asistencia técnica. En principio, el recurso a estas entidades es perfectamente legítimo y puede ser aconsejable en determinados casos desde la óptica de la eficiencia en la asignación de los recursos económicos disponibles. Sin embargo, es un terreno delicado en el que fácilmente pueden aparecer problemas de conflictos de intereses, de contrataciones poco transparentes, de uso abusivo, etc.

La insuficiencia de los recursos humanos de la Comisión para la gestión apropiada de los importes presupuestados está llevando a menudo a la Comisión a recurrir a consultores externos que asumen la concepción, la gestión, el seguimiento o la evaluación de los programas. Ello comporta, pues, riesgo de incremento indebido de costes, así como de conflictos de intereses; un consultor puede concebir un proyecto de manera que luego pueda obtener con mayor facilidad la concesión de su ejecución, o bien puede estar encargado de la valoración de propuestas que pueden haber sido presentadas por él mismo o algún asociado o empresa próxima. Se trata, pues, de uno de los terrenos sensibles de la actuación comunitaria, dada la magnitud de los importes canalizados a través de este tipo de empresas.

II.4.6. Otros problemas

Merecen asimismo mención los problemas derivados de la deficiente delimitación de responsabilidades y coordinación entre los Estados miembros y las instituciones comunitarias (un caso típico en este sentido es el sistema de tránsito comunitario), o los problemas de gestión de la Comisión Europea: problemas de coordinación interna, de recuperación de los fondos indebidamente abonados, de verificación "a posteriori" del uso dado a los fondos comunitarios, etc. Mencionemos finalmente dos problemas directamente ligados a la ejecución del presupuesto: por una parte, la acumulación de compromisos y pagos al final de los ejercicios, "indicador" de la existencia de problemas de gestión y planificación; y por otra, la no

ejecución de la totalidad del presupuesto, que podría ser el resultado de un alto grado de rigor en el uso de los fondos pero que también puede denotar problemas de planificación financiera o de insuficiente capacidad de gestión.

Conclusión

El contexto europeo es en la actualidad enormemente dinámico: la Conferencia Intergubernamental, la Unión Monetaria, la ampliación hacia el Este... Son muchos procesos abiertos que inciden directamente en la vida y las perspectivas de las instituciones y organismos comunitarios, y que hacen su actuación mas difícil pero en definitiva también más interesante. La administración pública europea, fuertemente condicionada por esta dinámica del proceso de construcción europea, merece seguimiento y apoyo, pues de su correcto funcionamiento depende en buena parte la correcta utilización de los fondos comunitarios. Dentro de esta administración, los sistemas de control interno y externo deben jugar un papel significativo.

La sensibilidad existente hacia el fraude a nivel de los fondos comunitarios, la conciencia de la necesidad de optimizar la gestión de dichos fondos, el contexto de restricción de los déficits presupuestarios estatales en vista a la Unión Monetaria Europea, la necesidad de mantener un esfuerzo permanente de lucha contra el paro y de corrección de los desequilibrios territoriales, son elementos que no hacen más que subrayar la necesidad de una buena gestión financiera y de un buen control de dicha gestión. La Comisión Europea así lo ha comprendido, lanzando la ya mencionada iniciativa SEM 2000, que está comportando en primer lugar la revisión de ciertos reglamentos comunitarios, en segundo lugar una reorganización interna que supone la creación de unidades para la mejora de la gestión en las Direcciones Generales que vertebran al ejecutivo comunitario y, en tercer lugar, una mejora de la coordinación con los Estados miembros en cuestiones relacionadas con el control de la gestión de los fondos comunitarios.

Asimismo, las instituciones comunitarias han situado el

fraude en los fondos comunitarios en el centro de sus preocupaciones. Aquí cabe preguntarse si es función directa de las entidades de control el liderar la lucha contra el fraude, o si estas entidades pueden acabar con el fraude. La respuesta debe ser forzosamente negativa, pues no es ésta la misión para la que han sido creadas ni disponen de los elementos jurisdiccionales y policiales para hacerlo. Sin embargo, también es cierto que un mejor control de las cuentas comunitarias dificultaría las actividades fraudulentas y supondría una buena colaboración en dicha lucha. Lucha que debe ser llevada a cabo por otro tipo de instancias (Tribunales de Justicia, Euro-pol o unidades especializadas como UCLAF) pero a la que los organismos de control pueden contribuir significativamente, tanto en la detección de fraudes como creando sistemas de prevención que hagan más difícil su misma existencia.

Se comprende, pues, que en todo este contexto la función de los órganos de control interno y externo tenga un papel crecientemente relevante. Su consolidación y su buena articulación con los organismos de control de los demás niveles de la administración pública existentes en Europa son tareas ineludibles.

Presupuestación funcional*

Claves de iniciativas anteriores
para la aplicación de la LCRG

Tribunal de Cuentas de los Estados Unidos

A partir de 1950, el estado federal intentó varias iniciativas en toda la administración tendientes a armonizar mejor las decisiones relativas al gasto con los resultados esperados –lo que comúnmente se denomina “presupuestación funcional”.¹ Existe consenso respecto del hecho que ninguno de estos esfuerzos, ni los lanzados por la rama legislativa o la ejecutiva, logró trasladar el centro de atención del proceso presupuestario federal de su permanente concentración en elementos del gasto estatal a los resultados de sus programas.

En 1993, el Congreso sancionó la Ley de Cumplimiento y Resultados del Gobierno (LCRG) para mejorar la eficacia, eficiencia y responsabilidad de los programas federales hacien-

* El presente artículo es la transcripción del Informe del Tribunal de Cuentas de los Estados Unidos –cuya actuación se jerarquizó a partir de la sanción, en el año 1993, de la Ley de Cumplimiento y Resultados del Gobierno (LCRG) para mejorar la eficacia y responsabilidad de los programas federales– a las Comisiones Parlamentarias.

¹ En el presente informe, se utiliza la denominación “presupuestación funcional” para referirse en general al proceso de relacionar los resultados esperados con los niveles de presupuesto, pero no con un enfoque en particular. Tal como se explica en el cuerpo del informe, tanto el concepto como las técnicas de la presupuestación financiera evolucionaron considerablemente desde 1950.

do que los organismos concentraran sus prácticas administrativas en los resultados de los programas. A través de una mejor información sobre la efectividad de los programas federales y el gasto, la LCRG intenta ayudar a los administradores federales a mejorar la productividad de los programas; también apunta a disponer de información para áreas parlamentarias relacionadas con el establecimiento de principios, decisiones sobre gastos y vigilancia de los programas. En cuanto a las decisiones sobre gastos, la LCRG pretende lograr una vinculación más estrecha y más clara entre recursos y resultados. En este sentido, la LCRG puede considerarse el acontecimiento más significativo en un ciclo de ya casi 50 años de esfuerzos gubernamentales federales tendientes a mejorar la productividad del sector público y relacionar las asignaciones de recursos con las expectativas de productividad.

La LCRG dictamina que el Tribunal de Cuentas revise la aplicación de los numerosos requerimientos de la Ley y emita un comentario acerca de las perspectivas de acatamiento por parte de los organismos al iniciarse su aplicación en toda la administración en 1997. Este informe constituye un componente de la respuesta del Tribunal de Cuentas a dicha obligación prevista por la ley.² Específicamente, el presente informe compara y contrasta los elementos de diseño y los enfoques clave de la LCRG con las iniciativas anteriores que también intentaron relacionar los recursos con los resultados, concepto generalmente denominado presupuestación funcional.³ Una hipótesis primordial de nuestro trabajo fue que comprender las iniciativas anteriores puede ayudar al Congreso a anticipar los futuros desafíos en la aplicación de la LCRG.

Además de un amplio análisis de la bibliografía de iniciati-

² Puede encontrarse más información sobre cuestiones de aplicación de la LCRG en *Executive Guide: Effectively Implementing the Government Performance and Results Act* (GAO/CG-96-118, junio 1996); *Managing for Results: Achieving LCRG's Objectives Requires Strong Congressional Role* (GAO/T-CGD 96-79, mar. 6, 1996); *LCRG Performance Reports* (GAO/GCD-96-66R, feb. 14, 1996); y *Managing for Results: Status of the Government Performance and Results Act* (GAO/CGD/AIMD-95-133, junio 27, 1995)

³ Como se menciona en el cuerpo del presente informe, la LCRG requiere pilotos de presupuestación funcional que presenten los niveles anticipados de salidas y resultados que se producirían variando los niveles de gasto.

vas anteriores y la LCRG, reunimos comisiones de responsables de organismos y personal legislativo involucrados en la implementación de la LCRG, así como académicos y otros expertos familiarizados con la LCRG y algunas de las iniciativas anteriores. Se pidió a los miembros de las comisiones que comentaran una serie de problemas que identificamos para la implementación de la LCRG a partir de nuestro análisis. A lo largo del presente informe, designamos a estos miembros de comisiones en razón de su pertenencia a una rama particular del gobierno o como “expertos” en razón de sus antecedentes en las áreas de presupuestación y administración pública. Si bien no son necesariamente concluyentes o generalizables, las opiniones expresadas por los integrantes de las comisiones cubren un amplio espectro de perspectivas que reflejan múltiples jurisdicciones de comisiones parlamentarias y una amplia gama de departamentos y organismos ejecutivos. Por último, discutimos el presente informe con altos funcionarios de la Oficina de Administración y Presupuesto (OAP), los cuales propusieron varios ajustes técnicos que incorporamos según su conveniencia.

Síntesis de resultados

En su estructura, enfoque y objetivo globales, la LCRG incorpora importantes lecciones aprendidas de esfuerzos anteriores. No obstante, subsisten muchos de los problemas hallados en iniciativas anteriores y es muy probable que sigan planteando dificultades significativas si la LCRG pretende alcanzar su objetivo de relacionar mejor las decisiones que afectan los recursos con los niveles de productividad.

- En los casos en que los esfuerzos anteriores no lograron relacionar la planificación y medición de la productividad de la rama ejecutiva con los procesos de asignación parlamentaria de recursos, la LCRG requiere una consulta explícita entre las ramas ejecutiva y legislativa respecto de los planes estratégicos de los organismos. Las experiencias de las iniciativas anteriores indican que los esfuerzos tendientes a relacionar los recursos con los resultados deben empezar en

la fase de planificación con una comprensión esencial de los objetivos programáticos. El desafío, para quienes apliquen la LCRG, consistirá en asegurar que las consultas sean consistentes y aborden los objetivos a veces conflictivos y antagónicos de los programas federales y las diversas expectativas de los participantes.

- En los casos en que las iniciativas anteriores concibieron formatos únicos de información de resultados a menudo desconectados de las estructuras utilizadas en las presentaciones parlamentarias sobre el presupuesto, la LCRG requiere que los organismos planifiquen y evalúen los resultados utilizando las “actividades programáticas” enumeradas en sus presentaciones presupuestarias.⁴ No obstante, las estructuras de las actividades programáticas varían en todo el gobierno federal y también es probable que varíe el grado en que las estructuras actuales pueden respaldar tanto las necesidades de planificación de los resultados de la LCRG como la adopción parlamentaria de decisiones referidas al presupuesto.
- En los casos en que las iniciativas anteriores no estuvieron en líneas generales preparadas para las dificultades asociadas con la evaluación de los resultados de los programas federales y se limitaron a menudo a simples cálculos de la productividad y la distribución del trabajo, la LCRG establece una preferencia por la medición de la productividad reconociendo no obstante la necesidad de desarrollar una gama de medidas que incluyan cálculos no cuantitativos y de resultados.⁵ Al concentrarse en las realizaciones se desplaza la definición de responsabilidad del objetivo tradicional de las realizaciones, los procesos y proyectos a una perspecti-

⁴ La expresión “actividad programática” se refiere a los listados de proyectos y actividades en la parte del Apéndice del Presupuesto del Gobierno de los Estados Unidos. Las estructuras de las actividades programáticas apuntan a proporcionar una representación elocuente de las operaciones financiadas por una cuenta específica del presupuesto.

⁵ La LCRG define los cálculos de resultados como una evaluación de los resultados de una actividad programática comparados con su propósito establecido. A la inversa, los cálculos de rendimiento se refieren a la tabulación, el cálculo o el registro de la actividad o el esfuerzo, a saber controles procesados o alumnos inscritos.

va centrada en los resultados de los programas federales. No obstante, las dificultades asociadas con la elección de las mediciones apropiadas y el establecimiento de las relaciones entre las actividades y los resultados continuarán planteando dificultades en muchos casos para juzgar si los cambios en los niveles de financiación afectarán las realizaciones de los programas federales.

Nuestras conversaciones con personal legislativo y responsables de organismos seleccionados revelaron diferencias fundamentales de puntos de vista y expectativas que con frecuencia constituyen una consecuencia necesaria de nuestro sistema de poderes separados. Por ejemplo, el personal legislativo se concentró en su función de vigilancia y puso de relieve la productividad de los programas a corto plazo, la coherencia en el tiempo en cuanto a la información, las presentaciones y la responsabilidad. Por el contrario, los responsables de organismos del ejecutivo hicieron hincapié en las metas a largo plazo, la adaptabilidad a las necesidades cambiantes y la flexibilidad en la ejecución. Las iniciativas anteriores en muchos casos fracasaron porque no existía ningún mecanismo susceptible de reconciliar o aunque más no sea abordar estos puntos de vista legítimos pero muchas veces antagónicos. A través de consultas requeridas y documentos formales y públicos, la LCRG apunta a estimular un intercambio de puntos de vista explícito y periódico entre las distintas ramas; no obstante, subsistirán inevitablemente y con justa razón los problemas intrínsecos planteados por nuestro sistema de verificaciones y saldos.

La LCRG difiere de las iniciativas anteriores en dos aspectos importantes. Primero, las iniciativas anteriores de presupuestación funcional se aplicaron normalmente a toda la administración dentro de un solo ciclo de presupuesto anual. En cambio, la LCRG define un proceso de implementación multianual y repetitivo en toda la administración que incorpora pruebas piloto y evaluaciones formales de conceptos claves. De esta manera, la LCRG aumenta el potencial de integración de la planificación, la presupuestación y el cálculo de las realizaciones al tiempo que previene contra las expectativas desmesuradamente altas que afectaron a las iniciativas anterior-

res. Segundo, la LCRG enfrentará un medio operativo desconocido para sus antecesoras: esfuerzos constantes para restringir el gasto. Este clima presupuestario restrictivo puede crear el imperativo de relacionar la información sobre la productividad con las decisiones referidas a los recursos, pero es probable que intensifique las diferencias existentes en las expectativas entre las ramas ejecutiva y legislativa.

Las iniciativas anteriores demuestran que la presupuestación funcional es un concepto en evolución que no puede considerarse en simples términos mecanicistas. El proceso de presupuestación constituye intrínsecamente un ejercicio de opción política –que reparte recursos escasos entre necesidades y prioridades antagónicas–, en el cual la información sobre la productividad puede ser un factor, pero no el único, implícito en las decisiones. La LCRG se basa en la premisa de que las expectativas en cuanto a la productividad de los programas deben arrojar mayor claridad sobre las decisiones referidas al presupuesto. En definitiva, este objetivo de relacionar los recursos con los resultados implica riesgos y beneficios. El riesgo radica en esperar mucho muy pronto –por ejemplo, que puedan asociarse realizaciones discretas con compromisos específicos de recursos, o que la información sobre la productividad pueda aportar rápidamente soluciones a las presiones presupuestarias actuales. Pero también hay beneficios. La LCRG tiene el potencial de aportar explícitamente información sobre la productividad a las deliberaciones presupuestarias, haciendo pasar de ese modo los términos del debate de los simples datos a los resultados esperados y reales.

Las iniciativas federales adoptaron distintos enfoques para la presupuestación funcional

A nivel federal, el interés en la presupuestación funcional trajo aparejadas numerosas iniciativas desde la Segunda Guerra Mundial, entre ellas cuatro que tuvieron como objetivo toda la administración: (1) las reformas derivadas de la primera Comisión Hoover en sus esfuerzos por achicar el Estado después de la Segunda Guerra Mundial, (2) el Sistema de Planifica-

ción-Programación-Presupuestación (SPPP) iniciado en 1965 por el presidente Johnson, (3) la Administración por Objetivos (APO) iniciada en 1973 por el presidente Nixon, y (4) la Presupuestación Base Cero (PBC) iniciada en 1977 por el presidente Carter. Cada uno de estos esfuerzos estableció procedimientos singulares para relacionar los recursos con los resultados. A continuación resumimos y describimos brevemente cada una de estas iniciativas; los apéndices II a V ofrecen más información general.

Un "presupuesto funcional" federal, patrocinado por primera vez en 1949 por la Comisión Hoover, tuvo como objeto desviar la concentración en los factores de producción de la administración a sus funciones, actividades, costos y realizaciones. En vez de poner el acento en los elementos de gasto —por ejemplo, salarios, alquiler e insumos— el presupuesto funcional debía describir los productos finales esperados, derivados de una función o actividad específicas —por ejemplo, armas, capacitación, seguros, proyectos de construcción o actividades de investigación. De acuerdo con las recomendaciones de la Comisión, el Congreso sancionó la Ley de Procedimientos Contables y Presupuestarios (LPCP), la cual requería, entre otras cosas, que en su presentación del presupuesto al Congreso el Presidente presentara las "funciones y actividades" de la administración, que finalmente se institucionalizaron como otra presentación presupuestaria: "obligaciones por actividades". Estas presentaciones tenían como objeto describir los programas, proyectos o actividades más importantes asociados con cada requerimiento del presupuesto federal —en cierto modo, el "presupuesto funcional" de una administración, que en ese momento estaba dedicado sobre todo a suministrar directamente bienes y servicios específicos.⁶ La infor-

⁶ La recomendación de la Comisión Hoover para un presupuesto funcional constituyó al principio un requerimiento establecido por la ley aplicable al Ministerio de Defensa a través de las Enmiendas a la Ley de Seguridad Nacional de 1949. El presupuesto fiscal para el año 1951 del presidente Truman, emitido en enero de 1950, fue considerado posteriormente como el "primer presupuesto funcional" por aplicar los conceptos de la Comisión en toda la administración. No obstante, en la LPCP, que se sancionó en el otoño de 1950 e institucionalizó la presentación presidencial del presupuesto 1951, no figuraba la expresión "presupuesto funcional." Durante el debate final, algunos

mación sobre la distribución del trabajo y el costo unitario empezó a aparecer en el Presupuesto del Presidente, asociada con las presentaciones de las “obligaciones por actividades”, proporcionando un medio para informar públicamente acerca de los resultados del gasto federal.

El Sistema de Planificación-Programación-Presupuestación (SPPP) sancionado en toda la administración por el presidente Johnson en 1965, asumió que podían disponerse distintos niveles y tipos de productividad, cuantificados y analizados para adoptar las mejores decisiones presupuestarias. En esencia, el SPPP introdujo una estructura de adopción de decisiones en el proceso de formulación del presupuesto de la rama ejecutiva presentando y analizando opciones entre los objetivos de las políticas a largo plazo y formas alternativas de alcanzarlos. La planificación multianual tenía que basarse en la “estructura programática” de un organismo, que debía proporcionar una manifestación coherente de una necesidad nacional, una directiva del organismo para satisfacer dicha necesidad y las actividades planificadas para lograrlo. Se definía en general la productividad como las realizaciones del organismo, con una estructura programática de los organismos que relacionaba los productos finales con los objetivos a largo plazo. Los análisis de sistemas y otras herramientas analíticas sofisticadas constituían una parte inherente al SPPP, donde el cálculo era un medio esencial para comprender mejor los productos finales, beneficios y costos federales.

La Administración por Objetivos, que constituyó principalmente una iniciativa tendiente a mejorar la administración federal, intentó en definitiva relacionar los objetivos establecidos por los organismos con sus requerimientos presupuestarios. Iniciada en 1973 por el presidente Nixon, la APO fijó un proceso para responsabilizar a los administradores de organismos de lograr las realizaciones y los resultados convenidos. Los directores de los organismos pasaron a ser responsables de alcanzar los objetivos presidenciales de impor-

miembros sostuvieron que la expresión era redundante con respecto a la denominación “funciones y actividades” y podía resultar limitadora en futuras presentaciones del presupuesto.

tancia nacional; los administradores dentro de un organismo fueron considerados responsables de los objetivos establecidos conjuntamente por los supervisores y los subordinados. La productividad se definió principalmente como los productos finales y procesos de un organismo, pero también se hicieron esfuerzos por definir la productividad como los resultados del gasto federal —lo que hoy se denominaría “realizaciones”.

La Presupuestación Base Cero (PBC) constituyó un proceso de formulación del presupuesto de la rama ejecutiva introducido en la administración federal en 1977 por el presidente Carter. Su principal objetivo fue optimizar los logros existentes en niveles presupuestarios alternativos. Con la PBC, se apuntaba a que los organismos fijaran prioridades en base a los resultados programáticos que podían lograrse a niveles alternativos de gasto, uno de los cuales debía estar por debajo de la financiación en curso. Al desarrollar las propuestas para el presupuesto, estas alternativas debían ordenarse de manera secuencial desde las organizaciones de nivel más bajo hasta el ministerio y sin referencia a una base presupuestaria anterior. La idea de la PBC era encontrar una relación clara y precisa entre los recursos presupuestarios y los resultados programáticos.

La herencia de las iniciativas anteriores: evolución de la presupuestación funcional

Pese a que en general se considera que no alcanzaron los objetivos establecidos, las iniciativas anteriores contribuyeron a la evolución del cálculo en base a la productividad y a la presupuestación en la administración federal. Muchos conceptos introducidos por primera vez por estas iniciativas fueron absorbidos en la administración federal y se mantuvieron aun después de olvidados sus orígenes en el SPPP, la APO o la PBC.

- Las reformas de la Comisión Hoover produjeron en definitiva cambios permanentes en las presentaciones del presupuesto del Presidente y una mayor inclusión de información

sobre la productividad en las síntesis narrativas asociadas a cada cuenta de presupuesto. Las presentaciones de las “obligaciones por actividades” establecidas en respuesta a las recomendaciones sobre presupuestación funcional de la Comisión continúan actualmente, aunque en este momento se denominan “obligaciones por actividad programática” o, más informalmente, “actividades programáticas”.

- El SPPP y la APO fomentaron un análisis de problemas difíciles de medición de la productividad que puso de manifiesto, en definitiva, las limitaciones intrínsecas del análisis en un ambiente político y la relación a menudo compleja e incierta entre las actividades, los productos finales y las realizaciones federales.
- La PBC ilustró la utilidad de definir y presentar niveles de financiación alternativos y una participación más amplia de los administradores de los programas en el proceso del presupuesto.

Consideradas en forma colectiva, las iniciativas anteriores indican dos temas comunes. Primero, cualquier esfuerzo por relacionar los planes y los presupuestos –o sea, relacionar la responsabilidad del ejecutivo de definir estrategias y enfoques con el “poder sobre los fondos” del legislativo– debe incluir explícitamente a ambas ramas de nuestro gobierno. El SPPP y la PBC fallaron en gran medida porque trataron de desarrollar intencionalmente planes y cálculos de productividad aislados del control parlamentario y de los procesos de asignación de recursos. Al no debatir y convenir conjuntamente los objetivos, las metas y las actividades, no hubo un consenso respecto de cómo debía ser la productividad, cómo medirla o cómo integrar la información sobre la productividad a las decisiones sobre los recursos.

En segundo lugar, el concepto de presupuestación funcional evolucionó y probablemente seguirá haciéndolo. Las iniciativas anteriores ilustran un paso gradual de la noción directa de eficiencia que aparece en las recomendaciones de la Comisión Hoover a los procesos cada vez más complejos y mecanicistas del SPPP y la PBC. La presupuestación es el proceso de tomar decisiones y todas las iniciativas tendientes a mejorar la racionalidad de las decisiones sobre el presupuesto

concentrándose en los resultados de las actividades –independientemente de cómo se definan dichos resultados. Esta situación indica que ninguna definición de presupuestación funcional abarca la gama de necesidades e intereses pasados y presentes del personal directivo federal. Un comentarista resumió esta realidad de la siguiente manera.

“Para un estudiante de la política y de los cuerpos legislativos, [la presupuestación funcional] significa... una presentación y análisis de los requerimientos del presupuesto que pone de manifiesto los problemas y hace posibles decisiones más eficaces. Para un administrador de alto rango, ... también significa más flexibilidad y discreción en sus operaciones, además de más control y responsabilidad en lo que hace a sus subordinados. En los niveles más bajos de un organismo, *puede* significar una sola fuente de financiación, un aumento de la autoridad, flexibilidad y responsabilidad en el uso de los fondos... Para el contador, significa contabilidad de obligaciones, contabilidad de costos, separar las cuentas de capital de las operativas, fondos de operaciones, y muchas otras técnicas.”⁷

En otras palabras, esta multiplicidad de definiciones refleja las diferencias que hay en las funciones que desempeñan los distintos participantes del proceso presupuestario. Y, dadas la complejidad y la enormidad del proceso del presupuesto federal, la presupuestación funcional a nivel federal deberá abarcar una gran diversidad de perspectivas en sus esfuerzos tendientes a relacionar los recursos con los resultados.⁸

⁷ Frederick C. Mosher, *Program Budgeting: Theory and Practice with Particular Reference to the U.S. Department of the Army* (New York: American Book-Stratford Press, 1954), págs.80-81.

⁸ Esta observación no se limita a la administración federal. Véase *Performance Budgeting: State Experiences and Implications for the Federal Government* (GAO/AFMD-93-41, febrero 17, 1993); *Using Performance Measures in the Federal Budget Process*, preparado por la Oficina de Presupuesto del Congreso, julio 1993; *Joint Staff Report: Performance Budgeting*, preparado por la Comisión Conjunta de Presupuesto y la Oficina de Planificación y Presupuestación estatal, Estado de Colorado, septiembre 20, 1995; y *Budgeting for Results: Perspectives on Public Expenditure Management*, preparado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 1995.

El futuro de la Presupuestación funcional: Ley de Cumplimiento y resultados del gobierno

Como iniciativa federal actual tendiente a relacionar los recursos con los resultados, la LCRG trata de incluir a todos los participantes, conecta directamente los planes y los cálculos con las presentaciones del presupuesto y centra la atención en la medición del resultado. La LCRG exige a los organismos federales que fijen objetivos estratégicos en consulta con el Congreso y con interesados clave; que desarrollen planes para las actividades programáticas; que midan la productividad; y que informen anualmente al Presidente y al Congreso acerca del grado en que fueron alcanzados los objetivos. El Apéndice VI contiene información adicional sobre los propósitos y requerimientos de la LCRG.

La LCRG puede considerarse una mezcla de las mejores características de sus predecesoras. Su conexión obligatoria con las presentaciones del presupuesto se remonta a la LPCP; su interés en la medición de la productividad y las comparaciones inter-organismos refleja al SPPP; y su preocupación con las realizaciones y los productos finales emula a la APO. En términos de presupuestación funcional, la LCRG evita los enfoques mecanicistas de los esfuerzos anteriores, especialmente el SPPP y la PBC. El informe de la comisión del Senado sobre la LCRG⁹ puso énfasis en que si bien “esta Ley no contiene provisiones que autoricen o implementen un presupuesto funcional”, es imperativo que el “Congreso alcance una comprensión clara de lo que se interpone en los resultados de cada dólar gastado”. Reconociendo que “no se ve claramente cuál es la mejor manera de presentar la información [sobre la productividad] y cuáles serán los resultados”, la LCRG requiere proyectos piloto para desarrollar formas alternativas de presupuestos funcionales.

Como señaló un observador, “no existe ninguna varita mágica que reemplace la evaluación del presupuesto y las normas presupuestarias por ciencia.”¹⁰ Las iniciativas anteriores

⁹ Informe del Senado No. 103-58 (1993).

¹⁰ John Mikesell, *Fiscal Administration*, 4^ª edición (Belmont, CA: Wadsworth,

demuestran que no hay ninguna vinculación directa entre la información sobre la productividad y las decisiones sobre asignaciones de fondos. Los supuestos implícitos del SPPP y la PBC –de que el análisis sistemático de las opciones podría reemplazar al criterio político– resultaron en definitiva insostenibles. La LCRG reconoce que es el personal directivo y no los sistemas presupuestarios, quien debe suministrar los criterios necesarios dentro de un contexto del sector público. Vale decir, en un proceso político, la información sobre la productividad puede ser uno de los factores, pero no el único, de la decisión presupuestaria; la información sobre la productividad puede cambiar los términos del debate, pero no necesariamente la decisión última.

Finalmente, la LCRG debe considerarse como parte de una serie de esfuerzos reformistas importantes a nivel administrativo y financiero actualmente en curso en el gobierno federal que comparten los objetivos comunes de un mejor manejo y mayor responsabilidad por los resultados. Por ejemplo, la Ley de Directores Financieros y los esfuerzos del Consejo Federal de Normas Contables tratan de aumentar la confianza del pueblo en el gobierno mejorando la información financiera. Estos esfuerzos ayudarán, entre otras cosas, a lograr un mejoramiento de la contabilidad de costos y la confiabilidad de los datos, pasos esenciales para ajustar exactamente los recursos a la productividad programática.

La LCRG contiene importantes elementos de concepción que incorporan lecciones del pasado, pero subsisten dificultades en cuanto a su implementación

En su estructura, enfoque y objetivo la LCRG incorpora importantes enseñanzas de las iniciativas federales anteriores sobre presupuestación funcional. Por ejemplo:

- al requerir la consulta entre las ramas ejecutiva y legislati-

va respecto de los objetivos y misiones globales de los organismos, la LCRG supera los intentos fallidos de relacionar los procesos de planificación y fijación de objetivos con el proceso parlamentario del presupuesto;

- al requerir la utilización de actividades programáticas en las solicitudes presupuestarias de un organismo como base para la planificación y la medición de la productividad, la LCRG aumenta las perspectivas de establecer relaciones eficaces con el presupuesto; y
- al hacer hincapié en una gama de mediciones de la productividad que propugnan realizaciones pero no las exigen inicialmente, la LCRG suministra un marco de referencia realista para las expectativas y posibilidades de medición de la productividad en el ámbito federal.

No obstante, muchas de las dificultades que debieron enfrentar los esfuerzos anteriores aún no han sido resueltas y es probable que afecten los esfuerzos iniciales de aplicación de la LCRG. Los responsables de organismos, el personal legislativo y otros expertos con los cuales nos reunimos, reconocieron la persistencia de estas cuestiones y pusieron de manifiesto la necesidad de ajustar las expectativas a medida que se desarrollen y prueben nuevos enfoques.

La LCRG subraya la planificación estratégica formal incorporando la consulta a los interesados

En los casos en que la mayoría de las iniciativas anteriores no relacionaron la información sobre productividad desarrollada dentro de la rama ejecutiva con los procesos parlamentarios, la LCRG estipula que los organismos deben establecer consultas con comisiones parlamentarias informadas y otros interesados a medida que avancen los esfuerzos estratégicos de planificación. Este requerimiento constituye el cambio más fundamental de la LCRG y quizá su desafío más significativo, pues cualquier esfuerzo por relacionar los recursos con los resultados debe abarcar una comprensión fundamental de los objetivos de un programa específico. No obstante, las discu-

siones entre los organismos y el Congreso respecto de la planificación estratégica pueden llegar a acentuar los objetivos antagónicos y conflictivos de muchos programas federales al igual que las expectativas a veces diferentes entre los distintos interesados en las ramas legislativa y ejecutiva. Por otra parte, el hecho de que el gobierno federal dependa cada vez más de terceros –sobre todo, los gobiernos estatales y locales y los contratistas– complica aún más los esfuerzos tendientes a lograr consenso respecto de los objetivos programáticos. Y, sobre todo, los funcionarios de la rama ejecutiva y los miembros del personal legislativo con los que hablamos parecían abordar las consultas de planificación estratégica con expectativas muy diferentes.

En su mayor parte, las iniciativas anteriores definían los procesos de planificación como actividades internas de los organismos, con una visibilidad externa limitada y prácticamente sin participación externa. Es lógico que, en los casos en que las iniciativas se limitaron en la práctica a la rama ejecutiva, el control legislativo y la adopción de decisiones presupuestarias en definitiva no se hayan visto afectados; el Congreso recurrió a fuentes de información tradicionales, que los organismos rápidamente volvieron a poner de relieve. Por ejemplo, en el SPPP, los organismos del ejecutivo no suministraron al Congreso información sobre opciones programáticas alternativas ni tampoco sobre los fundamentos de las decisiones de seguir con determinado rumbo programático, a menudo pese a las peticiones del Congreso.¹¹ Durante la APO, los objetivos presidenciales aprobados por la administración se dieron a publicidad, pero no se solicitó la participación parlamentaria para determinar estos objetivos. Si bien algunos paquetes de decisiones de la PBC se pusieron a disposición del Congreso, las diferencias de formato y la voluminosa cantidad

¹¹ En una audiencia parlamentaria donde se debatía la posibilidad de disponer de información sobre el SPPP para el Congreso, la Dirección de Presupuesto (DDP), antecesora de la OAP, adoptó la posición de que la información utilizada para desarrollar el presupuesto era interna para la rama ejecutiva. No obstante, la DDP estableció que los requerimientos presupuestarios y las justificaciones legislativas debían incorporar los datos de evaluación y estimaciones de costos surgidos del análisis del SPPP.

de documentos limitaron el interés parlamentario desalentando su utilización.¹²

La premisa de la LCRG respecto de la participación legislativa y ejecutiva conjunta en la planificación estratégica es nueva. La LCRG requiere un documento formal basado parcialmente en consultas con el Congreso y otros interesados. El informe del Senado sobre la LCRG indica que los planes estratégicos deben servir de fundamento a un proceso recurrente de fijación de objetivos y medición de la productividad ligado a las actividades programáticas de los organismos y los objetivos deben ser claros y precisos para mantener un rumbo coherente. El informe del Senado sobre la LCRG reconoce que los cambios de filosofía política pueden alterar las prioridades y los medios tendientes a alcanzar los objetivos, pero presupone que las misiones y objetivos determinados legislativamente deben mantenerse en gran medida intactos de un año a otro. La planificación estratégica de la LCRG fue considerada esencialmente distinta de los esfuerzos anteriores por requerir que las misiones y objetivos de los organismos se vinculen con las operaciones cotidianas.

Las iniciativas anteriores destinadas a toda la administración indican que será difícil alcanzar los objetivos de consulta referidos a la planificación estratégica de la LCRG, especialmente teniendo en cuenta los cambios en el énfasis y el enfoque establecidos por la LCRG. Por ejemplo, lograr un nivel razonable de consenso respecto de los objetivos estratégicos casi seguramente chocará contra obstáculos políticos. Los objetivos antagónicos y/o ambiguos en muchos programas federales derivan a menudo del proceso de formación de consenso; la planificación estratégica, considerada como una simple reanimación de viejos conflictos puede no ser bien recibida dentro del proceso político. Además, la dependencia continua, y en los últimos años acrecentada, del gobierno federal respecto de los gobiernos estatales y locales y de otros terceros para brindar servicios financiados federalmente —algunos de

¹² Algunos pilotos de la PBC se enviaron al Congreso antes de la aplicación en toda la administración, pero los resultados fueron similares a la iniciativa Carter: su utilización por parte del Congreso se vio dificultada por los enormes volúmenes de información en formatos poco familiares.

los interesados que probablemente formarían parte del proceso de consulta- agrega complicaciones suplementarias a la perspectiva de lograr consenso. Por ejemplo, se consideró que aplicar el SPPP a los programas que requieren la participación de los gobiernos federales, estatales y locales constituye una dificultad de implementación considerable.

Las conversaciones con miembros del personal de la rama legislativa y ejecutiva confirmaron los planteos antes mencionados y también indicaron que estos responsables pueden estar abordando la planificación estratégica desde perspectivas esencialmente distintas. Los responsables de los organismos consideraron los planes estratégicos como un medio potencialmente útil para llegar a un diálogo con las comisiones parlamentarias, pero se mostraron escépticos respecto de la posibilidad de lograr consenso en cuanto a los objetivos estratégicos, especialmente teniendo en cuenta los puntos de vista muchas veces conflictivos entre los múltiples interesados parlamentarios en un organismo. Algunos señalaron que lograr consenso puede traer aparejados planes más retóricos que sustantivos y dudaron de la capacidad de dichos planes para esclarecer las decisiones parlamentarias. Los miembros del personal legislativo indicaron que algunos de los planes estratégicos iniciales no eran demasiado consistentes y no contenían los detalles necesarios. Un miembro del personal expresó su temor de que se utilicen los planes estratégicos de los organismos para presentar proyectos y justificaciones políticas del status quo en vez de evaluaciones verdaderas de la necesidad y el valor de actividades programáticas específicas. Otro miembro del personal legislativo indicó que la mayor concentración en el proceso de planificación estratégica puede llegar a obstaculizar los procesos tradicionales de vigilancia y control parlamentarios.

Algunos expertos contactados indicaron que deben reducirse las expectativas referidas a la planificación estratégica, especialmente en los intentos iniciales de consulta parlamentaria. Específicamente, instaron a los organismos y al Congreso a buscar un "grado razonable" de consenso en los proyectos de planes estratégicos y a permitir varias repeticiones para refinar los planes y demarcar los límites de conflicto y acuerdo. En opinión de dichos expertos, establecer un diálogo

go permanente entre las ramas será más importante que buscar un consenso inmediato.

La planificación y la medición de la productividad según la LCRG requiere la vinculación directa con el presupuesto

En los casos en que las iniciativas anteriores tendieron a pensar estructuras únicas para captar la información sobre la productividad que en definitiva resultó difícil de relacionar con las presentaciones presupuestarias parlamentarias, la LCRG requiere que los organismos planifiquen y midan la productividad utilizando las mismas estructuras que forman la base del pedido de presupuesto del organismo: las actividades programáticas. Este elemento fundamental de la concepción de la LCRG apunta a asegurar un vínculo simple y directo entre los planes, los presupuestos y la información sobre la productividad y el control parlamentario correspondiente y los procesos de asignación de recursos. No obstante, es probable que la adecuación de las estructuras actuales de las actividades programáticas de los organismos a los objetivos de la LCRG varíe ampliamente y requiera una modificación o el uso de vías de cruce. Las conversaciones con responsables de organismos y miembros del personal legislativo indican en ambos casos que son conscientes de las potenciales dificultades de poner en práctica este requerimiento de la LCRG, pero, una vez más, tienden a ver la necesidad y los beneficios de hacer ajustes en las estructuras de las actividades programáticas desde distintos puntos de vista.

Como se dijo anteriormente, las “estructuras programáticas” (SPPP) y las “unidades de decisión” (PBC) de las iniciativas anteriores de presupuestación funcional no fueron pensadas, al menos en un principio, para que se conectaran explícitamente ni con la estructura organizativa de un organismo ni con las justificaciones presupuestarias parlamentarias.¹³

¹³ De hecho, con el SPPP, lo que se esperaba es que en definitiva las presentaciones referidas al presupuesto respondieran a las nuevas estructuras programáticas. La orientación del SPPP señalaba que con el tiempo “puede ser

Los intentos de establecer vías de cruce entre las estructuras programáticas del SPPP y las presentaciones presupuestarias resultaron indebidamente engorrosos, y los posteriores esfuerzos tendientes a armonizar estas estructuras con el presupuesto federal fueron en definitiva un fracaso. Asimismo, con la PBC, fue necesario establecer vías de cruce entre las unidades de decisión y las estructuras presupuestarias, y las consolidaciones de las unidades de decisión ensombrecieron el análisis de los niveles alternativos de gasto y productividad que constituían el supuesto rasgo característico de la PBC. El interés parlamentario en ambas iniciativas declinó rápidamente cuando no pudieron relacionarse directamente los planes y la información sobre la productividad con las estructuras presupuestarias y de vigilancia. A la larga, el significado de las incompatibilidades estructurales fue que los recursos no estaban relacionados con la nueva información sobre los resultados.

La exigencia de la LCRG de utilizar actividades programáticas que aparece en el Presupuesto del Presidente como base para la planificación y la evaluación de la productividad, apunta a establecer el vínculo presupuestario directo ausente en iniciativas anteriores. Pero este objetivo depende de la capacidad de las estructuras de las actividades programáticas actuales para satisfacer las necesidades de la LCRG. Vale decir, en los casos en que el éxito de las iniciativas anteriores dependía del grado en que estas estructuras de planificación únicas podían relacionarse con los procesos parlamentarios, las estructuras actuales de las actividades programáticas útiles para los procesos parlamentarios de asignación de recursos deben probar su adaptación a los objetivos de planificación y evaluación. Las estructuras de actividades programáticas, sujetas al control de la OAP¹⁴ y de las operaciones que se

necesario y deseable que la parte del programa por actividad... se armonice con la estructura programática desarrollada".

¹⁴ La circular A-11 de la OAP, "Preparación y presentación de estimaciones presupuestarias", estipula que las actividades programáticas de un organismo deben ser útiles para el análisis y la evaluación de las estimaciones presupuestarias, estar relacionadas con las operaciones administrativas del organismo y tener un respaldo contable.

producen en general entre los organismos y las subcomisiones de asignaciones, difieren de un organismo a otro y, dentro de un organismo, de una cuenta de presupuesto a otra. Las actividades programáticas, al igual que las cuentas de presupuesto, pueden representar orientaciones programáticas, de procesos, organizativas u otras¹⁵ y, del mismo modo, su adaptación a los fines de planificación y evaluación de la LCRG también varía. Por ejemplo, durante la PBC, algunos organismos utilizaron sus actividades programáticas como base para las unidades de decisión consolidadas; un organismo que lo hizo constató que la orientación de sus actividades programáticas a los procesos (a saber, el desarrollo normativo) hicieron perder sentido a las clasificaciones de la PBC.

Con la LCRG, cuando las estructuras de las actividades programáticas presentan obstáculos a los objetivos de planificación y evaluación de la productividad, los organismos tienen opciones. La LCRG permite que, llegado el caso, los organismos consoliden, agrupen o separen estructuras de actividades programáticas con fines de planificación de la productividad. Este enfoque requerirá naturalmente posteriores vías de cruce, pero presumiblemente no tan gravosas como las de iniciativas anteriores. Los organismos también deben tratar de renegociar las actividades programáticas con sus subcomisiones de asignación y la OAP. No obstante, las actividades programáticas cumplen funciones específicas y pueden ser reuentes al cambio frecuente o considerable. Por ejemplo, las actividades programáticas (1) proporcionan una estructura relativamente coherente para la OAP y el Congreso, lo cual permite comparar el gasto en curso con las estimaciones de necesidades futuras, y (2) forman muchas veces la unidad básica del control parlamentario para determinar los umbrales de reprogramación.¹⁶

¹⁵ En *Budget Account Structure: A Descriptive Overview* (GAO/IMD-95-179), septiembre 18, 1995 se desarrolla extensamente este punto.

¹⁶ La reprogramación consiste en desviar fondos dentro de una asignación para fines distintos de los contemplados en el momento en que se solicitó y suministró la asignación. Varias subcomisiones de asignaciones utilizan las estructuras de actividades programáticas para establecer umbrales de reprogramación. Si un organismo necesita desviar fondos de una actividad a otra por encima del umbral definido, debe notificar a la subcomisión.

Los responsables de organismos con los que hablamos confirmaron la adecuación variable de sus estructuras de actividades programáticas a los objetivos de la LCRG. Un organismo realizó con éxito el proceso de planificación de la productividad utilizando sus actividades programáticas existentes; otro organismo tuvo que elaborar una estructura de planificación distinta y luego volver a conectarla con las actividades programáticas usando una vía de cruce. Este segundo organismo tenía una estructura de actividades programáticas que reflejaba sus unidades organizativas –una estructura útil para los fines de responsabilidad tradicionales pero menos útil para la planificación de las realizaciones. Otros organismos, por su parte, separaron la planificación de la productividad de las estructuras de actividades programáticas, por creer necesario establecer primero metas, medidas y objetivos programáticos apropiados antes de contemplar la vinculación con el presupuesto. Estos organismos pensaron en basarse en la estipulación de la LCRG para agrupar, separar o consolidar las actividades programáticas.

Nuestras conversaciones con responsables de organismos y miembros del personal legislativo pusieron de manifiesto una potencial tensión en cuanto al uso de las actividades programáticas como base para la planificación y la evaluación de la productividad de los organismos. Algunos responsables de organismos consideraron las estructuras de actividades programáticas secundarias respecto de la planificación estratégica; de ahí que, en los casos en que las estructuras de actividades programáticas actuales resulten inadecuadas para los fines de planificación, estos funcionarios consideran que el cambio en la estructura de actividades programáticas es inevitable o apropiado. Los miembros del personal legislativo en general consideraron que estas estructuras son fundamentales para el control parlamentario de las actividades de los organismos; por lo tanto, el cambio es visto con aprensión y preocupación. Los miembros del personal legislativo en general manifestaron su conformidad con las estructuras existentes y preguntaron si los cambios frustrarían el control parlamentario. Los responsables de organismos en general vieron la necesidad de ser flexibles en la utilización de las actividades programáticas como mecanismo de planificación, y consi-

deraron factible y aconsejable modificar las estructuras de actividades programáticas para responder mejor a los objetivos y metas de la LCRG; no obstante, señalaron que los cambios pueden llegar a resultar difíciles y que negociar con el Congreso puede insumir mucho tiempo. Además, los responsables de organismos manifestaron no estar convencidos de que los cambios en las actividades programáticas necesariamente logren los fines de la LCRG, especialmente en los casos en que existan metas antagónicas o poco claras o cuando los objetivos y las metas de un organismo sean susceptibles de modificarse con el tiempo.

Los expertos con los cuales nos reunimos coincidieron en general en que probablemente la exigencia de actividades programáticas que establece la LCRG plantee un problema de implementación significativo. Un experto mencionó la tensión entre los funcionarios de las ramas ejecutiva y legislativa como diferencia en el fin y la función de la estructura de las actividades programáticas. Los intereses parlamentarios ponen de relieve el control y la vigilancia, lo cual exige detalle y continuidad en la estructura. Los organismos, por su parte, utilizan las actividades programáticas con fines administrativos, lo cual exige menos detalle en favor de una mayor flexibilidad. Otro experto señaló que la LCRG no define cómo agrupar, separar o consolidar las estructuras de actividades programáticas.

La presentación de información sobre la productividad de la LCRG pone el acento en las realizaciones

La presentación de información sobre la productividad de la LCRG permite que los organismos utilicen distintos cálculos de productividad, pero pone particular énfasis en las realizaciones-los resultados reales de una actividad programática comparados con su fin establecido. Las iniciativas anteriores lucharon con una serie de enfoques, encontrando al final que era más práctico evaluar los procesos y productos finales de los organismos que las realizaciones. Los responsables de organismos que aplicaron la LCRG confirmaron el valor de la

evaluación de la realización y también analizaron enfoques alternativos debido al problema intrínseco de medir la realización en un ámbito federal caracterizado por programas de rehabilitación y otros programas llevados a cabo por actores no federales. Los miembros del personal legislativo cuestionaron la validez y utilidad de los datos sobre realizaciones para adoptar decisiones y percibieron un potencial de pérdida de los detalles necesarios. Tomadas en conjunto, las opiniones de los funcionarios del poder ejecutivo y el legislativo indican que la LCRG se verá obligada a identificar mediciones de productividad que se basen en las realizaciones y a la vez resulten útiles para los fines de responsabilidad tradicionales.¹⁷

Las iniciativas anteriores se resistieron a la presentación de informes sobre la productividad. Tomadas en conjunto, sus experiencias reflejan un refinamiento lento de los objetivos y la conciencia de las dificultades de la medición de la productividad dentro de la administración federal. Los esfuerzos impulsados por la Comisión Hoover se centraron en identificar las actividades que debían realizarse y sus costos, descritos más comúnmente como análisis del costo unitario y de la distribución del trabajo. Con el SPPP, los propósitos y usos del análisis se ampliaron hasta incluir un componente de toma de decisiones: a partir de ese momento, no sólo se analizaron los productos finales y sus costos, sino que el SPPP esperaba que dicho análisis fuera capaz de definir los objetivos nacionales más urgentes y determinar los medios más efectivos y eficientes para alcanzarlos. Pero los organismos que intentaron reunir estos datos orientados a la productividad constataron que el proceso era mucho más difícil de lo esperado, y los funcionarios señalaron que harían falta varios años para desarrollar los sistemas de información y recolección contemplados en el SPPP. Los responsables de organismos que relacionaron sus experiencias con el SPPP también señalaron situaciones en las que fue difícil relacionar los programas con un

¹⁷ En *Managing for Results: Experiences Abroad Suggest Insights for Federal Management Reforms* (GAO/CGD-95-120, mayo 2, 1995) y *Managing for Results: State Experiences Provide Insights for Federal Management Reforms* (GAO/CGD-95-22, dic. 21, 1994) se tratan temas afines en gobiernos extranjeros y estatales.

rendimiento establecido o separar otras influencias que pudieran afectar los resultados definitivos. Por ejemplo, se concibió el programa de Movilidad Ascendente para aumentar las habilidades y la motivación para los chicos de bajos ingresos en el secundario. Sin embargo, los funcionarios del SPPP no pudieron aislar el efecto del programa de otras influencias ambientales que también podían haber contribuido al éxito o fracaso de diferentes participantes en el programa.

Si bien iniciativas posteriores redujeron sus expectativas en cuanto al uso de la evaluación y el análisis de las realizaciones, siguieron encontrando dificultades similares. Con la APO, en oposición a las experiencias con el SPPP, debían determinarse los objetivos presidenciales y los programas de organismos afines, seguidos luego de la discusión de medidas adecuadas. Este enfoque reconoció que algunos objetivos presidenciales, como lograr la cooperación con otros países o negociar con éxito contratos económicos internacionales, no se prestaban al análisis científico. Se suponía que los paquetes de decisiones de la PBC incluirían los productos finales o logros esperados de un programa. Sin embargo, estas evaluaciones de la productividad se vieron desbordadas rápidamente por la necesidad de presentar paquetes de decisiones dentro de los plazos presupuestarios. La PBC permitió el uso de mediciones sustitutas de la productividad y hasta indicó que los paquetes de decisiones en principio debían clasificarse con o sin el beneficio de la información sobre la productividad. De hecho, un análisis posterior de los esfuerzos de la PBC descubrió que menos de la mitad de los paquetes de decisiones analizados contenían información sobre los logros cuantificables, la distribución del trabajo o el costo unitario.

Pese a reconocer las dificultades inherentes a la medición de la productividad, la LCRG requiere que los organismos establezcan indicadores de productividad para utilizarlos en la evaluación de los resultados y realizaciones de cada actividad programática. El informe del Senado sobre la LCRG indica que los patrocinadores comprenden la importancia de la medición de cualquier iniciativa basada en la productividad y que las realizaciones constituyen el indicador de productividad más aconsejable. No obstante, la LCRG también acepta que las realizaciones mensurables pueden no siempre ser po-

sibles –que tal vez nunca se establezcan relaciones causales entre los esfuerzos federales y las realizaciones deseadas– y alienta a desarrollar y utilizar una serie de indicadores afines, como la cantidad, la calidad, la temporalidad y el costo para acercar las realizaciones.

Los funcionarios del ejecutivo con los que hablamos apoyaron con decisión la medición de la productividad, incluida la medición de las realizaciones, pero plantearon preocupaciones en cuanto al uso de esta información, especialmente como vehículo para el control parlamentario. Estos funcionarios consideraron valioso definir las realizaciones para los fines de planificación y también están probando distintos enfoques, incluida la identificación de mediciones de productividad intermedias,¹⁸ que utilicen cálculos múltiples para reflejar el interés de las distintas partes, y que apliquen cálculos no cuantitativos, debido a las dificultades inherentes a la medición de las realizaciones.

Pero los funcionarios del ejecutivo manifestaron su preocupación porque en el sector federal actual, la realización plena o última no está normalmente bajo el control de un solo organismo federal, lo cual complica la determinación de las responsabilidades y las decisiones resultantes sobre asignaciones de recursos. En algunos casos, las realizaciones sólo pueden alcanzarse al cabo de muchos años; en otros, las actividades federales no son más que un componente, y muchas veces pequeño, de las intervenciones totales del sector público y privado en un área programática dada; y en otros, por su parte, los resultados pensados afectan las actividades de varios organismos. En cada uno de estos casos, la medición de los resultados de cualquier organismo individual es en general incompleta y por lo tanto de valor limitado para las decisiones presupuestarias. Además, el rol cada vez mayor de los gobiernos estatales y locales, así como de los ter-

¹⁸ Los resultados intermedios son resultados que se producen entre los productos finales (distribución de productos o servicios) y el logro de los fines últimos de un programa (reducir la contaminación y mejorar la salud, por ejemplo). Los resultados intermedios pueden incluir la satisfacción del usuario, las acciones tomadas por otros niveles de la administración o las acciones de quienes están en el sector privado.

ceros en tanto agentes de prestación de actividades financiadas, implica que, para alcanzar muchas realizaciones federales, los esfuerzos de actores no federales –y sus objetivos y preocupaciones– resultan factores esenciales en la medición de la productividad. Por último, el predominio del gasto autorizado, en el cual las acciones federales constituyen normalmente una función de las determinaciones de otorgamientos por ley, opaca aún más la capacidad de responsabilizar a los organismos por los resultados al desviar la atención de los objetivos amplios (a saber, asegurar cierto nivel de vida) a procesos específicos (a saber, asegurar los pagos correctos y a tiempo a los individuos).

Los miembros del personal legislativo también manifestaron preocupación respecto del uso de la medición de los resultados con fines de control, pero principalmente en términos de conclusión, validez y confiabilidad de los datos para la adopción de medidas. Los miembros del personal legislativo se mostraron renuentes sobre todo a hacer que la información sobre las realizaciones reemplace la información más detallada que reciben habitualmente e indicaron que dicha sustitución podría generar decisiones legislativas menos, y no más, esclarecidas. Un funcionario dijo que el plan estratégico de un organismo en base a las realizaciones hace escasa referencia a las actividades planificadas para satisfacer los objetivos del organismo establecido; otros se manifestaron frustrados de que las metas de un organismo definidas en los planes de la LCRG puedan ser muy distintas de las negociadas en los procesos parlamentarios de vigilancia y asignación de recursos. Por último, los funcionarios del poder legislativo también manifestaron un fuerte interés en que el Congreso participe en las cuestiones de medición. Aunque preocupados por la carga adicional para el personal legislativo, los funcionarios consideraron que el Congreso debería interesarse activamente en lo que se evalúa y cómo se evalúa. Se consideró que la información sobre resultados en la LCRG, incrementada con datos financieros controlados, es sumamente útil para el Congreso, pero el personal puso de relieve que la calidad de dicha información debería mejorar considerablemente.

Los expertos con los cuales hablamos instaron a los organismos a identificar una gama de mediciones e indicaron que

este enfoque es particularmente útil para los programas con metas múltiples o conflictivas. También se mencionaron las mediciones no cuantitativas como importantes para actividades tales como la investigación y el desarrollo, y un experto propugnó el uso de mediciones multianuales en los casos en que los objetivos no pudieran alcanzarse con criterio realista en un solo año.¹⁹ Un experto hizo una advertencia contra los organismos que identifican las realizaciones demasiado rápido, indicando que dicha práctica corre el riesgo de anteponer la retórica a la medición y no resultaría útil para mantener los organismos en un nivel de productividad. Asimismo, los indicadores sociales –las tasas de pobreza o las estadísticas de mortalidad– sólo deberían usarse cuando es evidente que las acciones federales son susceptibles de afectar al indicador.

La LCRG define un proceso de aplicación progresivo y repetitivo que aumenta las perspectivas de integración con el presupuesto

A diferencia de las iniciativas anteriores, el proyecto de aplicación de la LCRG aumenta las perspectivas de una integración más plena de la información sobre la productividad con la presupuestación. Como ya se señaló, las iniciativas anteriores en general se intentaron dentro de un solo ciclo presupuestario anual y tendieron a carecer de procesos para abordar los problemas de aplicación. En cambio, la LCRG plantea un proceso de aplicación multianual, reiterativo, armado en base a productos periódicos públicamente disponibles que brindarán a los organismos y al Congreso la oportunidad de ajustar la planificación y la medición de la productividad y la información acerca de ella y modificar, según sea necesario, los procesos y presentaciones actuales del presupuesto.

Las iniciativas anteriores tendieron a tener un enfoque de "aplicación instantánea" que limitó su capacidad para hacer frente a las dificultades que generaron. En un principio, dichas

¹⁹ Como ejemplo, véase *Managing for Results: Key Steps and Challenges in Implementing LCRG in Science Agencies* (GAO/T-CGD/RCED-96-214, julio 10, 1996).

iniciativas generalmente dieron a los organismos poco tiempo para tareas de aplicación complejas. Por ejemplo, el SPPP daba a los organismos 10 semanas para desarrollar las estructuras programáticas requeridas –tarea que el Ministerio de Defensa, originador del SPPP, tardó 10 años en llevar a cabo. La PBC impulsó asimismo numerosos cambios en los procesos de formulación presupuestaria de la rama ejecutiva dentro de un solo ciclo presupuestario, con una orientación que los organismos consideraron inadecuada respecto de exigencias clave. Teniendo en cuenta este proceso de aplicación abreviado y el hecho de que las estimaciones de costos y los paquetes de medidas desarrollados bajo estas iniciativas no se pusieron rutinariamente a disposición del Congreso, no sorprende que las decisiones parlamentarias sobre el presupuesto no se vieran afectadas.

Por el contrario, la LCRG define un marco temporal de aplicación de 7 años, desde los pilotos iniciales hasta los primeros informes de productividad en toda la administración, e incorpora mecanismos de retroalimentación como evaluaciones requeridas de conceptos fundamentales antes de su aplicación en toda la administración.²⁰ Una vez incorporados progresivamente los conceptos fundamentales, las repeticiones sucesivas de los planes estratégicos de los organismos, los planes de productividad y los informes sobre productividad darán oportunidad de llevar a cabo los ajustes necesarios. Además, los productos de la LCRG, que formarán parte del archivo público, deben ponerse a disposición del Congreso en forma rutinaria a tiempo para permitir que la información se integre a los procesos parlamentarios de presupuesto y vigilancia. Por ejemplo, el informe del Senado sobre la LCRG manifiesta que sus planes e informes pueden darle al Congreso la capacidad de detectar dónde los recursos planificados no resultan adecuados para lograr los resultados esperados y proceder luego a los ajustes correspondientes.

El enfoque de aplicación de la LCRG también prevé proyec-

²⁰ La OAP exigió cambios en la calidad y la cantidad de la información sobre la productividad en presentaciones presupuestarias de los organismos antes de que lo requiriera la LCRG. Un mayor desarrollo del tema puede encontrarse en *Office of Management and Budget: Changes Resulting from the OAP 2000 Reorganization* (GAO/CGD/AIMD-96-50, dic. 29, 1995).

tos pilotos de 2 años de enfoques de presupuestos funcionales alternativos en por lo menos cinco organismos. Durante el segundo año de estos pilotos (año fiscal 1999), las presentaciones del presupuesto basadas en la productividad para cada año de los organismos designados deberán incluirse en la presentación del Presupuesto del Presidente al Congreso. El objetivo de los pilotos es evaluar posibles enfoques y desarrollar capacidades tendientes a concretar el potencial de la presupuestación funcional y presentar niveles variables de productividad que incluyan las realizaciones derivadas de los diferentes montos presupuestados. La LCRG también requiere que la OAP evalúe los resultados de los pilotos para el 31 de marzo del 2001 y establezca si debería proponerse una legislación que exija presupuestos funcionales.

El informe del Senado sobre la LCRG manifiesta que los pilotos de presupuestación funcional deberían comenzar "sólo cuando los organismos tengan suficiente experiencia en la preparación de planes estratégicos y de productividad, y después de reunir datos sobre productividad a lo largo de varios años". En este contexto, y reconociendo la importancia de concentrarse en la aplicación de la LCRG en toda la administración en 1998, la OAP indica que estos pilotos deben postergarse por lo menos un año. Tal como se prevé en la LCRG, la presupuestación funcional requerirá la capacidad de calcular los efectos de los cambios en los costos y la financiación sobre la productividad. Según la OAP, son pocos los organismos que actualmente tienen esta capacidad, y el plazo dará tiempo para su desarrollo.

La LCRG enfrentará conflictos singulares derivados de las presiones presupuestarias

En una dimensión fundamental, la LCRG enfrentará un medio desconocido para las iniciativas de presupuestación funcional anteriores: disminuciones reales y sostenidas del gasto discrecional.²¹ Los esfuerzos anteriores enfrentaron tensiones liga-

²¹ El gasto real discrecional se refiere a los desembolsos controlados a través de asignaciones anuales y ajustados a la inflación. El presupuesto del Presidente para el año fiscal 1998 proyecta una disminución del gasto real discrecional de 1998 a 2002.

das al presupuesto, pero ninguna comparable a las que probablemente se formarán en el medio operativo inicial para la LCRG. Durante este período de disminución de recursos, es posible que tanto los problemas como las oportunidades de aplicación surjan a partir de las distintas expectativas respecto del rol adecuado para la LCRG. Para los funcionarios del poder ejecutivo con los que hablamos, la información sobre la productividad es esencial para justificar y mejorar la productividad programática actual; para los miembros del personal legislativo, es de esperar que la información sobre la productividad resulte valiosa como instrumento para achicar el Estado.

Se proyecta que cuando la LCRG se aplique en toda la administración, el gasto total discrecional se habrá reducido en términos reales, continuando el esquema de los últimos 6 años. Esto constituye un ámbito de aplicación único en comparación con las iniciativas anteriores. Las recomendaciones de la Comisión Hoover se aplicaron cuando el gobierno federal dejaba de lado una burocracia de tiempo de guerra; el SPPP enfrentó las tensiones de gasto antagónicas de la guerra de Vietnam y un programa social ambicioso; la PBC se instituyó cuando los déficits federales alcanzaban las máximas de posguerra y la economía sufría una inflación excepcionalmente alta. Si bien todas estas cuestiones afectaron la consideración y la aprobación del presupuesto, el gasto federal durante cada una de estas iniciativas en general siguió experimentando aumentos reales, sobre todo para el gasto discrecional.

Probablemente las limitaciones presupuestarias aumentarán los problemas de aplicación tanto para los organismos como para el Congreso. Los expertos con los que hablamos señalaron que al aplicar la LCRG todos los participantes deberán adquirir capacidad para desarrollar y utilizar la información sobre la productividad. Para los organismos, esto significará adquirir los recursos necesarios y personal capacitado, y desarrollar el liderazgo administrativo necesario para sostener una organización basada en la productividad. Asimismo, el Congreso deberá ampliar su capacidad para participar activamente en la planificación estratégica, para comunicar de manera efectiva las expectativas basadas en los resultados y manejar su uso de la información sobre la productividad suministrada por los organismos. En general, los funcionarios del

ejecutivo no consideraron la disponibilidad de recursos como una cuestión significativa; tendieron a considerar que la LCRG es lo "indicado" y manifestaron su convicción de que podrán encontrarse los recursos necesarios. Sin embargo, se mostraron preocupados por la carga potencial de los mayores requerimientos de medición de la productividad y señalaron que los requerimientos de la LCRG pueden resultar particularmente onerosos si, como algunos suponen, se superponen a los requerimientos de información existentes.

En nuestras conversaciones con funcionarios del ejecutivo y miembros del personal legislativo, todos coincidieron en que los presupuestos menores suministran nuevos incentivos para la utilización de la información sobre la productividad como factor de producción clave para adoptar decisiones, pero cada uno manifestó expectativas distintas en cuanto a la forma de hacerlo. En efecto, cada uno exhibió puntos de vista diferentes respecto de lo que constituye un "uso" adecuado y efectivo. Para los funcionarios del ejecutivo, la LCRG puede utilizarse para presentar de manera efectiva los requerimientos presupuestarios en términos basados en la productividad, por ejemplo, al Congreso. Además, señalaron que la LCRG puede resultar útil dentro de la rama del ejecutivo para detectar formas de racionalizar las operaciones y llevar a cabo reducciones del presupuesto necesarias; su principal valor es interno, está orientado a la administración y deriva de su capacidad para esclarecer las misiones y las expectativas de productividad. No obstante, también señalaron que las presiones presupuestarias actuales y la aprensión respecto de la información de la LCRG pueden aumentar los niveles de resistencia en el personal de los organismos.

Los funcionarios legislativos coincidieron en que la LCRG debe contribuir a presentar los requerimientos presupuestarios en términos basados en la productividad. Consideraron que la LCRG estimula tanto a los organismos como al Congreso a rever las funciones y las actividades actuales referidas a su misión articulada y a identificar las actividades programáticas de escasa productividad o que se superponen. Los miembros del personal legislativo agregaron que, teniendo en cuenta las difíciles decisiones que debe enfrentar el país respecto del presupuesto, la conclusión de programas basados

en información sobre la productividad según la LCRG constituye una práctica mucho más defendible que el establecimiento de reducciones uniformes en todo el gasto –muchas veces la única alternativa. Estos funcionarios temen que mientras los organismos y el Congreso buscan formas de reducir el gasto federal, sea más probable que salgan a relucir conflictos sobre las misiones de los organismos y los objetivos de los programas, que lleven a los organismos a “dibujar” la información para tapar una productividad escasa. Y plantearon si los organismos pueden suministrar datos válidos y exactos sobre la productividad.

Otros expertos vieron un potencial para el uso de la LCRG en el proceso del presupuesto, pero manifestaron cautela. Estos expertos señalaron que el proceso de la LCRG puede permitir que los organismos y el Congreso renegocien las metas de los programas, imponiendo de esa forma rigor a los procesos federales de presupuestación y administración. Un experto puso de relieve que si los organismos deben seguir invirtiendo en la iniciativa, deberían ver utilizar la información de la LCRG en las decisiones. Sin embargo, si el resultado exclusivo de la LCRG es concluir programas, la iniciativa podría perder apoyo dentro de la rama del ejecutivo. Los expertos también manifestaron que la información de la LCRG también debería utilizarse fuera del proceso del presupuesto.

Observaciones

Si bien la LCRG incorporó lecciones esenciales del pasado, el Congreso y la rama ejecutiva enfrentarán ciertos problemas en sus esfuerzos por conectar los recursos con los resultados en el gobierno federal. Estos problemas no pueden ser atacados por la rama ejecutiva o la legislativa en forma individual; deben intervenir todos los que participan en el proceso de asignación de recursos. Los esfuerzos tendientes a aplicar la LCRG deben abordar, especialmente, las siguientes cuestiones:

- El Congreso y la rama ejecutiva deberán explorar qué puede esperarse de un sistema de presupuestación funcional.

La LCRG puede esclarecer el proceso presupuestario y cambiar la naturaleza de su diálogo introduciendo de manera más rutinaria información sobre la productividad en la toma de decisiones. Mas no cabe esperar que la LCRG elimine el conflicto inherente al proceso político de asignación de recursos, y las decisiones finales tendrán en cuenta, como corresponde, muchos factores, incluida la productividad.

- El Congreso y la rama ejecutiva deben reconocer que lleva tiempo desarrollar metas, realizaciones y mediciones que sean válidos y aceptables para todo un espectro de interesados. Todos los participantes deben aprovechar al máximo la planificación repetitiva y los procesos de información definidos por la LCRG. Las expectativas inmediatas respecto del impacto presupuestario y la facilidad de la medición de la productividad deben atemperarse con una participación y un compromiso a largo plazo tendientes a concretar los objetivos de la LCRG.
- El Congreso y la rama ejecutiva deben reconocer las dificultades ligadas a la elaboración de un sistema que integre información sobre productividad y presupuesto. La LCRG prevé dicha integración a través de la estructura de actividades programáticas del presupuesto federal. Tanto los procesos del presupuesto como los de la LCRG deben armonizarse mejor, lo cual exige ajustes y acomodamientos. En algunos casos, es posible que los organismos necesiten desarrollar vías de cruce efectivas entre los planes estratégicos y el presupuesto; en otros, los organismos y el Congreso pueden decidir cambiar la estructura de actividades programáticas en el presupuesto. La mayor presentación de información financiera y la auditoría tal como lo requiere la Ley de Funcionarios Financieros fortalecerá más la base de costos y la confiabilidad de los datos implícitos en el vínculo entre la información sobre la productividad y el presupuesto.

A más largo plazo, la LCRG puede convertirse en una poderosa herramienta para las decisiones presupuestarias duras que el Congreso y la administración enfrentarán en los próximos años. Además de mejorar la atención a la productividad de las actividades programáticas individuales, la LCRG puede utilizarse para atacar uno de los problemas más inabordables

del gobierno federal –el de los programas duplicativos que afectan a las misiones y los organismos federales. El Congreso y la administración podrían utilizar la LCRG como vehículo para elaborar un marco de referencia que compare e integre las decisiones que afectan a programas afines. De esta forma, la concentración de la LCRG en la productividad en toda la administración puede ofrecer una alternativa importante a las reducciones uniformes y esclarecer mejor las decisiones cuando hay reclamos presupuestarios rivales.

Enviamos copias del presente informe a los Presidentes y Miembros responsables de la Minoría de la Comisión de Presupuesto del Senado; a la Comisión de Presupuesto de la Cámara; a la Comisión de Asignaciones del Senado; a la Comisión de Asignaciones de la Cámara; a la Subcomisión de Administración Estatal, Información y Tecnología; a la Comisión de Reforma Estatal y Vigilancia de la Cámara; al Director de la Oficina Federal de Presupuesto; y otras partes interesadas. También se ponen copias a disposición de quienes las soliciten.

La presente carta se realizó gracias a la colaboración de Michael J. Curro, Carolyn L. Yocom y Linda F. Baker. De ser necesaria alguna aclaración, estoy a su disposición en el (202) 512-9573

Paul L. Posner
Director de Asuntos Presupuestarios

Abreviaturas

LPCP	Ley de Procedimientos Contables y Presupuestarios
DDP	Dirección de Presupuesto
DDD	Departamento de Defensa
PBI	Producto Bruto Interno
LCRG	Ley de Cumplimiento y Resultados del Gobierno
APO	Administración por Objetivos
ANAP	Academia Nacional de Administración Pública
OAP	Oficina de Administración y Presupuesto
PPF	Programa y Plan Financiero
MP	Memorándum del Programa
SPPP	Sistema de Planificación-Programación-Presupuestación
PBC	Presupuestación Base Cero

Apéndice I

Objetivos, alcance y metodología

El objetivo específico de nuestro trabajo fue comparar y contrastar los enfoques y elementos de diseño claves de la LCRG con los de iniciativas pasadas similares para identificar desafíos potenciales para la implementación de la LCRG. Para identificar iniciativas de presupuestación funcional federal anteriores, usamos los siguientes criterios: (1) la iniciativa tuvo lugar después de la segunda Guerra Mundial, (2) la iniciativa fue implementada a nivel del gobierno, y (3) la iniciativa afirmaba (en su etapa inicial o bien hacia el final) una relación entre la información sobre el cumplimiento y el proceso de presupuesto federal. Basado en estos criterios, identificamos cuatro iniciativas federales anteriores: iniciativas de presupuestación funcional federal derivadas de la primera Comisión Hoover; el Sistema de Planificación, Programación, Presupuestación (SPPP); Administración por Objetivos (APO); y la Presupuestación Base Cero (PBC). Nuestro trabajo no se ocupó de las iniciativas de presupuestación funcional que estaban limitadas a unos pocos programas u organismos, ni tampoco nos ocupamos de iniciativas que estaban planificadas pero que nunca se implementaron plenamente. Por ejemplo, este enfoque excluía los esfuerzos de presupuestación de resultados finales en el Servicio de Bosques durante la década del ochenta y las Iniciativas de Administración Presidencial del presidente Ford.

Para reunir información sobre la LCRG y sobre las cuatro iniciativas federales anteriores, usamos un diseño de investigación cualitativo. Al realizar nuestro examen de cada iniciativa anterior, llevamos a cabo extensas búsquedas en la literatura, inclusive las correspondientes historias legislativas, audiencias, y el material impreso por la comisión. Para la LCRG, recogimos información sobre su historia legislativa así como otra información pertinente que incluía guías de la OAP, planes e informes de cumplimiento piloto seleccionados, y exámenes disponibles de los esfuerzos de implementación de la LCRG a la fecha. Recopilamos información sobre el contexto, el enfoque de implementación, y los resultados de cada una de las iniciativas anteriores. Para comparar y contrastar los resultados de estos análisis con la LCRG, resumimos nuestros hallazgos para cada iniciativa, luego recopilamos un conjunto de observaciones correspondientes al diseño y la implementación de la LCRG. A partir de este trabajo identificamos un conjunto de desafíos potenciales para la implementación de la LCRG así como las observaciones pertinentes basadas en iniciativas anteriores.

Para comparar los resultados de nuestro análisis con las experiencias de implementación de la LCRG a la fecha, nos pusimos en

contacto con personas seleccionadas en los poderes ejecutivo y legislativo y otros peritos externos al gobierno. Seleccionamos a estas personas a partir de su conocimiento, experiencia e interés en la LCRG. Les pedimos que identificaran los desafíos y observaciones y que participaran en uno de tres paneles: (1) un panel ejecutivo de personas con responsabilidad directa para implementar la LCRG y representar a organismos que cubran una gama de funciones y tipos de programa (por ejemplo, regulatorios, provisión de servicios directos, administración de subsidios, investigación y desarrollo); (2) un panel legislativo compuesto por personal de las comisiones de autorización, presupuesto y asignaciones en la Cámara de Diputados; y (3) un panel de personas de la Academia Nacional de la Administración Pública (ANAP), académicos y ex funcionarios del gobierno con experiencia en la LCRG o iniciativas anteriores de presupuestos funcionales.

Les pedimos a los panelistas que examinaran nuestras observaciones y que indicaran en qué medida los desafíos que identificábamos demostraban ser ciertos para los programas y/o presupuestos bajo su competencia o dentro de su experiencia. También les pedimos a los panelistas que comentaran qué enfoques se habían usado o podrían ser considerados para mitigar estas preocupaciones. Para asegurar un máximo de imparcialidad, se le informaba a las personas que no se haría mención alguna de sus comentarios o de sus organizaciones.

Llevamos a cabo nuestro trabajo en Washington, D.C., entre octubre de 1996 y marzo de 1997. Solicitamos comentarios sobre un borrador de este producto al Director de la OAP. El 3 de marzo de 1997 nos reunimos con funcionarios designados de la OAP y debatimos e incorporamos cambios basados en sus comentarios.

Apéndice II

La primera Comisión Hoover

Contexto

Después de la Segunda Guerra Mundial, los EE.UU. quedaron con una burocracia organizada para tiempos de guerra y una enorme deuda nacional que superaba al producto bruto interno (PBI). Los planes de reorganización evolucionaron como un medio sistemático de reducir el gasto federal a medida que se apaciguaban las preocupaciones de que tales reducciones causarían un retorno a la depresión de la década del treinta. El Presidente y el Congreso exploraron diversos esfuerzos de organización, siendo el más efectivo y el más

conocido la Comisión sobre la Organización del Poder Ejecutivo, conocida más comúnmente como la primera Comisión Hoover, establecida por Ley en 1947.

La Declaración de Principios en la ley que crea la primera Comisión Hoover (61 Stat.246, 7 de julio de 1947) se concentraba en promover la economía, la eficiencia y mejorar los servicios en el poder ejecutivo del gobierno. La Comisión tuvo a su cargo la reorganización estructural de departamentos y organismos y las autoridades administrativas del Presidente; publicó 19 informes con más de 270 recomendaciones en la primavera de 1949. Con estimaciones del número de recomendaciones implementadas que ascendieron a 196, la primera Comisión Hoover es considerada como muy exitosa.

Una recomendación que se consideró implementada con éxito fue la de la presupuestación funcional, que la Comisión definió del siguiente modo:

“Bajo la presupuestación funcional, la atención se concentra en la función o actividad –en el logro del propósito– en lugar de en la lista de empleados o autorizaciones de compras.... este método de presupuestación se concentra en la acción del Congreso y en la dirección ejecutiva sobre el alcance y magnitud de las distintas actividades federales. Coloca tanto al costo como al logro a la vista clara del Congreso y del público.

Los presupuestos funcionales como los establecidos por la Comisión Hoover debían brindar una información más completa e inteligible al Presidente, al Congreso y al público. Y la Comisión recomendó que se derivara la atención de los factores de producción del gobierno –rubros de gastos, listas de empleados federales– hacia los productos finales del gobierno –sus logros, actividades y costos conexos.

Enfoques sobre la implementación

Tanto los poderes ejecutivo como legislativo del gobierno hicieron esfuerzos por implementar un presupuesto funcional. En el Poder Ejecutivo, el trabajo inicial sobre un presupuesto funcional comenzó en 1949 cuando la Dirección de Presupuesto (DDP) comenzó la preparación para el presupuesto 1951²². La DDP emitió una declaración

²² El Poder Ejecutivo actuó de acuerdo con las recomendaciones de la Comisión Hoover de cambiar el presupuesto del Presidente antes de la promulgación legislativa de la Ley de Procedimientos Contables y Presupuestarios de 1950. En realidad, el Poder Ejecutivo alegó que las medidas del Congreso no eran necesarias dado que la presentación del presupuesto ya se estaba cambiando.

al Congreso acerca de la naturaleza especial de la presentación del presupuesto 1951, y comprometiendo su apoyo a un presupuesto de tipo funcional sugerido por la Comisión Hoover y otros:

“Si bien el presupuesto 1951 puede ser descrito como el primer presupuesto funcional, está lejos de ser perfecto, y esperamos poder mejorarlo mucho en los próximos años.”

La presentación del presupuesto 1951 significó un cambio con respecto a los presupuestos presidenciales anteriores. Uno de los cambios más importantes introducidos fue en la sección de “obligaciones por actividades” del presupuesto. Esta sección brindaba: (1) listados de los programas o actividades incluidos dentro de una cuenta de presupuesto, (2) gastos de capital y operativos separados, y (3) subdivisiones establecidas para subsidios así como para otros cargos fijos. Antes del presupuesto 1951, menos del 45% de todas las cuentas presupuestarias contenían subdivisiones de obligación por actividad; después del presupuesto de 1951, todas las cuentas las incluían. El presupuesto 1951 también incluía explicaciones sobre programa y cumplimiento para cada cuenta. Las explicaciones variaban en su enfoque, algunas presentando información sobre carga de trabajo e información sobre costo unitario y otras describiendo simplemente actividades dentro de la cuenta presupuesto. Por último, el presupuesto 1951 reemplazó a las listas detalladas de cargos y sueldos de los empleados que acompañaban cada cuenta con información resumida acerca de los niveles de empleo.

La mayoría de los organismos ejecutivos encargados de la implementación tenían grandes expectativas acerca de los presupuestos funcionales como medio de definir, presentar y ejecutar el presupuesto de mejor manera. Se esperaba que los presupuestos funcionales alinearan programas y actividades de modo uniforme y que asistieran a los gerentes efectuando concesiones recíprocas entre programas particulares y dentro de los mismos. Los organismos también consideraban que los presupuestos funcionales podían corregir debilidades de presupuestación y contables y mejorar la administración y control de programas. Y algunos organismos vieron la presentación de presupuestos en forma programática y funcional como una simplificación del presupuesto federal.

Sin embargo, varios organismos emitieron algunas declaraciones de precaución con respecto a la implementación de la presupuestación funcional. En particular, los organismos expresaron su preocupación con respecto a si –y en qué forma– definir las distintas funciones y actividades en forma uniforme. Los organismos también señalaron que los requisitos para la presupuestación funcional se sumaban, en lugar de restarse, a sus requisitos corrientes de presu-

puestación y presentación de informes. Los comentarios de los organismos con respecto a los requisitos para la presupuestación funcional diferían: algunos expresaban preocupación porque los requisitos eran demasiado rígidos y otros indicaban que los requisitos eran muy generales y estaban definidos en forma demasiado amplia.

Los esfuerzos del Congreso por promulgar los requisitos de la presupuestación funcional estaban contenidos en dos leyes. La primera era las Modificaciones a la Ley de Seguridad Nacional de 1949 (63 Stat. 578, 10 de Agosto de 1949) que fijó los requisitos de presupuestación funcional para el Departamento de Defensa (DDD) de reciente creación, específicamente estructurado de acuerdo con las recomendaciones de la Comisión Hoover para un presupuesto funcional. Esa ley agregaba el Título IV, la "Promoción de la Economía y la Eficiencia a través del Establecimiento de Organizaciones y Procedimientos Fiscales y Presupuestarios Uniformes" a la Ley de Seguridad Nacional de 1947 y obligaba por ley la implementación de un presupuesto funcional similar en forma al presupuesto del ejercicio 1951 del Presidente. La nueva Sección 403, "Presupuesto Funcional", indicaba:

"Las estimaciones presupuestarias del Departamento de Defensa serán preparadas, y justificadas, cuando sea posible... de modo de evidenciar, e informar, el costo del cumplimiento de programas y actividades funcionales rápidamente identificables, informando por separado los programas operativos y de capital..."

Y, en la medida de lo posible, las estimaciones del presupuesto de Defensa y los programas autorizados debían ser presentados en forma comparable y seguir un patrón uniforme. Se esperaba que el uso de un presupuesto funcional corrigiera debilidades en la formulación del presupuesto y sus presentaciones y que también mejorara la administración y manejo de los programas autorizados. Y la DDP esperaba que un patrón de cuentas uniforme permitiera las comparaciones en los servicios que en general eran difíciles de obtener.

Una segunda ley, la Ley de Procedimientos Contables y Presupuestarios de 1950 (LPCP, 64 Stat. 832, 12 de septiembre de 1950), suministró por último una definición menos estricta de la presupuestación funcional para su aplicación a nivel del gobierno. Las versiones anteriores de este proyecto de ley habían contenido definiciones detalladas de la presupuestación funcional muy similares a las de la legislación del Título IV. Sin embargo, durante las deliberaciones del Congreso, se eliminó de la ley el lenguaje específico de la presupuestación funcional. El informe de la conferencia señala que el término presupuesto funcional era considerado excesivo –palabras en una legislación que no agregan nada a la vigencia y efecto legal de esa legislación– y podría dar como resultado una interpretación más

restrictiva que lo que el Congreso se había propuesto. La DDP también respaldó el lenguaje menos restrictivo de la LPCP, alegando que: (1) el poder ejecutivo ya estaba implementando la presupuestación funcional y (2) el lenguaje específico del presupuesto funcional parecería demasiado rígido y haría difícil proseguir con las futuras mejoras a la presupuestación. Por lo tanto, la versión final promulgada de la LPCP no contenía el término “presupuestación funcional”. En cambio el lenguaje definitivo establecía en parte:

“El Presupuesto indicará en la forma y detalle que el Presidente determine –(a) funciones y actividades del Gobierno...”

Resultados

El Congreso consideró que la recomendación de la Comisión Hoover para la presupuestación funcional era instituida a nivel de gobierno con la aprobación de la LPCP. La segunda Comisión Hoover, establecida el 10 de junio de 1953 (67 Stat 184) señaló que la presupuestación funcional fue usada por primera vez de modo general en el presupuesto para el ejercicio 1951. Reflexionando sobre la implementación de la presupuestación funcional, la segunda Comisión observó que muchos programas no tenían información sobre costos adecuada y sugirió que se podían uniformar actividades presupuestarias y patrones organizativos y establecerse cuentas para reflejar este modelo; y que debían sincronizarse las clasificaciones presupuestarias, la organización y las estructuras contables.

Los esfuerzos de presupuestación funcional del DDD en la década del cincuenta no funcionaron hacia una presentación uniforme de las cuentas presupuestarias que llevaran hacia la estructura presupuestaria corriente del DDD. Se establecieron revisores de cuentas en el DDD y los Servicios con el objeto de mejorar el desarrollo de una adecuada preparación y revisión del presupuesto. Se requirió a cada Servicio que desarrollara sistemas similares que permitieran algunas comparaciones generales entre los servicios y se desarrollaron clasificaciones ordinarias de categorías de costos.²³

²³ Si bien los presupuestos del DDD continúan reflejando los requisitos de la presupuestación funcional, el término presupuestación funcional fue derogado cuando se codificaron las Modificaciones a la Ley de Seguridad Nacional y otras legislaciones, en 1962. La historia legislativa de esta codificación (P.L.87-651, 7 de septiembre de 1962) señala que su aprobación no estaba destinada a introducir ningún cambio sustancial en la ley, sino que se proponía actualizar el Título 10 del Código de los EE.UU.

Si bien no mencionaba específicamente a la presupuestación funcional, se atribuye a la LPCP haber introducido varios cambios importantes en las prácticas presupuestarias federales. La legislación institucionalizó los esfuerzos por comunicar la información en el nivel de subcuenta al Congreso a través de las obligaciones por secciones de actividad, denominadas ahora actividades por programa.²⁴ Se colocó una mayor cantidad de información por cumplimiento en el presupuesto del Presidente, esencialmente carga de trabajo basada en el producto final e información sobre costo unitario. La LPCP también requirió una coordinación adicional entre organismos, creó dispositivos gerenciales tales como fondos de capital de trabajo, delineó responsabilidades de presupuestación y contabilidad entre los poderes ejecutivos y legislativos, y enfatizó la necesidad de una estrecha relación entre las actividades contables, administrativas y de programación.

A pesar de los éxitos citados, continuó habiendo preocupaciones de que el presupuesto no vinculara adecuadamente los programas con sus costos. El informe de la segunda Comisión Hoover resumía estas preocupaciones del siguiente modo:

“La instalación de presupuestación funcional en los organismos federales ha alcanzado diversos grados de éxito... la presupuestación funcional ha enfrentado dificultades prácticas mayores que lo originalmente contemplado y en algunos casos ha creado insatisfacción en el Congreso con respecto a la clasificación del programa y el respaldo contable.”

En 1954, Arthur Smithies, conocido cronista y analista del presupuesto, aclaró esta cuestión al distinguir entre un presupuesto funcional y un presupuesto por programas.

“Los congresistas en si están insatisfechos con la actual forma del presupuesto. Creen que han perdido algo con el presupuesto funcional y que no han ganado mucho... A menos que el presupuesto funcional pueda evolucionar hacia un verdadero presupuesto por programas, es posible que el Congreso vuelva al viejo sistema y se consuele con la ficción de que no tiene responsabilidades programáticas... Si bien la preparación de un presupuesto por programas significativo es una tarea de inmensa dificultad, y es posible que nunca sea totalmente exitosa, puede haber pocas dudas de que un progreso adicional sin dirección sea factible y al mismo tiempo conveniente.”

²⁴ En realidad, la LCRG requiere que los planes de cumplimiento anuales cubran cada actividad del programa establecida en el presupuesto de un organismo.

Apéndice III

Sistema de Planificación-Programación-Presupuestación (SPPP)**Contexto**

En enero de 1965, el presidente Johnson describió el cumplimiento económico de la nación como un "honroso historial de logros". Desde 1961 hasta 1964 la economía ha estado creciendo en términos reales a una tasa promedio anual de más del 5%. La inflación anual promedio estuvo justo por encima del 1% durante este periodo, mientras que el desempleo se mantuvo más o menos constante en el 5%. Hubo cierta preocupación por los déficits federales anuales, que en 1962 alcanzaron los U\$S7 mil millones, o 1,3% del PBI.

Un Sistema de Planificación-Programación-Presupuestación (SPPP) era visto como un medio para construir la fortaleza económica de la Nación modernizando las herramientas gerenciales usadas en el gobierno federal. Los proponentes del SPPP creyeron que se podrían lograr eficiencias y mejoras en las operaciones gubernamentales a través de un enfoque común para: (a) establecer objetivos de planificación a largo plazo, (b) analizar los costos y beneficios de programas alternativos que cumplieran con estos objetivos, y (c) traducir programas en propuestas presupuestarias y legislativas y proyecciones a largo plazo. El presidente Johnson consideró al SPPP una técnica para controlar programas y presupuestos federales, en lugar de que "ellos nos controlen a nosotros".

Asimismo, una introducción anterior de un sistema tipo SPPP en el DDD en 1961 fue considerada una mejora significativa respecto de prácticas presupuestarias anteriores. Antes del SPPP, el sistema DDD estaba altamente descentralizado y la formulación de recursos y los procesos de asignación a lo largo del servicio se duplicaban, eran desiguales y estaban limitados a la consideración de un único ejercicio presupuestario. Denominado inicialmente sistema de "paquete de programas-elementos de programas", las actividades del SPPP en el DDD proporcionaron un medio para evaluar y decidir entre los principales métodos alternativos para lograr misiones militares. Los horizontes de la planificación también se extendieron con el desarrollo de un plan de defensa de 5 años.

El 25 de agosto de 1965, el presidente Johnson anunció su intención de introducir el SPPP a nivel de gobierno, afirmando que se lograrían tres objetivos principales:

"(1) Nos ayudará a encontrar nuevas maneras de hacer los trabajos más rápido, mejor y menos caros. (2) Asegurará un criterio

más sólido a través de una información más precisa, identificando aquellas cosas que debemos mejorar y detectando aquellas cosas que debemos hacer con menor frecuencia. (3) Va a actualizar tanto nuestro proceso de toma de decisiones como, creo, nuestro programa de exploración espacial.”

Enfoques de implementación

Hubo diferencias marcadas entre los enfoques del DDD y la posterior implementación a nivel de gobierno del SPPP. La implementación del DDD incluyó varios cientos de analistas y más de 10 años de esfuerzos de desarrollo asistido por contratistas. El DDD introdujo tres etapas clave de actividad para implementar el SPPP: (1) revisión de requisitos, (2) formulación y revisión de programas, a lo largo de varios años hacia el futuro, y (3) desarrollo de estimaciones presupuestarias anuales. Las primeras dos fases fueron esfuerzos continuos, de todo el año, que dieron como resultado un plan de programa a 5 años para todo el grupo de defensa. En la fase tres, los requisitos del ejercicio presupuestario establecido en el programa de 5 años están separados en una solicitud de presupuesto anual.

Como contrapartida de este enfoque por etapas usado en el DDD, se esperaba lograr la implementación del SPPP a nivel de gobierno en menos de seis meses. El 12 de octubre de 1965, menos de dos meses después del anuncio formal del SPPP, la Dirección de Presupuestos (DDP) emitió el Boletín 66-3 que proporcionaba una guía e instrucciones por parte del organismo para implementar el SPPP. En total, 22 departamentos y establecimientos ejecutivos fueron obligados a implementar el SPPP y 17 organismos más pequeños fueron alentados a hacerlo. El Boletín 66-3 dio a los organismos 10 días para designar a un funcionario responsable de su sistema SPPP y para informar su elección a la DDP. Dentro de los 20 días siguientes, los organismos debían tomar decisiones tentativas sobre sus amplias categorías de programas. Las instrucciones, procedimientos o reglamentaciones del organismo con respecto a la implementación del SPPP debían enviarse a la DDP dentro de los dos meses siguientes. Se esperaba una Estructura del Programa definitiva, aprobada por el director del organismo, para el 1° de febrero de 1966.

Las Estructuras del Programa eran el cimiento básico para el sistema SPPP, diseñadas para proporcionar un estado coherente de una necesidad nacional, la autoridad de un organismo para llenar esa necesidad, y las actividades proyectadas para hacer frente a esa necesidad. La DDP esperaba que los organismos categorizaran todas las operaciones y actividades en términos orientados hacia el producto final reflejando los objetivos de cada organismo. Tres subdivi-

siones de actividades estaban disponibles dentro de la Estructura del Programa: (1) categorías de programa, definidas como actividades con amplias misiones similares, (2) subcategorías de programa, definidas como subdivisiones de objetivos más estrechos, y (3) elementos del programa, definidos como los productos específicos (por ejemplo, bienes y servicios) que contribuyen a los objetivos del organismo. Por ejemplo, si educación es una Estructura de Programa de muestra, una categoría de programa podría ser educación secundaria; las subcategorías podrían incluir preparación para la universidad y actividades vocacionales; y elementos del programa podría incluir instalaciones, libros y profesores.

Se esperaba que tres programas suministrarán datos sobre Estructuras de Programa: Programas y Planes Financieros (PPF), Memorándum del Programa (MP) y Estudios Especiales. Los PPF eran similares al plan de 5 años del DDD, que contenía descripciones para varios años de los objetivos y logros del programa en términos no financieros cuantitativos relacionados con el universo de la necesidad. Se esperaba que los MP describieran las categorías de programas del organismo, resumieran los datos del PPF, y delinearan los programas recomendados. Los organismos debían ilustrar cómo lograrían las necesidades nacionales, mostrando los costos y la eficacia de los objetivos alternativos, los tipos de programa, y los niveles de operación. Asimismo, los MP debían incluir cualesquiera suposiciones e incertidumbres sobre el costo y los criterios utilizados para respaldar las recomendaciones y estimaciones del organismo. Se esperaba que los Estudios Especiales variaran mucho en alcance y fueron llevados a cabo en respuesta a la conducción máxima del organismo o por las consultas de la DDP, o a iniciativa del personal analítico.

Contrariamente a los cronogramas esperados, la implementación del SPPP prosiguió lentamente—incluso después de varios años de esfuerzo. En noviembre de 1966, el presidente Johnson emitió un memorándum para los miembros del gabinete y los titulares de organismos indicando que demasiados organismos habían sido muy lentos para establecer el SPPP y que el SPPP no había sido usado para tomar decisiones en el nivel gerencial más alto. El Presidente urgió a la participación personal de los titulares de organismos y dio instrucciones al Director de la DDP para que revisara e informara sobre el progreso del organismo para implementar el SPPP. No obstante, después de transcurridos dos años completos de la implementación, los directores de organismos y ex funcionarios de la DDP testificaron que la implementación estaba avanzando más lentamente que lo esperado. Algunos organismos caracterizaron sus esfuerzos como estando en las etapas iniciales o como requiriendo varios años más antes de lograr resultados notables. Otros informaron que debían desarrollarse o idearse nuevos siste-

mas de información para rastrear datos sobre la base de un programa o misión.

Conforme estaban originalmente diseñados, no se esperaba que los sistemas de información del SPPP tuvieran correlación con la presentación del presupuesto por parte del Presidente al Congreso. En cambio, se esperaba que los presupuestos operativos del organismo –usados para asignar recursos y controlar las operaciones diarias– se ajustaran gradualmente al PPF. Por lo tanto, la DDP no esperaba cambios en el presupuesto del Presidente o en la presentación interna de solicitudes de presupuesto anual a la DDP. El Boletín No. 66-3, primera guía para implementar el SPPP, señalaba específicamente:

“La introducción del Sistema de Planificación, Presupuestación y Programación no requiere, por sí misma, ningún cambio en la forma en que las solicitudes de asignación de presupuesto se envían al Congreso. Asimismo, este Boletín no debe ser interpretado como estableciendo cambios en el formato de cualquier presentación de presupuesto anual a la Dirección de Presupuesto.”

Sin embargo, para afectar las decisiones de asignación de recursos realizadas dentro del Poder Ejecutivo, los informes del SPPP estaban programados para producirse junto con el plan de preparación del presupuesto de la DDP. Se esperaba que los MP y los Estudios Especiales fueran usados durante la revisión del presupuesto de primavera de la DDP, cuando los organismos y la DDP desarrollarían las estimaciones iniciales de la necesidad presupuestaria y se esperaba que el PPF fuera usado durante el otoño a medida que los organismos desarrollaban las solicitudes de presupuesto anual para la DDP. El resultado fueron dos pistas de información presupuestaria: una que se ocupaba de los nuevos requisitos del SPPP, y la otra que se ocupaba de los requisitos existentes de la DDP para la presentación del presupuesto del Presidente al Congreso.

Esta separación entre Estructuras de Programa y el presupuesto del Presidente creó una carga de implementación que boletines posteriores de la DDP trataron de subsanar, en principio ideando un vínculo más concreto entre el SPPP y el presupuesto. En julio de 1997, un segundo boletín de la DDP (No. 68-2) daba instrucciones a los organismos para que brindaran un camino cruzado –o reconciliación– entre sus SPPP y las estructuras de asignaciones. El camino cruzado sería suficiente para asegurar que la presentación del presupuesto fuera compatible con la intención de las decisiones del programa. En 1968, el Congreso solicitó y recibió un comentario que acompañaba el tercer boletín de la DDP (No. 68-9); el comentario señalaba que el “sistema de dos pistas” vigente en ese momento de estructuras del programa y de asignaciones era confuso y causaba una

carga indebida. Se pidió a los organismos que consideraran cambiar sus estructuras de programa SPPP para evitar caminos cruzados e integrar el SPPP y las estructuras de asignaciones.

Guías posteriores de la DDP introdujeron cambios de procedimiento al sistema SPPP, limitando en principio el alcance y la magnitud de los requisitos de dar informes a los organismos e incrementando la contratación y la capacitación del personal. Si bien originalmente se les permitía incluir propuestas de programa ilimitadas sin tener en cuenta los niveles presupuestarios del organismo, los requisitos del PPF se vieron limitados a las actividades presupuestarias. A notar que a muchos MP les faltaba el análisis de alternativas importantes, decisiones de principios o estrategias dirigidas a productos finales específicos, la DDP redujo drásticamente sus solicitudes de cuestiones normativas importantes presentadas en los documentos del MP. Asimismo, la DDP dio a los organismos tiempo de preparación extra para los MP, y se comprometió a colaborar en el análisis y revisión de las cuestiones normativas más importantes. Por último, durante los primeros dos años de implementación, se crearon casi 900 cargos específicos de SPPP, de los cuales 400 fueron llenados con nuevas contrataciones. Transcurridos cuatro años de la implementación, más de 4.500 empleados habían asistido a cursos de capacitación del SPPP.

Resultados

Si bien el DDD continúa con los procedimientos del SPPP hoy en día, la iniciativa a nivel gubernamental comenzada en forma tan prometedora en 1966 fue suspendida formalmente en 1971 con muy pocos comentarios. Algunos observadores y participantes culparon al proceso de implementación, comparando los 10 años de preparación del DDD con un periodo de implementación a nivel gubernamental significativamente más corto. Un ex funcionario de un organismo alegó que el SPPP fue implementado en forma indiscriminada, y que a los organismos les faltaba la capacidad para cumplir con las actividades del SPPP, y que a la DDP le faltaba la competencia para guiarlos. Otros dijeron que al SPPP no pudo reunir el apoyo que necesitaba porque afectaba al equilibrio de poderes entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

Los participantes y observadores del SPPP citaron muchos problemas para desarrollar medidas y técnicas de análisis, así como para la incorporación de resultados en las prácticas de tomas de decisiones. Las audiencias del Congreso examinaron los enfoques del Ejecutivo para estimar, medir y valorar beneficios, recomendando por último el uso de tasas de interés ordinarias y políticas de descuento. Un infor-

me de la GAO (Oficina de Contabilidad General) citó varios obstáculos para relacionar medidas de producción con beneficios del programa; por ejemplo, el informe señaló que el mayor uso de subsidios significaba que no se podían obtener los productos finales del programa debido a un control federal “bastante descuidado e intermitente” sobre el cumplimiento del programa por parte de los adjudicatarios de los subsidios.²⁵ Algunos miembros del Congreso cuestionaron los objetivos y logros más amplios del SPPP como herramienta de toma de decisiones, en particular a la luz del impacto de las suposiciones de los resultados de los análisis; señalaron además que su falta de acceso a los documentos del SPPP los colocaban en desventaja al considerar las cuestiones de asignación de recursos. Algunos organismos advirtieron que el análisis del SPPP no podría reemplazar a decisiones inherentemente de principios tales como la asignación de recursos entre distintas prioridades (por ejemplo, salud versus educación); otros afirmaban que las decisiones para ciertas funciones federales –tales como relaciones exteriores– no podrían ser relegadas a análisis de sistemas. Otros observadores encontraron que el SPPP era poco realista porque intentaba mejorar la toma de decisiones sin reconocer las distintas metas e intereses del personal directivo.

Transcurridos tres años de la implementación del SPPP, la Comisión Económica Conjunta del Congreso publicó un compendio de documentos sobre el análisis y evaluación del gasto público en el SPPP.²⁶ En este compendio, un Subdirector de Evaluación de Programas en la DDP señaló que las expectativas del SPPP debían verse restringidas por ciertas realidades del ambiente federal, o sea:

- Los gobiernos operan con recursos limitados, y la demanda de estos recursos siempre supera la oferta disponible.
- Los compromisos de recursos anteriores ponen pesadas restricciones a los presupuestos corrientes, dando control limitado sobre la asignación de recursos.
- Las técnicas de medición de programas que funcionan son difíciles de lograr, en particular dada la complejidad y la magnitud del gobierno federal.
- La implementación de nuevas ideas puede verse reducida por la

²⁵ *Estudio del Progreso en la Implementación del Sistema de Planificación-Programación-Presupuestación en los Organismos Ejecutivos* (B-115398, 29 de julio de 1969).

²⁶ *Análisis y Evaluación del Gasto Público: el Sistema SPPP*, compendio de documentos presentados a la Subcomisión de Economía en el Gobierno de la Comisión Económica Conjunta, Congreso de los Estados Unidos, Imprenta del Gobierno de los EE.UU., Washington, 1969-

magnitud del gobierno, las incertidumbres inherentes a sus tareas, y el alto grado de coordinación necesario.

- A menudo se hacen reclamos morales y políticos al gobierno federal que no reflejan necesariamente un interés en la efectividad o eficiencia del costo.
- El proceso de asignación de recursos en el gobierno no está bien relacionado con la planificación, dado que estas actividades sirven a distintas necesidades y responden a distintos cronogramas.
- Una vez que se establece un presupuesto, existe una responsabilidad mínima de cumplimiento.²⁷

Si bien fracasó como una iniciativa de presupuestación funcional a nivel gubernamental, se le atribuye al SPPP haber instituido mejoras en la administración del programa federal. El SPPP permitió a los organismos reevaluar su misión y funciones; acumular mejor información sobre factores de producción, productos finales y su relación con los objetivos; y aumentar el interés de los máximos funcionarios por la planificación, presupuestación y cumplimiento. Asimismo, el personal directivo incrementó el uso de los análisis de sistemas, reconociendo su valor como medio de entender mejor los productos finales, los beneficios y los costos. Por último, el SPPP dejó un duradero legado de incrementos en la cantidad y calidad de evaluación de programas en el gobierno federal.

A pesar de las inmensas dificultades de implementación –un inicio truncado, aumentos significativos de papeleo, problemas en la medición de beneficios y costos del programa, y complejos caminos cruzados para vincular estructuras programáticas y presupuestarias– pocas personas estuvieron en contra de los objetivos del SPPP. Algunos estuvieron a favor de su continuación, afirmando que las metas y objetivos del SPPP eran esenciales para mejorar las operaciones del gobierno. En una audiencia del Congreso en 1970, un ex funcionario de HEW (Departamento de Salud, Educación y Bienestar Social) resumió su opinión del siguiente modo:

“... Volvamos a encender la chiporroteante llama del [S]PPP... En mi opinión el [S]PPP es absolutamente cierto en concepto. Requiere apoyo más sostenido del Congreso, la Casa Blanca, y la DDP.

²⁷ “La Condición y los Sigüientes Pasos para la Planificación, Programación y Presupuestación” por Jack W. Carlson, Subdirector de Evaluación de Programas, DDP.

²⁸ Declaración de William Gorham, ex Subsecretario de Coordinación de Programas en el HEW, en una audiencia ante la Subcomisión de Economía del Gobierno de la Comisión Económica Conjunta, Congreso de los Estados Unidos, 91º Congreso, Segunda Sesión, 2 de junio de 1970.

Requiere paciencia. Su mensaje y valor es poner cuidado en considerar qué ha hecho el gobierno y qué podría hacer. Serán necesarias nuevas iniciales, pero el trabajo debe realizarse.”²⁸

Anexo IV

Administración por Objetivos (APO)

Contexto

Durante la década del sesenta un consenso bipartidista desarrolló la idea de que la administración federal necesitaba mejoras. Un estudio solicitado por el presidente Johnson en 1966 y llevado a cabo por la Fuerza de Tareas Heineman criticó la administración del gobierno federal de los nuevos programas de la Gran Sociedad. La Fuerza de Tareas recomendó fortalecer las responsabilidades administrativas de la por entonces Dirección de Presupuesto (DDP). En 1970, el presidente Nixon propuso cambiar la DDP por una nueva Oficina de Administración y Presupuesto (OAP), esperando que el nuevo organismo prestara mayor atención a las cuestiones de administración federal.

Para ganar mayor control administrativo sobre departamentos y organismos importantes del Poder Ejecutivo, el presidente Nixon propuso una nueva iniciativa a nivel gubernamental: Administración por Objetivos (APO). La APO era una popular técnica de administración usada en el sector privado y también había sido implementada en el Departamento de Salud, Educación y Bienestar Social durante el primer período del Presidente. La APO estaba destinada a centralizar decisiones de fijación de metas mientras que al mismo tiempo permitía a los gerentes elegir cómo lograr las metas. Se concentraba en dirigir el progreso hacia metas convenidas con anterioridad entre un supervisor y un subordinado.

Enfoques de implementación

El presidente Nixon inició formalmente la APO con un memorándum del 18 de abril de 1973 dirigido a 21 organismos, que incluía a los 11 departamentos del gabinete y constituía alrededor del 95% de los empleados federales y presupuestarios. El presidente Nixon declaró: “Estoy pidiendo ahora al titular de cada departamento y organismo que busque un enfoque más agudo sobre los resultados que las diversas actividades bajo su dirección están destinadas a lograr.... Este énfasis consciente en fijar metas y luego lograr resultados mejora-

rá sustancialmente el cumplimiento de los programas federales". Un memorándum de seguimiento a los titulares de departamento de la APO del Director de la OAP explicaba además que la nueva iniciativa apuntaba a lograr una mejor comunicación, una identificación más rápida de los problemas y una mayor responsabilidad de los gerentes ante los supervisores. Por último, el Director de la OAP declaró que la APO fijaría las bases para que el Presidente pudiera descentralizar dando más responsabilidad a los organismos.

En su carta de abril de 1973, el Presidente pedía a cada organismo que propusiera 10 ó 15 objetivos más importantes –denominados "objetivos presidenciales"– para lograr en el año siguiente; la meta era identificar 100 objetivos presidenciales. Se dieron diferentes plazos a los distintos organismos, que variaban entre 2 a 8 semanas, para presentar propuestas. Posteriormente, se dijo a los organismos que la búsqueda de objetivos no debía limitarse a sus propuestas al Presidente. Se alentó a los organismos para que identificaran objetivos adicionales, para que rastrearán progresos para lograrlos, y para que usaran la APO en todos los aspectos de sus operaciones.

La OAP iba a jugar un papel clave en la implementación de la APO. Como parte de la implementación de la OAP, se creó un nuevo cargo dentro de la OAP: el "adjunto a la gerencia". Se contrataron treinta adjuntos a la gerencia con diversos antecedentes, algunos con experiencia gubernamental y otros no. Sus responsabilidades incluían brindar asistencia diaria a los departamentos para la preparación de objetivos, descubrir progresos, trabajar estrechamente con inspectores presupuestarios de la OAP, y brindar asistencia técnica al personal del organismo y los máximos gerentes de la OAP para ayudar a implementar la iniciativa. Asimismo, se seleccionó al personal especialmente para implementar la APO en los organismos y en general fueron ubicados entre la Oficina del Secretario y los gerentes del programa.

Las declaraciones de la OAP pusieron de relieve que la iniciativa debía ser llevada a cabo con un mínimo de papeleo. Debían celebrarse reuniones cara a cara aproximadamente cada dos meses entre el personal superior de la OAP y personal del organismo. Las reuniones debían concentrarse en los progresos del organismo para lograr sus objetivos, los problemas que requerían la atención del personal superior, y cualquier cambio a introducir en los objetivos. Algunos requisitos existentes de la OAP fueron eliminados como un modo de alentar la aceptación de la nueva iniciativa por parte del organismo.

La OAP dio a los organismos algunas pautas sobre sus propuestas para los objetivos presidenciales. Al proponer los objetivos presidenciales, los organismos debían considerar la importancia para el temario del Presidente, capacidad de medición y la posibilidad de lograr el objetivo sin recursos adicionales y dentro del año. Los orga-

nismos debían identificar objetivos por su cuenta —es decir, sin intervención de la OAP— y se les solicitó que desarrollaran planes de acción con hitos especiales para lograr objetivos. Todos los objetivos debían estar vinculados con las unidades organizativas que serían las responsables de lograrlos. Si las circunstancias lo garantizaban, los objetivos se podían cambiar durante el año. La OAP revisaría los objetivos presidenciales propuestos de los organismos y también rastrearía el progreso para lograrlos. En su primer año, no se intentó ninguna conexión explícita de la APO con el proceso presupuestario.

La APO estuvo por debajo de las expectativas durante su primer año. Si bien 20 de los 21 organismos de la APO habían identificado objetivos presidenciales y 18 tenían sistemas de rastreo de progresos en marcha para fines del primer año, no se lograron muchos otros pasos importantes de implementación. Por ejemplo, se llevaron a cabo conferencias de gerentes, aunque no con la frecuencia planeada, transcurriendo de 4 a 6 meses entre conferencias para algunos organismos. A pesar de la intención de la OAP de ocuparse de este problema, las reuniones programadas continuaron cancelándose con frecuencia. Y, a medida que las revisiones de la APO eran realizadas cada vez más a nivel de personal, en lugar de a nivel de la OAP y de los titulares de los organismos, el papeleo de la APO aumentó. En la APO se desarrollaron inicialmente tensiones entre los nuevos adjuntos a la gerencia y los inspectores presupuestarios de la OAP: esto mejoró en cierto grado a medida que los adjuntos a la gerencia encontraron que controlar los objetivos de la organización no era una tarea de tiempo completo, especialmente dada la falta de control de los adjuntos con respecto a las acciones del organismo. Los adjuntos a la gerencia se involucraron cada vez más en tareas no APO tales como llevar a cabo estudios especiales. Más importante, la participación presidencial en la APO también tuvo sus tropiezos durante 1974, afectando la implementación del organismo y la aceptación de la APO.

En el segundo año de la APO, se intentó volver a poner de relieve la APO vinculando objetivos con presentaciones de presupuestos de organismos. En una reunión de febrero de 1974, la OAP informó a los titulares de los organismos que sus solicitudes de presupuesto 1976 debían estar basadas en sus objetivos presidenciales y de los organismos (secretariales). La OAP esperaba que esto aumentaría la permanencia de la APO y alentaría declaraciones más explícitas de los objetivos para los cuales se iba a gastar dinero. En junio de 1974, la OAP pidió a los 21 organismos de la APO que identificaran objetivos seleccionados en las cartas que transmitían sus solicitudes de presupuesto a la OAP; estos objetivos debían discutirse en profundidad en las justificaciones de presupuestos. Se dijo a los organismos que “estudieran preparados para suministrar” estimaciones de de-

sembolsos y programas "preliminares" de hitos a solicitud, pero no se les requería que incluyeran planes de acción. En agosto de 1974, el presidente Nixon renunció y, poco después de asumir, el presidente Ford apoyó los objetivos presidenciales 1975 propuestos desde los organismos. Estos fueron los últimos objetivos presidenciales solicitados bajo la APO.

Resultados

Aunque ciertamente afectada por la renuncia del presidente Nixon, la iniciativa APO sufrió por su separación inicial de los procesos de formulación de presupuestos existentes y de los problemas para identificar y medir objetivos. Los esfuerzos realizados en el segundo año para atar la iniciativa APO al proceso de fijación de prioridades del presupuesto fueron rápidamente superados por su temprana desaparición. La solicitud del Presidente de que los organismos se concentraran en los resultados y expresaran dichos resultados en términos susceptibles de ser medidos no convirtió a la práctica de medición de cumplimiento en más fácil. Por diversas razones los organismos encontraron esto difícil de llevar a cabo. No resulta sorprendente que los objetivos inicialmente presentados a la OAP tuvieran un texto a menudo vago (por ejemplo, "la abolición del delito en la sociedad" o "hacer de la Marina Mercante la más competitiva del mundo") y no pudieran ser medidos con facilidad. Asimismo, los objetivos del organismo trataban a menudo asuntos que no se podían lograr dentro de un solo año (como por ejemplo encontrar una cura para el cáncer) o estaban fuera del control de los gerentes del organismo (como mejorar la calidad del agua), tornando difícil la atribución de responsabilidades.

A pesar de estas cuestiones y de su breve vida como iniciativa formal, los proponentes creen que la APO tuvo resultados positivos tanto en el corto como en el largo plazo. Para la administración que la proponía, la iniciativa de la APO mejoró su capacidad para explicar el temario del Presidente al público —por ejemplo, el énfasis de transferir más poder federal a ciudades y Estados. Cierta personal de la OAP y funcionarios de los organismos encontraron que la APO era valiosa como proceso de administración interna del organismo, ayudando a clarificar metas y las actividades inherentes. En cierto grado, los conceptos básicos de la APO —negociar metas y responsabilizar a sus subordinados por lograrlos— han sobrevivido en las prácticas de administración federal. Asimismo, el potencial de la APO como herramienta para articular los temarios presidenciales y vincularlos con el presupuesto fue confirmado más tarde por una iniciativa similar bajo el presidente Bush; esta iniciativa incluía la publica-

ción de objetivos aprobados por el Presidente, los recursos necesarios para lograrlos, y los logros correspondientes en el Presupuesto Presidencial. Y las cuestiones planteadas durante la APO relativas a dificultades inherentes a la identificación y medición de resultados federales quedarían para ser atendidas por iniciativas posteriores.

Apéndice V

Presupuestación Base Cero (PBC)

Contexto

A mediados de la década del setenta, el déficit anual era un asunto de debate público. Para 1977 el déficit anual había estado por encima de los U\$S 50 mil millones durante dos años, alcanzando un monto posterior a la Segunda Guerra Mundial de U\$S 73,8 mil millones para el ejercicio 1976. Existía un sentimiento general de que el gasto federal estaba fuera de control, pues gran parte del mismo ya no estaba sujeto a asignaciones anuales sino que estaba impulsado por permanentes programas de prestaciones y autorizaciones presupuestarias a varios años.

Durante 1976, el Congreso y el candidato Jimmy Carter habían respondido a la nueva situación presupuestaria. Comenzando en la primavera, el Congreso llevó a cabo audiencias sobre propuestas para la llamada legislación “con fecha de vencimiento” que habría requerido revisiones base cero periódicas de todos los programas federales por parte de sus comisiones autorizantes del Congreso. Sin embargo, las propuestas con fecha de vencimiento no se convirtieron en ley. Mientras hacía campaña para la presidencia, Jimmy Carter prometió equilibrar el presupuesto dentro de su primer periodo y reformar el sistema de presupuestación federal, que caracterizó como “ineficiente, caótico, y virtualmente incontrolable tanto por parte del Presidente como del Congreso”. A tales fines había prometido introducir presupuestación base cero (PBC), que había usado como gobernador de Georgia y que también había sido discutida en las audiencias con fecha de vencimiento. En el otoño de 1976, las comisiones de asignaciones del Congreso pidieron a organismos independientes seleccionados que realizaran pruebas piloto sobre la aplicabilidad de los conceptos de PBC a las tomas de decisiones legislativas.

Usada en la industria privada así como en algunos gobiernos locales y estatales, la PBC requería en teoría propuestas de gastos para competir por los fondos en una base igual —comenzando de “cero”. La PBC prepara una identificación y evaluación detalladas de to-

das las actividades junto con alternativas, y los gastos necesarios para lograr los planes y metas deseados. En donde la presupuestación federal había realizado cambios crecientes en los últimos años a una base aceptada de gastos pasados, la PBC en cambio buscó por debajo de la base, evaluando la eficiencia y vigencia de las operaciones en curso y comparando las necesidades de un programa con las necesidades de otros programas que podrían ser de mayor prioridad. La PBC también buscó una mayor participación de los gerentes de programas de presupuestación como un modo de identificar nuevas eficiencias y de incorporar un mejor análisis en la toma de decisiones presupuestarias.

Enfoques de la implementación

El 14 de febrero de 1977, poco después de haber asumido, el presidente Carter emitió un memorándum a los titulares de los departamentos y organismos ejecutivos haciendo obligatorio el uso de la presupuestación base cero para todas las solicitudes de presupuesto de los organismos del ejercicio 1979. Este memorándum obligaba a que un nuevo proceso de presupuesto base cero reemplazara –no simplemente acompañaría o se vincularía con– el proceso existente de formulación de presupuestos del Poder Ejecutivo para todas las propuestas de presupuesto en el ciclo presupuestario inmediato siguiente. Compatible con el énfasis puesto en la teoría de la PBC de un estrecho vínculo entre la planificación y la presupuestación, la planificación y la presupuestación federal bajo la PBC debían hacerse al mismo tiempo, en un solo proceso. Contrariamente a su implementación del SPPP y la APO, la OAP no agregó ni creó personal especial para la PBC. Se esperaba que los gerentes y presupuestadores federales implementaran la nueva iniciativa. La PBC no afectaría los materiales presupuestarios proporcionados a las asignaciones del Congreso o a las comisiones autorizantes, ni cambiaría la forma del Presupuesto del Presidente.

Se tomaron medidas para la implementación formal dentro de los dos meses del memorándum. El 21 de marzo de 1977, la OAP envió a los organismos pautas para la PBC en borrador para su comentario, emitiendo la guía definitiva el 19 de abril como Boletín 77-9. En efecto, se les dio a los organismos un plazo de alrededor de seis meses antes del vencimiento de las presentaciones del presupuesto definitivo ante al OAP. Los organismos debían establecer sus propios sistemas de PBC usando las medidas delineadas en el Boletín como marco de referencia. Entre otros nuevos requisitos, se pedía a los organismos que identificaran a las “unidades decisión” para las cuales se presentarían solicitudes de presupuesto. Una unidad de decisión debía:

- “estar en un nivel organizativo o de programa en el cual el gerente toma decisiones importantes sobre el monto del gasto y su alcance, orientación o calidad del trabajo a realizar.”
- no estar tan baja en la estructura como para crear un papeleo o revisiones excesivos... (ni tan alta) como para ocultar consideraciones importantes e impedir una revisión significativa del trabajo que se realiza.”
- “normalmente... estar incluida dentro de una cuenta única, estar clasificada en sólo una subfunción presupuestaria, y en la medida de lo posible, reflejar estructuras de programa existentes o estructuras organizativas que tengan respaldo contable”.

En todos los casos, la guía indicaba, la identificación de las unidades de decisión debía estar determinada por las necesidades de información de la máxima conducción. Las solicitudes presupuestarias para cada unidad de decisión debían estar preparadas por sus gerentes, quienes: (1) identificarían enfoques alternativos para lograr los objetivos de la unidad, (2) identificarían varios niveles de fondos alternativos, incluyendo un nivel “mínimo” normalmente por debajo de la financiación corriente, (3) prepararían “paquetes de decisión” de acuerdo con un formato prescripto para cada unidad, incluyendo información presupuestaria y de cumplimiento, y (4) clasificarían los paquetes de decisión en una serie de pasos, comenzando con los gerentes del programa y subiendo en la jerarquía. Los resultados del proceso de PBC serían justificaciones de presupuesto de organismos y clasificaciones, requiriéndose que estas últimas se presenten a la OAP pero no al Congreso. Con la aprobación de la OAP, los organismos consolidarían las unidades de decisión como un medio para minimizar el papeleo y la carga de revisiones a nivel superior.

La guía también requería que los organismos fijaran objetivos e indicadores de cumplimiento al comienzo de su proceso de PBC. Los gerentes superiores y de programa debían fijar objetivos como “declaraciones explícitas de producción propuesta, claramente relacionadas con las necesidades básicas para las cuales existe el programa u organización”. Junto con ello también debían identificar los indicadores clave a usar al medir desempeño y resultados. Estos debían ser “medidas de vigencia, eficiencia, y carga de trabajo para cada unidad de decisión. Estas medidas se pueden obtener a menudo de los sistemas existentes de evaluación y medición de carga de trabajo”. Se podían usar indicadores indirectos o artificiales si estos sistemas no existían o estaban en vías de desarrollo. Sin embargo, una “falta de identificación y cuantificación precisas de tales objetivos” no “impediría el desarrollo e implementación de procedimientos de presupuestación base cero”.

A pesar de una considerable variación en la forma en que los or-

ganismos implementaron la PBC, se pueden discernir algunos patrones. Algunos organismos tendían a asociar sus unidades de decisión con su estructura de cuenta o, dentro de su estructura de cuenta, con sus actividades de programa. Algunos organismos no identificaron mínimos por debajo de la financiación corriente y muchos identificaron a los mínimos como un porcentaje arbitrario de la financiación corriente, generalmente entre el 75% y el 90%. Los organismos también hicieron uso de la opción de consolidar a las unidades de decisión y a menudo fijaron unidades de decisión iniciales a altos niveles organizativos (por ejemplo, a nivel de división o más alto). Por último, un estudio de varios organismos encontró que un poco menos de la mitad de los paquetes de decisión examinados tenía logros, carga de trabajo o información de costo unitario cuantificables.

Al año siguiente, el 5 de mayo de 1978, la OAP emitió la Circular A-115, que modificó algunos aspectos del proceso de PBC. Ocupándose de problemas con objetivos e información sobre desempeño, la OAP urgía ahora a los organismos a usar los resultados de las evaluaciones de su desempeño al analizar métodos alternativos de lograr objetivos y al analizar logros previstos identificados con cada nivel de desempeño. La circular también fortalecía el tratamiento del requisito de fijación de objetivos. Se aclararon las pautas para seleccionar unidades de decisión, preparar clasificaciones y consolidación. También se agregó un requisito para capacitar personal antes de participar en el proceso PBC. Sin embargo, en otros aspectos los requisitos de PBC permanecieron sin cambio. Por ejemplo, no se introdujo ninguna disposición para una etapa de planificación separada, y continuó el requisito de preparar paquetes de decisión para todas las solicitudes de presupuesto, incluyendo los de los programas obligatorios.

El presupuesto resultante de los esfuerzos de PBC de los organismos y de la OAP durante el primer año desencantó a algunos observadores. Pocas medidas presupuestarias significativas fueron identificadas como resultantes del PBC, y algunos cuestionaron la utilidad de las muchas horas pasadas en ello por los gerentes del programa, presupuestadores y máximos gerentes en la PBC. Durante el año siguiente, las justificaciones de presupuesto de los organismos ante la OAP continuaron preparándose usando la PBC, pero las justificaciones de presupuesto de los organismos ante el Congreso continuaron preparándose como en el pasado, en gran parte sin referirse a la información PBC de los organismos.

A medida que prosiguió la presidencia de Carter, cada vez se dedicó menos atención en el Mensaje Presupuestario al papel y a los logros reclamados por la PBC. El 7 de agosto de 1981, en el primer año de la administración siguiente, la OAP rescindió la circular A-115

que requería a los organismos tener sistemas PBC. Sin embargo, algunos requisitos de la PBC sobrevivieron más allá de la vida formal de la iniciativa. Los requisitos para los organismos de identificar las “unidades de decisión” y preparar las clasificaciones consolidadas continuaron hasta mayo de 1986. El requisito de identificar tres niveles de financiación continuó aún más, permaneciendo hasta 1994, al igual que la opción de la OAP de solicitar que el organismo presente una clasificación “consolidada” de elementos del programa y niveles de financiación conexos.

Resultados

En un sentido, la PBC fue implementada con éxito: todos los organismos presentaron el papeleo necesario a tiempo. Para fines del primer ejercicio presupuestario de la PBC, los organismos habían preparado alrededor de 25.000 paquetes de decisión y presentaron alrededor de 10.000 a la PBC. Pero en aspectos esenciales la PBC federal no había sido un ejercicio en presupuestar a cero un presupuesto. El uso extendido de porcentajes elegidos en forma arbitraria para identificar niveles de fondos alternativos, más que análisis basados en conocimiento del programa e información de desempeño, excluía la base cero verdadera, así como la consolidación y selección de unidades de decisión iniciales a altos niveles de la organización.

Desde el comienzo, la carga de papeleo para los gerentes generales constituyó un significativo problema de implementación. Un estudio estimó que el papeleo aumentó, en promedio, el 229% en el primer año de la PBC. Además de los paquetes de la PBC, los organismos tenían que preparar materiales presupuestarios por separado, usando a menudo distintas categorías, para la OAP, asignaciones y comisiones autorizantes. Preparar cruces de camino entre las mismas fue un agregado a la carga del organismo.

Los organismos creían que se había permitido un plazo inadecuado para implementar la nueva iniciativa. Los requisitos para condensar las funciones de planificación y presupuestación dentro de los plazos del ciclo presupuestario habían demostrado ser especialmente difíciles, afectando la capacidad de los gerentes para identificar enfoques alternativos para lograr los objetivos del organismo. Algunos funcionarios de los organismos también creían que faltaba la información de desempeño necesaria para el análisis de la PBC. La información disponible involucraba procesos y actividades, no en qué forma se desarrollaban estos procesos y actividades. Los organismos también cuestionaron la necesidad de preparar y clasificar los paquetes de decisiones para programas cuyos niveles de gastos esta-

ban fuera de su control. Por ejemplo, el Departamento de Salud, Educación y Bienestar Social no identificaba niveles mínimos para seguridad social y otros programas en donde creía que el gasto era incontrolable; el Tesoro declaró que veía de poca utilidad clasificar paquetes de decisiones para intereses sobre la deuda dado que los intereses tendrían que pagarse en cualquier caso. El papeleo y otras cargas y dificultades técnicas se veían incrementados por la toma de conciencia del organismo de que la OAP no había usado los resultados de los esfuerzos de PBC de los organismos en su toma de decisión presupuestaria.

En el Congreso, los resultados de las PBC piloto solicitadas por el Congreso, publicados en junio de 1977, arrojaron dudas sobre la conveniencia de la PBC como una herramienta potencial para la toma de decisión del Congreso. Una arremetida importante de las pruebas piloto había sido ver si las clasificaciones PBC –comparando prioridades de “paquetes de decisión” unos con otros– podían ser usados por los asignadores de gastos para identificar el impacto en los recortes de presupuesto. Los resultados de las pruebas piloto no fueron alentadores. En una prueba, el organismo no había fijado mínimos por debajo de la financiación corriente para más de un tercio de sus unidades de decisión y se rehusó a clasificar sus paquetes de decisión porque la estructura de actividad del programa orientado hacia el proceso del presupuesto del organismo era demasiado interdependiente como para permitir una clasificación significativa. La falta de información de rendición de costos necesaria para identificar niveles de fondos alternativos también fue citada como un problema técnico. Por último, el nivel de carga y el papeleo era un problema tanto para los organismos como para los asignadores de gastos. En un caso típico, se necesitaron 362 páginas para la justificación del presupuesto basado en PBC de un organismo contra 72 páginas para su no justificación.

Los resultados de las pruebas piloto del Congreso fueron en gran parte compatibles con posteriores experiencias de los organismos. Sin embargo, no existía ningún mecanismo que incorporara las lecciones aprendidas de las pruebas piloto del Congreso en la implementación PBC del Poder Ejecutivo. Para cuando la OAP envió un estudio a los organismos el 11 de octubre de 1977, buscando obtener sus puntos de vista sobre los problemas de la implementación y las soluciones propuestas, saltaron a la luz las brechas existentes entre la promesa inicial de la PBC y los resultados de su primer año.

A pesar de los problemas de la implementación y el lapso relativamente corto en el cual se requirieron todos sus elementos, la PBC federal tuvo algunos resultados positivos. Algunos participantes en el proceso presupuestario, así como otros observadores, atribuyeron a la PBC ciertas eficiencias del programa que surgían de la conside-

ración de alternativas. Es interesante señalar que la PBC estableció dentro de la presupuestación federal un requisito de presentar niveles de financiación alternativos vinculados con resultados alternativos –requisito que continuó hasta 1994.

Apéndice VI

Panorama de la Ley de Cumplimiento y resultados del gobierno

La LCRG busca promover una mayor confianza del público en las instituciones del gobierno a través de un mejor informe y rendición de cuentas de los resultados de los programas federales. Según lo indicado en la ley, los objetivos de la LCRG son:

- (1) mejorar la confianza del pueblo norteamericano en la capacidad del Gobierno Federal, haciendo sistemáticamente responsables a los organismos federales del logro de los resultados del programa;
- (2) iniciar la reforma del cumplimiento del programa con una serie de proyectos piloto fijando metas del programa, midiendo el cumplimiento del programa contra estas metas, e informando su progreso al público;
- (3) mejorar la vigencia del programa federal y rendición de cuentas al público promoviendo una nueva concentración en resultados, calidad del servicio y satisfacción del cliente;
- (4) ayudar a los gerentes federales a mejorar la prestación del servicio, requiriendo que planifiquen el cumplimiento de los objetivos del programa y brindándoles información sobre los resultados del programa y la calidad del servicio;
- (5) mejorar la toma de decisiones del Congreso brindando información más objetiva sobre cómo lograr los objetivos legislativos, y sobre la vigencia y eficiencia relativas de los programas y gastos federales; y
- (6) mejorar la administración interna del Gobierno Federal.²⁹

De estos amplios propósitos, un sistema de planes e informes interrelacionados brinda la base para vincular los recursos y los resultados federales con los requisitos y nuevos conceptos probados antes de la aplicación a nivel gubernamental.

²⁹ P.L. 103-62, sec.2

Planes estratégicos

La LCRG requiere que cada organismo desarrolle planes estratégicos que cubran un periodo de cinco años como mínimo. Los planes estratégicos de los organismos deben incluir la declaración de la misión del organismo, identificar metas generales a largo plazo, incluyendo metas y objetivos relacionados con resultados; y describir en qué forma el organismo tiene la intención de lograr estas metas a través de sus actividades y a través de sus recursos humanos, de capital, de información y otros. En virtud de la LCRG, los planes estratégicos del organismo son el punto inicial para que los organismos fijen metas de programas anuales y midan el cumplimiento del programa para lograr estas metas. A tal fin, los planes estratégicos deben incluir una descripción de cómo se relacionarán las metas generales a largo plazo con las metas de cumplimiento anual, así como una descripción de las evaluaciones del programa usadas para establecer metas. Como parte del proceso de planificación estratégica, se requiere que los organismos consulten con el Congreso y que soliciten las opiniones de otros interesados en el tema. Los primeros planes estratégicos de los organismos deben ser presentados al Director de la OAP y al Congreso para fines del ejercicio 1997. Los planes estratégicos deben ser actualizados por lo menos cada tres años.

Planes de cumplimiento anual

La LCRG también requiere que cada organismo prepare un plan de cumplimiento anual que incluya los indicadores de cumplimiento que serán usados para medir "los productos finales pertinentes, los niveles de servicio, y los resultados de actividad de cada programa" en el presupuesto de un organismo. El plan de cumplimiento anual debe proporcionar el vínculo directo entre los objetivos estratégicos delineados en el plan estratégico del organismo y lo que los gerentes y empleados hacen día a día. Cuando un organismo cree que no es posible expresar un objetivo susceptible de ser medido para la actividad de un programa, el organismo podrá pedir la autorización de la OAP para usar un objetivo no cuantificable. Asimismo, la LCRG permite a los organismos agregar, quitar o consolidar actividades de programa a los efectos de la planificación de cumplimiento. Estos planes también deben ser usados por la OAP para desarrollar un plan de cumplimiento federal total para el presupuesto federal, que deberá ser presentado cada año al Congreso junto con el presupuesto del Presidente. Los primeros planes de cumplimiento anual deben ser presentados a la OAP en el otoño de 1997, ven-

ciendo el primer plan de cumplimiento federal total para el ejercicio 1999.

Informes de cumplimiento anual

Por último, la LCRG requerirá que cada organismo prepare un informe anual sobre el cumplimiento del programa para el ejercicio anterior. En cada informe, los organismos deben revisar y discutir el cumplimiento comparado con las metas de cumplimiento establecidas en los planes de cumplimiento anual. Cuando no se cumple con una meta, los organismos deben explicar las razones; los planes y programas para cumplir con la meta; y, si la meta era imposible o no factible, las razones de ello y las medidas recomendadas. Las medidas necesarias para lograr una meta pueden incluir medidas legislativas, regulatorias u otras o, cuando el organismo encontró que la meta era imposible o no factible, un comentario sobre si la meta debe ser modificada. El informe también debe incluir un resumen de los hallazgos de las evaluaciones del programa completado durante el ejercicio cubierto por el informe. Los primeros informes de cumplimiento de los organismos para el ejercicio 1999 deben presentarse ante el Presidente y el Congreso a más tardar el 31 de marzo de 2000.³⁰

Flexibilidad gerencial

Al preparar la LCRG, el Congreso también reconoció que la responsabilidad gerencial por los resultados está vinculada con el hecho de que los gerentes tengan suficiente flexibilidad, criterio y autoridad para alcanzar los resultados deseados. La LCRG autoriza a los organismos a solicitar dispensas de flexibilidad gerencial en sus planes de cumplimiento anual comenzando con el ejercicio 1999. La autoridad de los organismos para solicitar dispensas de los requisitos y controles de procedimiento administrativo está destinada a dar a los gerentes federales mayor flexibilidad para estructurar los sistemas de los organismos y respaldar mejor los objetivos de los programas. Los requisitos estatutarios a los que la OAP puede renunciar bajo la LCRG incluyen en general la asignación y uso de recursos, tales co-

³⁰ Para los ejercicios del 2000 y del 2001, los informes de los organismos deben incluir datos de cumplimiento comenzando con el ejercicio 1999. Para cada ejercicio posterior, los organismos deben incluir datos de cumplimiento para el ejercicio cubierto por el informe y tres años anteriores.

mo restricciones al movimiento de fondos entre rubros dentro de una cuenta de presupuesto. Los organismos deben comunicar en sus informes de cumplimiento anual el uso y vigencia de cualquier dispensa de flexibilidad gerencial LCRG que reciban.

**Enfoque de implementación:
Incorporación gradual y pruebas de requisitos**

La LCRG requiere una implementación gradual, conforme lo describió anteriormente, comenzando con proyectos piloto seleccionados en objetivos de cumplimiento y flexibilidad gerencial en los ejercicios 1994 a 1996. Se espera que estas pruebas piloto desarrollen experiencia en los procesos y conceptos de la LCRG antes de que comience su implementación a nivel gubernamental en 1997. A marzo de 1997, estaban en marcha 68 proyectos piloto para planificación de cumplimiento e informe de cumplimiento en 28 organismos. La OAP debe elegir por lo menos a cinco organismos entre los organismos piloto iniciales para llevar a cabo pruebas piloto de rendición de cuentas y flexibilidad para los ejercicios 1995 y 1996; sin embargo, la OAP no lo hizo. La GAO debe informar sobre la disposición para implementar a nivel gubernamental para el 1° de junio de 1997; la OAP debe informar sobre los costos, beneficios y utilidad de las pruebas piloto de medición y planificación para el 1° de mayo de 1997, identificando cualquier cambio recomendado en los requisitos de la LCRG.

La LCRG también requiere que la OAP elija por lo menos cinco organismos, por lo menos tres de los cuales tengan experiencia en desarrollar planes de cumplimiento durante la fase piloto inicial de la LCRG, para probar el presupuesto funcional para los ejercicios 1998 y 1999. Los presupuestos de cumplimiento a ser preparados por los organismos piloto están destinados a brindar al Congreso información sobre la relación directa entre los gastos del programa propuesto y los resultados esperados del programa y los efectos previstos de los distintos niveles de gastos sobre los resultados. La OAP debe informar sobre estas pruebas piloto para el 31 de marzo del 2001. El informe de la OAP es evaluar la factibilidad del presupuesto funcional, recomendar si se debe proponer legislación que requiera presupuestos funcionales e identificar cualquier otro cambio recomendado para los requisitos de la LCRG.

