

# REVISTA DE LA ASOCIACION INTERAMERICANA DE PRESUPUESTO PUBLICO

Apartado Postal 8139 - Caracas 101 - Venezuela  
Teléfono: 7817267 — Cables: PREPUB

## COMITE EDITOR:

Antonio Amado (Brasil); Arnoldo Beltatón (Guatemala); José Bustani H. (México); Jorge Irisity (Uruguay); Jorge Israel (Chile); Jorge A. Nardacchione (Argentina); Jorge Ripa (Argentina); José Vte. Rodríguez A. (Venezuela); Luis Rodríguez M. (Venezuela); Tildo Tombini (Brasil) y Lee Ward (Chile).

**Secretario del Comité Editor:** Jorge Irisity.

## Distribución:

CENTRO DE DOCUMENTACION DE ASIP

Edificio Capriles - Oficina 2102 - Plaza Venezuela - CARACAS

Secretaria: Srta. Lily Hales



# ASOCIACION INTERAMERICANA DE PRESUPUESTO PUBLICO

## CONSEJO DIRECTIVO (PERIODO 1973/1975)

Presidente:

Sr. José Vte. Rodríguez Aznar (Venezuela)

Vice-Presidente:

Sr. Gustavo Acuña (Chile)

Secretario:

Sr. Bolívar Lupera (Ecuador)

Vocales:

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

Suplentes:

Sres. Ramiro Cabezas (Bolivia); Jorge Irisity (Uruguay); José Bustani (México); Jorge Estupiñán (Ecuador); Juan C. Vinelli (Perú); y Lee Ward (Chile).

Secretario Ejecutivo:

Sr. Luis Rodríguez Mena (Venezuela).



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

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

## S U M A R I O

	Pág.
1. EDITORIAL	
— <b>En torno a la Reforma Presupuestaria</b> , por Gustavo Acuña Junemann, Vice-Presidente de la Asociación Interamericana de Presupuesto Público .....	9
2. TEMAS	
— <b>El Presupuesto Público en las Economías del Tercer Mundo</b> , por Gonzalo Martner G. ....	15
— <b>Comentarios sobre la etapa actual de la implantación de la técnica de presupuestos por programas en Brasil</b> , por Jorge Estupiñán D. ....	69
— <b>Relaciones presupuestarias entre el Gobierno Central y las Empresas Públicas</b> , por Jorge Irisity J. ....	105
3. ENTREVISTAS	
— <b>El sistema presupuestario en Argentina</b> . Entrevista con el Lic. Miguel A. Bolívar, Director Nacional de Programación e Investigación Presupuestaria (Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía) .....	147
4. INFORMACIONES DE ASIP	
— Tercera reunión del Consejo Directivo de ASIP .....	159
— Creación de la Asociación Brasileira de Presupuesto Público..	161
— Creación de la Asociación Guatemalteca de Presupuesto Público	163
— Creación de la Sección Nacional de ASIP en Argentina .....	164
— Sumario temático de las anteriores revistas de ASIP.....	165





## Editorial

### En Torno a la Reforma Presupuestaria

El proceso presupuestario está tan íntimamente vinculado a los esfuerzos que se han venido realizando para establecer y perfeccionar los sistemas de planificación, que para referirse al tema de la reforma presupuestaria necesariamente hay que tener presente la evolución que esos sistemas han experimentado. En general, esa evolución ha estado sujeta a altibajos en los que frecuentemente lo formal ha primado sobre lo sustancial y lo trascendente.

Es bien sabido que en todos los países existe una oficina, instituto, junta, consejo o ministerio que se dedica a la delicada tarea de hacer planes, pero que, paradójicamente, en casi ninguno de ellos existe un sistema de planificación.

Algo parecido ha sucedido con la reforma de los sistemas presupuestales, la cual se ha traducido con frecuencia en el establecimiento de una especie de maquinaria que elabora un producto cada vez más denso y voluminoso, que es llamado presupuesto general del Estado, presupuesto fiscal, presupuesto de la nación, etc. Pero lamentablemente esos presupuestos, como ciertos planes, son muy a menudo cuerpos sin alma programáti-

ca que una vez aprobados, permanecen estáticos, mientras que en la dinámica de los procedimientos burocráticos la clasificación institucional y por el objeto de los gastos así como el uso del control jurídico contable siguen dominando con renovada vitalidad las fases de la ejecución, el control y la evaluación presupuestarias.

Con frecuencia la reforma presupuestaria se ha orientado sutilmente en la práctica hacia un cambio de forma, de modelo o de diseño sin que aparentemente haya existido el tiempo suficiente para detenerse a pensar en profundidad, en lo que realmente ésta significaba. Reformar, en materia administrativa, implica hacer de nuevo una institución, volverla a formar a través de un complicado proceso que generalmente exige deshacer, modificar o variar profundamente el establecimiento burocrático que existe en torno a cada uno de los sistemas de la Administración Pública.

Esto es especialmente valedero en el caso del presupuesto por programas, el cual representa no solamente un cambio en la tecnología sino que una profunda transformación sociocultural de la administración pública de un país. De aquí que la importancia de esta técnica no deba manifestarse en la publicación de un documento estructurado en forma diferente, sino que principalmente en toda una nueva actitud de comportamiento de los ejecutivos, representada por una forma distinta de actuar o de tomar decisiones, de dirigir recursos humanos y de analizar situaciones. En otras palabras, implica un cambio de toda la tradición administrativa en materia de conducción de los organismos públicos.

Como una reforma integral de la administración pública resulta políticamente poco factible, altamente costosa y muy lenta en su desarrollo, casi todos los países han optado por un método más fácil que es el de la modernización administrativa. Esta última es una especie de política de parches que no deshace integralmente la malformación de la estructura gubernamental y que tampoco le da la forma que debería tener para actuar como instrumento eficiente en la gestión del desarrollo planificado de un país.

Lo que se dice del todo es aplicable a sus partes, aunque no con el mismo grado de intensidad. Es así como en el proceso de modernización no todos los sistemas que integran la administración pública de un país han merecido la misma atención ni el mismo grado de interés de los gobernantes por adaptarles mejor a los requerimientos de una administración moderna.

Dentro de este orden de cosas, el sistema presupuestario ha tenido un desarrollo notablemente superior y a veces relativamente desproporcionado al de los demás sistemas administrativos. La situación actual de los sistemas de información, contabilidad, y especialmente del sistema integrado de evaluación y control, constituyen ejemplos evidentes de esta falta de desarrollo armónico de la administración.

Quizás la falta de una visión sistemática de la administración pública es lo que haya llevado a los hombres de gobierno a prestar atención excesiva a aquellos instrumentos que por su naturaleza producen resultados tangibles a más corto plazo y que al mismo tiempo aparecen revestidos de una aureola de poder y de eficiencia. En cierto modo, esto es lo que ha sucedido con el sistema presupuestario el cual ha sido a veces arbitrariamente robustecido por las reformas de parche adscribiéndoles gradualmente funciones cada vez más extrañas y complejas. Así no es raro encontrar sistemas nacionales de presupuesto de los cuales dependen otros sistemas tan importantes como el de racionalización, personal, contabilidad, etc.

En otros casos a la oficina central de presupuesto, se le han entregado funciones que son propias del sistema de planificación y que de hecho la han transformado en una oficina de programación de corto plazo. Es interesante destacar que esta circunstancia fortuita puede ser el punto de partida para iniciar un análisis profundo de la organización y funciones que debería tener una oficina central de presupuesto en la administración pública.

Por las razones anteriormente anotadas, el sistema presupuestario ha tenido frecuentemente un desarrollo mucho más rápido y vigoroso que el de los demás sistemas administrativos,

inclusive que el del sistema de planificación del cual debería ser parte integrante y mecanismo fundamental de operación.

Este paso acelerado de la reforma presupuestaria discordante con el ritmo de progreso de los demás sistemas, ha producido con frecuencia un verdadero vacío administrativo generador de desequilibrio para el funcionamiento armónico de la administración pública y determinante de una especie de desasimilamiento del presupuesto del resto de la estructura gubernamental. Esto ha provocado no pocos retrocesos en la consolidación del desarrollo de muchos sistemas presupuestarios con el consecuente deterioro de los precarios avances que se habían logrado hasta ese momento. La historia administrativa americana es rica en ejemplos de sistemas presupuestarios que han tenido un desarrollo formal espectacular para caer repentinamente en vacíos generados por su propio crecimiento aislado y unilateral.

Estos hechos demuestran la necesidad imperiosa de construir un modelo normativo para el desarrollo de la administración pública que esté basado en un adecuado equilibrio en la ecuación insumo-producto de la función pública. Desde luego es necesario tener presente que cualquier esfuerzo por realizar una reforma presupuestaria-financiera que no contemple todo el universo del proceso administrativo constituirá sólo una visión parcial de determinado fenómeno y que aportará muy poco a la solución integral de los problemas administrativos por cuanto carecerá del necesario grado de generalidad en el análisis.

Por otra parte es notoria la falta de motivación de los políticos y de los administradores públicos sobre la naturaleza y las consecuencias de las reformas del sistema presupuestario. Tal vez para que hubiera existido una actitud más interesada en este proceso habría sido necesario que se cumpliera con uno de los llamados prerequisites para el establecimiento del presupuesto por programas, cual es que los altos niveles administrativos estuvieran plenamente convencidos de las bondades del sistema y de las dificultades de su aplicación. Pero si el nuevo presupuesto no es claro, si su excesiva complejidad lo torna prácticamente inmanejable, si con frecuencia sólo tiene carácter "informativo", ¿cómo pretender que los altos niveles administrativos se convenzan de sus bondades? En estas condiciones, lo que

realmente puede esperarse es que vean muy claramente no sus ventajas pero sí las dificultades e inconvenientes que puede traerles su aplicación.

Lo que se necesita, en consecuencia, es buscar un mecanismo eficiente que junto con permitir una clara conceptualización instrumental del presupuesto asegure y ponga de manifiesto la necesidad del equilibrio sistémico que el presupuesto debe tener, tanto dentro del contexto de la administración pública como internamente en sus aspectos procesales y, particularmente, en sus características estructurales.

Con respecto a este último punto, puede decirse que mientras más específicos sean los presupuestos en sofisticados detalles estructurales de tipo económico y programático, más difíciles de interpretar y ponderar se tornan para los políticos que tienen que aprobarlos y para los funcionarios que tienen que administrarlos.

Lo que se postula es un proceso de reforma presupuestaria con enfoque sistémico y debidamente equilibrado, que atienda tanto a los aspectos programáticos y económicos como a los medios que permitan aumentar sustancialmente la utilidad del presupuesto como instrumento de política y de administración, en especial, de la gerencia del sector público.

**Gustavo Acuña Junemann**

Enero de 1975.



# El Presupuesto Público en las Economías del Tercer Mundo

Por Gonzalo Martner G. \*

---

\* ) Economista, chileno, especializado en planificación económica, finanzas y presupuesto público. Trabajó como economista en el Ministerio de Hacienda de su país entre 1953 y 1959 y como experto de Naciones Unidas entre 1959 y 1970. Participó en misiones de asistencia técnica en países de América Latina, África y Asia. Ha publicado numerosos libros y artículos sobre planificación y presupuesto y ha sido profesor de economía en la Universidad de Chile y en los cursos de especialización del ILPES (Naciones Unidas). Entre 1970 y 1973 ocupó el cargo de Ministro-Director de la Oficina de Planificación Nacional en Chile. Actualmente es un investigador asociado de CENDES, Universidad Central de Venezuela.





## **EL PRESUPUESTO PUBLICO EN LAS ECONOMIAS DEL TERCER MUNDO**

**Por Gonzalo Martner G.**

Existe acuerdo entre los especialistas presupuestarios acerca de la importancia creciente que va adquiriendo el sector público en las economías del Tercer Mundo.

Desde luego, Asia y Africa han experimentado a partir de la segunda guerra mundial una fuerte expansión de sus gastos públicos a consecuencia de su proceso de independencia política, cristalizado en gran medida en la década de los años 60.

América Latina, por su parte, ha ampliado sus presupuestos públicos a consecuencia del proceso de industrialización sustitutiva.

En este artículo se analizan las experiencias recogidas por el autor en sus trabajos en países asiáticos, africanos y latinoamericanos a partir de 1963 hasta 1973, con vistas a establecer similitudes y diferencias en el desarrollo presupuestario en países del Tercer Mundo. El análisis se refiere solo a economías de empresa privada y mixta, y excluye a los países socialistas.

### **1. Los presupuestos públicos en Asia**

El funcionamiento del sistema económico en Asia deter-

mina una serie de presiones sobre el comportamiento del sector público, influyendo decisivamente sobre su desarrollo a largo plazo. La experiencia de los países asiáticos, desde la segunda guerra mundial parece indicar que los estados nacionales creados han propendido a ampliar su sector público, cualquiera que sea la filosofía política que los haya animado. Factores como el crecimiento demográfico, la necesidad de expandir la educación y los servicios sociales, la urgencia por formar ejércitos nacionales, la impostergable necesidad de ampliar la infraestructura, y la dramática presión por aumentar la producción de alimentos y de manufacturas, han conducido a una creciente participación del estado en la economía.

Las presiones que derivan hacia el sector público originadas por el crecimiento demográfico asumen proporciones únicas en el caso asiático. Se trata nada menos que de una población de alrededor de 2.000 millones de personas que crece a una tasa promedio de 2.5 por ciento anual; es decir cada año hay 50 millones de asiáticos más que educar, alimentar, vestir, etc. La presión por más escuelas, hospitales, servicios de bienestar, equipamiento urbano, alimentos, vestuario, etc. es creciente sobre todo en aquellos países que exhiben tasas de urbanización más avanzada y donde la comunidad está mejor organizada. La población rural también crea presiones sobre los servicios estatales, provinciales y locales, obligando al estado a promover costosos programas de **desarrollo de la comunidad** y a expandir los servicios sociales. Pero satisfacer nuevas necesidades y aspiraciones supone la ampliación de la capacidad productiva de las economías, y conscientes de ello numerosos gobiernos procuran estimular la producción, creando infraestructura física y promoviendo las ramas de la producción. La construcción de carreteras y obras de transporte y comunicaciones no es fácil por la topografía del continente ni por las enormes distancias que hay que cubrir. Piénsese, en efecto, en el costo de la construcción de carreteras y caminos de penetración en países montañosos como Nepal, Vietnam, Birmania, Afganistán, Irán y otros; o en las distancias enormes que hay que cubrir en India, China o Siberia; o en las dificultades para comunicar, en un sistema, a las diversas islas de los archipiélagos de Indonesia y Filipinas. Por su parte, los gastos de mantenimiento son elevados en países que tienen prolon-

gadas e intensas temporadas de lluvia, como en Cambodia, Vietnam, Laos, Tailandia, India, Birmania, etc. La construcción de obras para el manejo y aprovechamiento de aguas es también costoso; la construcción de represas para regular crecidas de ríos, aprovechar el potencial hidroeléctrico, mejorar el riego, etc. requieren recursos y tiempo para su maduración. Estos aspectos determinan que la tarea de construir infraestructura tenga un costo financiero y económico extraordinariamente elevado en comparación, por ejemplo, con regiones de sabanas o praderas extendidas como las de Australia, Estados Unidos, la Argentina y otras áreas.

Dentro de los sectores productivos sobresale la existencia de una agricultura atrasada, que utiliza técnicas primitivas y cuya productividad es muy baja. El desarrollo agrícola en los valles, mesetas o llanos requiere de intensos programas de investigación, de estudio de suelos, de diseño de nuevas técnicas, de extensión y entrenamiento, de distribución de fertilizantes, etc. que sólo el sector público, a través de sus agencias especializadas está en condiciones de costear. A las circunstancias anotadas cabe agregar la inadecuada distribución de las tierras que existe en numerosos países de la región y que requiere con urgencia programas de reforma agraria. El gobierno ha de financiar la expropiación de tierras, la remodelación de fincas y, además, proporcionar asistencia técnica a las nuevas unidades agrícolas. La provisión de insumos, fertilizantes y crédito es básica para el desarrollo agropecuario, como asimismo la utilización de semillas seleccionadas. En Asia, bajo la égida de los gobiernos, se ha logrado la producción de semillas de alto poder reproductivo, como es el caso de la semilla llamada **milagro del arroz**, como, a la vez, se han incorporado las semillas de trigo producidas en México; estas experiencias han sido desarrolladas bajo la dirección estatal y han permitido generar lo que en Asia se llama la **revolución verde**, es decir un aumento sin precedente de la producción de granos.

Pero no obstante que el sector agrícola crea demanda de servicios sobre el estado, sus posibilidades de contribuir a financiarlos parecen precarios en muchos países, pues la agricultura modernizada pertenece a agricultores poderosos que se niegan a pagar impuestos, mientras los medianos y pequeños

productores tienen ingresos tan bajos y una familia tan grande que alimentar que es difícil pensar en incorporarlos al área tributaria. Estas circunstancias han conducido a la paradoja de que, mientras la agricultura es uno de los sectores que más reclama ayuda estatal, sea a la vez el que menos contribuye, salvo en el caso de la agricultura de exportación.

El sector minero tiene importancia económica en países como Malasia, Irán, Formosa, Indonesia, Corea del Sur, etc. En muchos casos el Estado costea servicios de investigación minera-lógica, promueve la prospección minera y fiscaliza la explotación de las minas. El sector productivo que parece tener más vocación contributiva en los países subdesarrollados e industrializados es la industria. En muchos países ella ha surgido gracias a la protección estatal (es el caso de la India, Japón, Formosa, Indonesia, China, etc.) gozando de franquicias arancelarias, de crédito fiscal, de apoyo con investigación tecnológica, etc. El sector industrial contribuye directamente, a través del impuesto a la renta, que es considerado como el más equitativo, y de impuestos a las ventas que el sector colecta para el estado. En torno al sector manufacturero se desenvuelven servicios como los intermediarios, bancos, profesionales, etc. los cuales obtienen elevados ingresos que son susceptibles de contribución. Como la industria suele concentrarse geográficamente en ciertas áreas, o polos de desarrollo, donde además está localizada la banca, los servicios públicos, el comercio, etc., se suelen organizar la administración tributaria para captar excedentes dentro de estos núcleos. Los sistemas tributarios suelen concentrarse en los sectores de menor resistencia y así ocurre en Asia que una parte importante de la carga tributaria directa recaiga en los empleados públicos y privados. Los sectores de ingresos más altos suelen ser captados impositivamente a través de tributación a las importaciones suntuarias, lo que determina muchas veces que los impuestos sobre el comercio exterior sean los que acusan más altos rendimientos.

El estado vive la presión enorme de los sectores urbanos por acelerar la modernización de las ciudades y se ve forzado a gastar enormes sumas en desarrollo urbano, construyendo poblaciones, edificios, calles, avenidas, escuelas, hospitales, parques, áreas de recreo, facilidades de agua y luz, etc. Estos gas-

tos son cuantiosos y se hacen para **modernizar** los centros urbanos donde vive la población más pudiente. Se crean así, dentro de las ciudades, áreas modernas con elevados niveles urbanos y áreas pobres, sub-urbanas de extrema miseria, como se ve en Bangkok, Manila, Singapur, Teherán, Honk-Kong, Calcuta, Bombay, Nueva Delhi y en casi todas las grandes ciudades asiáticas. Los sectores marginados del proceso de modernización, sean urbanos o rurales, son causa de que enormes masas de personas estén fuera del área tributaria y, a la vez, constituyan un factor de presión por servicios sociales. Cuando el desarrollo de los servicios sociales no logra satisfacer las demandas creadas, los gobiernos enfatizan el desarrollo de las fuerzas represivas, como la policía y los ejércitos, los cuales impiden que numerosos grupos sociales participen en un nivel más alto en la distribución del ingreso. La formación de fuerzas armadas nacionales ha tenido un enorme costo en los países asiáticos desde la segunda postguerra.

Por lo general, el sector moderno de la economía se beneficia con las actividades de exportación e importación; en muchos países es el comercio exterior el que dinamiza la economía. Pero, como el mercado internacional suele ser fluctuante, es frecuente que el comercio exterior tenga continuas variaciones cíclicas. Esto es particularmente significativo para la parte del financiamiento público que depende del comercio exterior, en especial los derechos aduaneros a las importaciones. En muchos países esta dependencia de las finanzas públicas sobre los tributos aduaneros es bastante grande, lo que hace que, en definitiva, el sector público experimente fluctuaciones en su financiamiento, comprometiéndose así la continuidad de su gestión, en especial, en materia de inversiones públicas y de programas de desarrollo general.

Pero las fuentes de financiamiento no sólo suelen verse afectadas por el comercio exterior. Hay numerosos países que procuran desarrollarse con base en inversión privada extranjera o con inversión privada nacional para lo cual suelen aprobar generosas leyes de exención tributaria, las llamadas **vacaciones tributarias**, en virtud de las cuales ciertas actividades son eximidas de impuestos por cierto número de años o permanente-

mente. Estas leyes tributarias suelen reducir la extensión del área tributaria.

Conviene examinar, a continuación, como estas presiones estructurales sobre los gastos e ingresos públicos han ido modelando la estructura de las finanzas públicas asiáticas, a partir de la segunda postguerra.

### **El nivel y la estructura de los gastos públicos**

Es difícil examinar la estructura de los gastos públicos debido a que aun prevalecen en el área viejas modalidades presupuestarias que hacen difícil obtener información actual y apropiadamente clasificada para hacer análisis económico de las finanzas públicas. Desde el punto de vista sectorial, no se dispone sino de información fragmentaria y solo relativa al Gobierno Central en la mayoría de los países, salvo para la India y Pakistán donde, además, hay datos acerca del nivel estatal. Utilizando con precaución la información fragmentaria disponible, se puede, al menos, tener una referencia de los que viene ocurriendo en tres aspectos básicos: la tendencia de los gastos en servicios sociales, el aumento de los gastos militares, y el comportamiento de la inversión pública.

En la mayoría de los países asiáticos, excluyendo los de organización socialista de los cuales se carece de datos, se observa un aumento absoluto y relativo de los gastos en servicios sociales; ello sería una consecuencia del aumento demográfico y del deseo de los nuevos gobiernos de los estados nacionales emergentes después de la segunda guerra mundial, de atender los secularmente postergados grupos sociales menos pudientes. En efecto, en la mayoría de los países se observa una intensificación de los gastos en educación, salud, bienestar, vivienda y seguridad social. Son los llamados gastos sociales, los que observan significativos crecimientos en países como Corea del Sur (crecieron de un 2.1 por ciento en 1956 al 37 por ciento en 1966, debido al mejoramiento de la situación de las finanzas públicas); en Malasia, donde crecieron del 17 por ciento del total de gastos en 1960 el 21 por ciento en 1965; en Afghanistan, donde subieron del 17 al 20 por ciento entre 1961 y 1966; en Ceilán donde aumentaron del 35 al 38 por ciento

entre 1956 y 1966; en Japón donde variaron del 33 al 41 por ciento entre 1956 y 1966; en Filipinas donde subieron del 32 al 39 por ciento entre 1956 y 1966; en Tailandia donde subieron del 26 al 27 por ciento entre 1959 y 1966. 1)

Dentro de los gastos sociales se ha dado más prioridad a los servicios de educación. Los gastos educacionales, en efecto, aumentaron en India del 8.3 por ciento del total de gastos Federales y Estaduales en 1955 al 9.3 por ciento en 1960 para quedar en 8.7 por ciento en 1965. En Corea del Sur subieron del 0.4 por ciento en 1957 al 28 por ciento en 1966. En Malasia del 10 al 13 por ciento entre 1960 y 1965. En Afghanistan del 9.9 por ciento en 1961 al 13 por ciento en 1966. En Japón del 9 por ciento en 1956 al 11 por ciento en 1966. En Filipinas del 23.9 al 32 por ciento entre 1956 y 1966. En cambio, la cuota destinada a educación ha decrecido en países como Pakistán y Tailandia entre 1956 y 1966, y también, probablemente, en países como Laos, Vietnam del Sur, Cambodia, Indonesia, etc., países que han tenido enormes aumentos en los gastos militares, debido a sus conocidos conflictos internos.

Los gastos militares son un rubro que ha tenido un gran aumento en la mayoría de los países asiáticos desde la segunda guerra mundial. Muchos países han tenido que reemplazar ejércitos foráneos por fuerzas armadas nacionales, mientras otros han tenido graves conflictos internos. No es posible tener un conocimiento completo de los recursos destinados a defensa nacional, por cuanto las cifras de ayuda militar externa, que es muy cuantiosa en algunos países, no aparece registrada en los presupuestos públicos. Es por ello que las consideraciones que siguen se basan en cifras presupuestarias, proporcionadas oficialmente por los Gobiernos a organismos internacionales. A fin de dar una perspectiva más completa se incluyen datos en el cuadro N° 1 con los porcentajes de participación de los gastos en defensa nacional en el gasto total del Gobierno, como asimismo en el producto nacional.

---

1) Ver Naciones Unidas "The Planning and Financing of Social Development in the Ecafe Region".

CUADRO N° 1  
ASIA: GASTOS EN DEFENSA NACIONAL  
(Porcientos)

	Participación en el gasto total				Participación en el producto nacional			
	1950	1955	1960	1967	1950	1955	1960	1967
Birmania	34	26	33	33	3.8	6.9	6.1	5.6
Cambodia	24*	45	34	27	2.8*	8.8	6.7	5.4
Laos	—	3	2	57	—	—	—	—
Vietnam Sur	69+	73	38	63	—	—	8.9	13.4
Tailandia	13	15	20	14	1.4	2.0	2.5	2.3
Malasia	2	18	9	14	—	3.3	1.5	4.4
Corea del Sur	—	38	36	27	—	5.8	6.5	4.4
India	20	14	15	20	1.9	1.9	2.1	4.7
Paquistán	39	37	30	29	3.8	3.9	3.0	3.8
Ceilán	1	3	4	3	0.2	0.5	1.1	0.8
Formosa	42*	37	—	—	10.7*	10.0	—	—
Indonesia	16*	13	42	25	5.0*	3.2	6.5	—
Filipinas	15	16	13	13	1.7	1.8	1.7	1.9
Japón	12	7	8	6	2.8	1.8	1.0	1.1

\* 1951 +1952

Fuente: CEALO "Economic Survey of Asia and the Far East", anual.

Se puede observar que en algunos países y en algunos años, los gastos militares han llegado a ocupar más del 10 por ciento del producto, tasa que tal vez no tiene comparación con otras regiones.

El aumento de los gastos sociales por una parte y de los gastos militares por otra, han debilitado en ciertos países la cuotas de gastos que se canaliza hacia la formación de capital fijo, en especial de infraestructura física, comprometiendo el incremento de la producción nacional. Es decir, la presión demográfica, la desigualdad del ingreso y los conflictos sociales creados han dado lugar a grandes esfuerzos de desarrollo de los servicios sociales. Parece efectivo que Asia ha logrado avances sin precedentes en materia de educación, salud y seguridad social desde la segunda post guerra. Pero, como estos avances



están lejos de haber creado condiciones mínimas en las grandes masas, que aún siguen siendo víctimas de la desnutrición, el analfabetismo y las enfermedades, muchos países han desarrollado un amplio aparato militar tanto para contener los esfuerzos que internamente hace el **sector tradicional** por obtener parte de los beneficios que obtiene el **sector moderno**, como para enfrentar crisis internacionales como las que han tenido lugar en Vietnam, India y Pakistán, Laos, Cambodia y países del cercano oriente.

Debido a continuas convulsiones internas y a la inestabilidad institucional, se observa que muchos países asiáticos tienen un proceso de inversiones públicas bastante irregular, variando de año en año sus porcentajes de participación en el gasto público. Las cifras del cuadro 2 son ilustrativas de este fenómeno en países seleccionados.

CUADRO N° 2

ASIA: PARTICIPACION DE LA INVERSION PUBLICA EN EL GASTO TOTAL

(Porcientos)

	1950	1955	1960	1965	1967
Birmania	23	45	20	14	17
Afghanistán	41	33	—	—	—
Laos	—	—	46	15	8
India	29	41	50	43	46
Pakistán	17	19	43	34	44
Ceilán	33	33	26	25	32
Tailandia	20	18	18	26	28
Indonesia	17	17	30	34	20
Cambodia	—	—	5	9	8
Vietnam Sur	—	—	20	12	10
Corea Sur	—	35	25	24	20
Irán	—	—	33	32	37
Malasia	13	24	23	30	34
Filipinas	29	23	22	9	34
Formosa	20	31	—	—	—
Japón	37	40	25	25	28

Fuente: CEALO "Statistical Yearbook of Asia and the Far East", ob cit.

Puede observarse que, con ciertas excepciones, las elevadas tasas de inversión pública que se lograron hacia fines de los años 50, han tendido a reducirse en la década de los años 60. Información fragmentaria disponible para los años 1968 y 1969 muestra el debilitamiento aún mayor de la tasa mencionada. En algunos países, la reducción de la tasa de inversión parece ser consecuencia de cambios en las responsabilidades públicas. Así, por ejemplo, en Japón y Corea del Sur se realizan grandes esfuerzos de inversión básica en los años 50, a fin de preparar las condiciones infraestructurales necesarias para que el sector privado adquiriera mayor dinamismo en la década de los 60. En otros casos el debilitamiento es consecuencia de esfuerzos militares intensos, como en Birmania, Laos, Camboya, Vietnam del Sur.

Por su parte, los países que acusan aumentos o han mantenido sus tasas de inversión pública, como Pakistán, India, Tailandia, Malasia, Ceilán, etc. lo han logrado en gran medida gracias a la política de endeudamiento externo que siguen esos gobiernos; son los préstamos de organismos internacionales a países amigos los que han permitido mantener las tasas de inversión pública en estos casos. En el Irán el mejoramiento que se observa en 1967 es principalmente el fruto de un aumento en la exportación de petróleo y de la participación que el gobierno obtiene de esta actividad.

Como observación general cabe decir que, al cabo de veinte años de esfuerzos de desarrollo, la administración pública se ha expandido en los países asiáticos a niveles sin precedentes, gracias a los deseos de los pueblos y de los nuevos estados nacionales por construir su sistema económico. Para este efecto, todos los países han aprobado planes de desarrollo, en especial de inversiones públicas, en gran medida financiados con préstamos externos. La aplicación durante veinte años de estos esfuerzos ha conducido a aumentos considerables de los gastos en servicio de la deuda pública, mientras, por otro lado, los gastos corrientes tienden a aumentar a consecuencia del funcionamiento de un creciente número de escuelas, de hospitales, y de las necesidades de mantenimiento de nuevos miles de kilómetros de carreteras o de líneas férreas construidas, de nuevos puertos, etc. Estos factores han encarecido, junto con los aumentos

en los gastos en defensa, ya mencionados, un aumento global del costo de funcionamiento de la administración pública, debilitando la tasa de ahorro público, tal como se comentará más adelante.

Se ha producido, en consecuencia, un aumento del tamaño del sector público y un encarecimiento de su funcionamiento, lo cual ha conducido a un aumento en la participación del gasto público dentro del producto nacional, tal como lo reflejan las cifras del cuadro siguiente.

CUADRO N° 3  
ASIA: PARTICIPACION DEL GASTO PUBLICO EN EL  
PRODUCTO NACIONAL  
(Porcientos)

	1950	1955	1960	1965	1966	1967
Birmania	15	17	18	17	17	17
Nepal			5(b)	5(c)	—	—
Pakistán	10	11	10	14	13	—
India	9	14	14	19	20	19
Ceilán	19	19	26	27	28	28
Tailandia	11	14	12	15	14	16
Indonesia	16(a)	13	—	—	—	—
Cambodia	12(a)	20	20	20	22	21
Vietnam Sur	—	—	23	36	27	21
Corea Sur	—	16	18	12	15	16
Irán	—	—	17	21	21	23
Malasia	9	18	18	27	29	29
Filipinas	11	12	13	13	17	14
Formosa	25(a)	27	14	15	14	16
Japón	24	26	13	18	18	18

(a) 1951 (b) 1961 (c) 1964

**Fuente:** Cifras básicas recopiladas por CEALO y publicadas en "Economic Survey of Asia and the Far East", ob anual.

Las cifras muestran aumentos de la participación de los gastos del Gobierno Central, excluyendo empresas y agencias

descentralizadas, en el producto nacional en países como Pakistán, India, Ceilán, Tailandia, Cambodia, Irán, Malasia y Filipinas. A la inversa, la acción pública directa ha dejado paso a la actividad privada en países como Corea del Sur, Formosa y Japón. El caso de Birmania no refleja la situación real de ese país, donde se han nacionalizado empresas industriales, bancos, etc., pues sólo se refieren al gobierno central. Lo mismo ocurre en el caso de India y Pakistán, países de organización federal, en los cuales, al incluirse los gastos de los estados, la tasa de participación aumenta hasta cerca de 30 en la India y 19 por ciento en Pakistán. Si, en el caso de la India, se consolidaran las empresas descentralizadas no sería raro que esta participación fluctuara entre el 40 y 50 por ciento del producto nacional, mientras en el caso de Birmania tal vez esta tasa superaría el 50 por ciento. Otros gobiernos que también tienen amplia responsabilidad empresarial son Indonesia, donde el Gobierno nacionalizó el petróleo y las empresas de holandeses; Irán, donde el estado es dueño de muchos bancos y empresas industriales y de la distribución, hasta de la producción de caviar en el Mar Caspio; en Ceilán, donde el estado tiene un sector industrial básico bajo su esfera; en Malasia y Singapore donde el estado promueve industrias y realiza inversiones sociales cuantiosas; y Cambodia, donde el estado nacionalizó los sectores terciarios, bancos, comercio, etc. Naturalmente, todo lo anterior, sin contar los países socialistas, donde el estado absorbe casi toda la actividad económica y no existe propiedad privada de medios de producción.

### **El financiamiento público**

Ya se han explicado antes las dificultades que experimentan los países subdesarrollados a consecuencia de los mercados exteriores, su bajo ingreso, y la necesidad de incrementar los niveles sociales, son factores que influyen en el proceso de financiamiento público. En muchos países la dificultad por movilizar excedentes tributables se acrecienta cuando existe una organización social tradicional, donde grupos sociales de larga data, por lo general de origen noble, son renuentes a contribuir a financiar el gobierno, sacrificando sus privilegios; incluso, en el caso de la India, no sólo no contribuían tributariamente, sino que el Estado subsidió por veinte años a los maharajas y nobles

feudales del país. En estas circunstancias, no es raro que en muchos países no exista tradición tributaria y que los pocos impuestos que afectan a las familias de fortuna sean trasladados hacia los consumidores, configurando así un sistema tributario regresivo.

Además, muchos países asiáticos tienen un sistema tributario altamente dependiente del comercio exterior; una cuota considerable de los recursos corrientes proviene de impuestos a las importaciones y exportaciones, haciendo así las finanzas públicas muy vulnerables frente a las fluctuaciones seculares del mercado internacional; asimismo los presupuestos de inversiones son altamente dependientes de préstamos externos, los cuales se negocian en larga tramitación y hacen dependiente la estructura de la inversión de las posibilidades de negociación del gobierno con países amigos u organismos internacionales de financiamiento. El grado de dependencia de los impuestos queda de manifiesto en el Cuadro 4 que muestra el porcentaje que ocupan los impuestos a importaciones y exportaciones sobre el total de los ingresos tributarios.

CUADRO N° 4  
ASIA: TRIBUTACION SOBRE EL COMERCIO EXTERIOR  
(Porcientos)

	1950	1960	1965	1967
Afghanistan	39	58	40	36
Nepal	51	53	20	—
Birmania	58	33	22	16
India	26	23	30	27
Pakistan	48	34	42	36
Ceilan	58	58	47	47
Tailandia	42	42	32	35
Indonesia	67	18	59	49
Cambodia	41	40	26	—
Vietnam Sur	57 (a)	30	47	41
Corea Sur	6	20	22	19
Malasia	—	67	52	42
Filipinas	16	29	22	22
Japón	—	9	5	6
Hong Kong	—	18	15	16

(a) 1952

Fuente: Cifras básicas recopiladas por CEALO "Statistical Yearbook for Asia and the Far East", ob. cit.

Puede observarse que en los países más atrasados la cuota aportada por los impuestos a las importaciones y exportaciones tiende a ser mayor que en el caso de los países más desarrollados. Sin embargo, en varios países de los más atrasados se han producido dificultades en el comercio exterior, lo que ha reducido la proporción recolectada a través de derechos de aduana; esto es válido para Birmania, Afghanistan, Nepal y Filipinas después de los 50. La dependencia tributaria es menor en economías más bien cerradas como la India por ejemplo.

El sistema impositivo es bastante regresivo en la mayoría de los países asiáticos. Se apoya en tributos que afectan a los consumidores; tanto los impuestos a la producción, a las ventas, a los consumos, a las importaciones, como las licencias y tributos a las restantes transacciones encarecen el costo de los productos y disminuyen la capacidad de compra de los consumidores. El Cuadro 5 muestra el porcentaje que ocupan los rendimientos de los impuestos indirectos sobre el total de ingresos tributarios.

CUADRO N° 5  
ASIA: REGRESIVIDAD DEL SISTEMA TRIBUTARIO  
(Porcientos)

	1950	1960	1965	1967
Afghanistan	80	82	83	83
Nepal	58	71	67	—
Birmania	88	68	42	40
India	72	74	74	76
Pakistan	90	79	89	92
Indonesia	85	67	65	74
Ceilan	80	79	72	76
Tailandia	93	90	88	87
Cambodia	88	85	86	—
Vietnam del Sur	93	90	91	93
Iran	85	91	90	91
Corea del Sur	—	88	68	63
Malasia	—	79	75	68
Filipinas	81	75	73	72
Hong Kong	73	68	61	57
Japón	52	41	61	57

Fuente: CEALO "Statistical Year book Asia and the Far East", ob. cit.

Es notorio como en países de estructura social más atrasada se observa también un sistema tributario más regresivo, es el caso de países como Afganistán, Pakistán, Tailandia, Camboya, Vietnam del Sur, Irán, Malasia y Filipinas. Se trata de países predominantemente agrarios donde el sector industrial es incipiente y goza de privilegios tributarios, mientras el comercio se constituye en el gran recaudador de impuestos indirectos a los consumos; las familias pudientes se acogen a los beneficios y exenciones tributarias y por ello los impuestos a la renta suelen ser de escaso rendimiento, y éste suele ser aportado por los empleados públicos y privados a quienes se les descuenta el impuesto por planilla de pago de salarios.

Por otra parte, países más industrializados acusan una estructura tributaria diferente; aquí existe un sector industrial y mercantil fuerte y soporta una carga tributaria mayor; es el caso de Japón y Hong Kong, los cuales, a pesar de su avance están lejos de tener una estructura tributaria parecida a la de los países desarrollados de Occidente. Cabe llamar la atención hacia dos países que, pese a ser de los más atrasados, han realizado esfuerzos de tributación considerable: Birmania y Nepal. En Nepal se estableció un fuerte impuesto a la tierra y un sistema de ahorro rural forzoso, mientras en Birmania la política de socialización seguida ha sido acompañada de una fuerte política tributaria de carácter progresivo. Por su parte, la India ha mantenido estable su sistema tributario regresivo, pese a los esfuerzos que realizara para hacer funcionar el llamado impuesto **al gasto** recomendado por el economista británico Kaldor. Corea del Sur es otro país que ha logrado reducir la regresividad de su sistema tributario, como también Malasia, Filipinas, Indonesia, etc.

Los esfuerzos por movilizar excedentes tributarios para enfrentar la expansión de los gastos ha conducido, en numerosos países, a un aumento de la carga tributaria, es decir de la participación de los impuestos en el producto nacional. El Cuadro 6 contiene las cifras demostrativas.

CUADRO N° 7  
ASIA: CARGA TRIBUTARIA  
(Porcientos)

Birmania	17	23	15	21	15
Nepal	—	—	25(a)	30(b)	—
India	8	10	10	14	14
Pakistán	11	9	7	9	9
Ceilán	15	21	18	20	19
Tailandia	9	11	11	12	12
Indonesia	16	12	6	—	—
Cambodia	11	13	13	12	—
Vietnam del Sur	—	—	10	8	6
Corea del Sur	—	8	11	7	10
Irán	—	—	15	18	16
Malasia	12	17	16	16	17
Filipinas	8	11	10	10	12
Formosa	18	19	12	15	14
Japón	23	20	16	17	16

(a) 1961 (b) 1964

Fuente: CEALO "Statistical Year book for Asia and the Far East", ob. cit.

Diversos países han aumentado en la post-guerra su carga tributaria; se destaca la India (incluyendo impuestos federales y estatales), Ceilán, Tailandia y Filipinas. En otros casos, en cambio, se observan disminuciones, debido al rápido desarrollo del sector privado y a las ventajas tributarias dadas por los gobiernos; son los casos de Japón, Formosa y Paquistán. Entre tanto, en los países afectados por grandes crisis internas como Vietnam del Sur, Indonesia y Cambodia, se observa una disminución de la carga tributaria. Sucede, sin embargo, que, si se comparan los aumentos de la carga tributaria en ciertos países con los aumentos de la participación del gasto público en el producto, existe una brecha que en algunos casos es creciente, y ha conducido a agudos desfinanciamientos presupuestarios.

Los déficit fiscales representan porcentajes elevados en relación al total de gastos públicos, es decir, la brecha entre ingresos y gastos como proporción del total de gastos es consi-



derable. Esto ocurre en India donde el déficit presupuestario en 1966-67 alcanzó a representar el 34 por ciento del gasto; en Pakistán, donde esta relación fue del 40 por ciento en 1966-67; mientras en Indonesia fue del 50 por ciento en 1967, en Tailandia del 25 a 30 por ciento en 1967; en Vietnam del Sur del 53 por ciento en 1967; en Ceilán del 30 por ciento en 1966-67; en Cambodia donde fue del 25 por ciento en 1967; en Corea del Sur donde fue del 20 por ciento en 1967, etc. La magnitud de estos déficit fiscales revela que, en su mayoría, los gobiernos asiáticos han tenido que financiarse con préstamos externos y crédito interno, a fin de llenar en parte la brecha entre ingresos y gastos públicos.

### **Las empresas descentralizadas**

El sector público de los países asiáticos se ha expandido considerablemente en el nivel de las entidades descentralizadas desde la segunda guerra mundial hasta fines de los años 60. En especial esta expansión es considerable en países como Birmania, India, Indonesia, Ceilán, Irán, Cambodia y otros del Cercano Oriente como Siria e Irak. En la India existe un amplio sector de empresas estatales que abarcan desde los tradicionales servicios de utilidad pública hasta las empresas industriales, y hacia fines de los 60, incluye también una buena parte de los bancos comerciales. En Birmania, este sector incluye empresas de transportes, de comercio, industriales, bancos, compañías de seguro, etc. Además, existen organismos de fomento como la Corporación de Desarrollo Minero y la Corporación de Desarrollo Rural. En Ceilán el Estado es dueño de empresas industriales productoras de cemento, textiles, madera prensada, papel, cerámicas, cueros, petróleo y fertilizantes; las entidades de fomento son el Esquema de Crédito Agrario, encargado de la promoción agropecuaria. En Indonesia, el sector empresarial público ha sido amplio destacándose la empresa petrolera por su decisiva influencia en las exportaciones.

En las economías basadas en la empresa privada, con mínima acción estatal directa, las empresas públicas se reducen a los servicios de utilidad pública y a agencias promotoras del sector privado. En Malasia, por ejemplo, existió la Corporación de Financiamiento Industrial, en Filipinas se creó el Banco de Desa-

rollo para financiar empresas industriales. Además está decir que en los países de economía socialista el sector empresarial público es enorme y cubre casi toda la economía.

## 2. Los presupuestos públicos en África

El sector público ha venido creciendo en los países africanos, tanto por efectos del desarrollo como por el papel de liderazgo que le han dado ciertos países, en especial los que han adoptado posiciones socializantes.

Consecuencia lógica de los factores arriba mencionados ha sido el crecimiento de los gastos públicos. El sector público de África, considerado como un todo, absorbe actualmente de un 10 a un 60 por ciento del producto bruto interno. 2) Pero la absorción de una parte tan grande de la producción interna no ha sido acompañada, como pudiera haberse deseado, por un mejoramiento simultáneo de la eficiencia en la utilización de dichos recursos.

La estructura del sector público africano comprende dos niveles principales: 1) Las entidades del gobierno general y 2) las empresas del Estado.

El gobierno general comprende tres clases de organizaciones: 1) Las del **gobierno central** que incluye entidades legislativas y judiciales, así como ministerios y departamentos, a cargo de la política pública central. En África la entidad legislativa suele ser la Asamblea Nacional, el poder ejecutivo reside en el jefe de gobierno, con título de Emperador, Rey, Presidente de la República, Gobernador General, Primer Ministro, y otros títulos. La rama judicial está encabezada por la Corte Suprema y está integrada por tribunales, jueces, etc. Los ministerios tienen a su cargo principalmente la ejecución de la política del gobierno; varían a su cargo principalmente la ejecución de la política del gobierno; varían en número de un país a otro, suele haber de 10 a 30 diferentes ministerios.

---

2) Ver CEA, "Survey of Development in Public Finances of African countries". Documento B/CN. 14/BOD/6, 1966.

2) **Los organismos descentralizados** abarcan todos los organismos con autonomía encargados de funciones o programas específicos, pero financiados por el gobierno central. Incluyen las universidades, los organismos de seguridad social, y algunos organismos de desarrollo.<sup>3)</sup> En general, son financiados por fondos extrapresupuestarios. En Africa, después de la independencia, ha habido una tendencia a ampliar esta índole de entidades. Países como Zambia y Malawi han creado, recientemente, sus universidades nacionales y algunas instituciones de seguridad social.

3) **Los gobiernos locales** comprenden autoridades locales, gobiernos provinciales, consejos regionales, etc. Hay también una tendencia a expandir los gobiernos locales, en razón de la demanda creada por el crecimiento demográfico, el proceso de urbanización, los programas de desarrollo rural y otros factores.

Por el otro lado, hay un número creciente de entidades a cargo de la producción de bienes y servicios para venta en el mercado a un precio fijado de tal manera que cubre, aproximadamente, el costo de producción. Existen las empresas públicas o estatales que pueden ser de tipo económico o de tipo financiero.

Las empresas económicas del Estado producen bienes y servicios para los sectores de la agricultura, minería, industria, combustible y energía, transporte, comunicaciones, etc.

En el sector agrícola hay entidades como la Junta de Comercialización de Cacao y la Corporación Estatal de Fincas Agrícolas en Ghana, la Sociedad de Asistencia Técnica para la Modernización de la Agricultura en Costa de Marfil; la Autoridad Pública de Producción Agropecuaria y la Organización Pública para Desarrollo de Tierra en Egipto y otras más.

---

3) Se han establecido organismos de desarrollo para proyectos de fines múltiples; por ejemplo el Consejo del Plan del Nilo Blanco en el Sudán; la autoridad del Río Volta en Ghana; el Organismo de la Alta Represa en Egipto; la Corporación de Desarrollo de Tema en Ghana; la Autoridad del Valle del Awash en Etiopía; la Corporación de Desarrollo de Malawi; la Corporación de Desarrollo de Tanzania, y otros.

En el sector minería pueden mencionarse la Corporación de Minería de Oro en Ghana, la Organización Pública Egipcia de Minería.

En el sector industrial, cabe mencionar la Corporación de Fábricas de Acero y la Corporación Estatal de Fábricas de Cemento en Ghana; la Sociedad de Economía Mixta para Urbanismo y Construcción en la Costa de Marfil, la Organización Pública Egipcia para Industrias de Comestibles y la Organización Pública Egipcia para Industrias de Productos Químicos en Egipto la Corporación de Desarrollo de Tanzania; la Corporación de Desarrollo Industrial de Sudán; la Corporación de Desarrollo Industrial de Kenia; etc.

En el sector de combustibles y energías, hay empresas como la Corporación de Electricidad en Ghana; la Compañía de Energía Eléctrica de la Costa de Marfil; la Compañía de Electricidad d'Atapamé en Togo; la Organización Pública Egipcia para Petróleo; la Organización Pública Egipcia para la Electricidad; la Corporación de Electricidad de Nigeria; la Administración Central de Electricidad y Agua de Sudán; la Comisión de Abastecimiento de Electricidad de Malawi; etc.

En el sector de transporte pueden mencionarse la Corporación de Transporte y Ferrocarriles de Ghana, Corporación de Navegación en Ghana; Puerto de Abidjan en la Costa de Marfil; Ferrocarriles de Mali; Ferrocarriles de Senegal; la Autoridad Pública de Ferrocarriles de Egipto y la Empresa del Canal de Suez en Egipto; la Línea Marítima Nacional de Nigeria; la Corporación de los Ferrocarriles de Nigeria; la Autoridad Portuaria de Nigeria; los Ferrocarriles de Sudán; Transportes Aéreos de Sudán; Transportes Marítimos de Sudán, etc.

En el sector de comunicaciones, hay entidades como la Corporación de Telecomunicaciones en Ghana; Oficina de Correos y Telecomunicaciones en la Costa de Marfil; Oficina de Correos y Telecomunicaciones en Mauritania, etc.

En el sector del comercio pueden mencionarse la Corporación de Comercio de Ghana; la Oficina de Comercialización de Productos del Alto Volta; la Sociedad de Importaciones y expor-

taciones de Mali; la Sociedad de Promoción de las Exportaciones de Niger; la Oficina de Comercialización de Productos Agropecuarios de Senegal; la Organización Pública Egipcia de Comercio y la Autoridad Pública para Promoción de las Exportaciones en Egipto.

Las empresas financieras están formadas, principalmente, por bancos de propiedad del Estado o por organizaciones bancarias mixtas. Estas instituciones tienen por finalidad la compra y venta de créditos financieros, obtener fondos en préstamos, administrar ahorros o seguros, imprimir dinero, etc. Las instituciones más importantes en esta esfera son los bancos centrales; muchos países africanos han creado sus propios bancos centrales después de la independencia. 4) En otras secciones más adelante se detallan estos aspectos.

Muchos países de Africa tienen bancos especiales de inversión o desarrollo. Pueden mencionarse como ejemplo el Banco de Desarrollo de Ghana; el Banco de Desarrollo de Camerun (1961); el Banco Nacional de Desarrollo de la República Centroafricana (1961); el Banco Nacional de Desarrollo de Congo Brazzaville (1961); el Banco de Crédito de la Costa de Marfil (1962); el Banco de Desarrollo de Gabón (1960); el Banco Nacional de Desarrollo del Alto Volta (1962); la Sociedad de Inversiones y Créditos de Madagascar (1961); el Banco de Desarrollo de Mauritania (1961); el Banco de Desarrollo de Niger (1961); el Banco de Desarrollo de Senegal (1960); el Banco de Desarrollo de Chad (1962); el Banco de Crédito de Togo (1960); el Banco Nacional para Desarrollo Económico de Marruecos (1959) y la Sociedad de Bancos de Túnez (1957).

En muchos países los bancos de ahorro, las compañías de seguro y otras instituciones financieras pertenecen al sector público. Este es el caso en Egipto, Argelia y Ghana.

### **Los sistemas presupuestarios**

La mayor parte de los países africanos emplean un sistema de presupuesto doble; así existen presupuestos ordinarios y ex-

---

4) Para información completa ver **CEA, Survey of Monetary Institutions in Africa**. Documento E/CN.14/STC/AMA/2.

traordinarios, de gastos corrientes y de capital, sobre la línea y bajo de la línea, etc. Hay tantos tipos diferentes de presupuestos en Africa que resultaría difícil dar una definición general del alcance y procedimientos presupuestarios adoptados por los gobiernos de esta región.

Una de las finalidades principales del uso de presupuestos dobles en los países africanos, es la de mostrar los esfuerzos realizados por los gobiernos en materia de formación de capital. En la mayoría de los casos, sin embargo, el "Presupuesto de Desarrollo" no debe considerarse como una estricta representación de "Presupuesto de Capital", pues en la mayor parte de los países, el llamado presupuesto de capital, tal como se usa, no incluye necesariamente todas las partidas de inversión y sólo cubren el Gobierno Central, faltando las importantes inversiones del sector descentralizado.

La mayor parte de los países incluyen en el presupuesto fiscal tan sólo los organismos del gobierno central. Este presupuesto comprende gastos para la administración central, como también transferencias a gobiernos locales, empresas públicas, etc. Como se dijo, el presupuesto del gobierno central, en casi todos los países de Africa, está dividido en el presupuesto de gastos corrientes y el Presupuesto de desarrollo o de capital.

En algunos países hay un fondo unificado para gastos corrientes y gastos de desarrollo; en Ghana y Liberia, por ejemplo, existe el denominado Fondo consolidado. En otros países hay fondos separados para desembolsos corrientes y gastos de capital, como por ejemplo en Gambia, Costa de Marfil, Mali, Uganda, Kenia, etc.

El documento presupuestario aparece en forma unitaria (Incluye tanto el presupuesto de gastos corrientes y el de desarrollo) en Ghana, Liberia, Camerún. En otros países los presupuestos de gastos corrientes y gastos de desarrollo se publican en volúmenes separados, esto es el caso en Kenia, Uganda, Tanzania, Somalía, Sudán, Mali y Gambia.

Pero, debe decirse que el presupuesto en muchos países de Africa no es sino un mecanismo pasivo que refleja una sim-

ple lista de ingresos y egresos. Esto es el resultado de sistemas presupuestarios tradicionales que sirven, en primer lugar, como una herramienta para el control fiscal de las transacciones del gobierno, con una estructura del presupuesto que permite tan sólo controlar el uso formal y legal de los fondos públicos. Por lo tanto está limitado en realidad a indicar las sumas de dinero a gastar, y los bienes y servicios a comprar, correspondiente a cada organismo de por sí. A consecuencia de ello, el presupuesto está clasificado a base de instituciones —ministerios y departamentos— y por objeto de los gastos, v. gr. salarios, compras de materiales y de servicios. Una excepción a la regla es el presupuesto de Ghana, que se clasifica por programas y actividades.

En la región africana, el período fiscal dura un año. Sin embargo, hay diferentes sistemas para el establecimiento de dicho período. En algunos países el año fiscal coincide con el año civil, es decir, que comienza el 1º de enero y termina el 31 de diciembre. En algunos otros países empieza el 1º de julio y termina el 30 de junio, y hay otros en que el período fiscal comienza el 1º de abril y termina el 31 de marzo.

En el Norte de África, en Marruecos, Argelia y Tunisia 5) el año fiscal coincide con el año civil. En Egipto, Libia y Sudán corre desde el 1º de julio hasta el 30 de junio.

En Africa Occidental seis países siguen el sistema del año civil, o sea Dahomey, Togo, Costa de Marfil, Alto Volta, Mauritania y Niger. En Ghana 6), Senegal 7), Mali 8) y Gambia 9), el

---

5) El año fiscal en Tunisia antes de 1961 terminó el 31 de marzo, y después de ese año el 31 de diciembre.

6) En Ghana el año fiscal antes de 1963 terminó el 30 de junio; en 1964 terminó el 30 de septiembre; en 1965 fue cambiado para seguir el sistema del año civil, y en 1966 el país volvió al sistema antiguo: el año fiscal comienza el 1º de julio y termina el 30 de junio.

7) En Senegal el año fiscal antes de 1962 finalizó el 31 de diciembre y después de ese año el 30 de junio.

8) En Mali el año fiscal antes de 1964 terminaba el 31 de diciembre y después de ese año termina el 30 de junio.

9) En Gambia el año fiscal antes de 1965 terminó el 31 de diciembre, y después de ese año termina el 30 de junio.

año fiscal comienza el 1º de julio y termina el 30 de junio. En Nigeria y Sierra Leona el año fiscal termina el 31 de marzo. Finalmente Liberia tiene un año fiscal especial que empieza el 1º de octubre y termina el 30 de septiembre. Como una curiosidad puede anotarse que otro país que ha adoptado ese mismo período es Haití en Latinoamérica.

En Africa Oriental los países cuyos años fiscales siguen el año civil son Somalia, Malawi 10), Madagascar, Rwanda y Burundi. En Kenia, Tanzania, Uganda, Rodesia y Zambia el año fiscal termina el 30 de junio. En Etiopía el período presupuestario antes de 1960 terminó el 10 de septiembre, y a partir de 1961 termina el 6 de julio.

En Africa Central el año fiscal coincide con el año civil, en la República Centrafricana, Chad, Zaire, Congo (Brazza), Gabón. En Camerún, se adoptó el período julio-junio.

En la República Sudafricana, Swazilandia, Botswana y Lesotho el año fiscal comienza el 1º de abril y termina el 31 de marzo.

En resumen, el período fiscal en 19 países africanos corre desde el 1º de enero hasta el 31 de diciembre (la mayor parte de estos países siguen la tradición francesa); en 13 países comienza el 1º de julio y termina el 30 de junio (la mayor parte de estos países siguen la línea de la tradición británica), en 6 países empieza el 1º de abril y finaliza el 31 de marzo, y dos países tienen un período fiscal especial.

En la mayor parte de los países de Africa la organización presupuestaria está encabezada por el Ministro de Hacienda o del Tesoro según las líneas tradicionales de Europa. Sólo en el caso de Liberia la organización presupuestaria está a nivel del jefe de gobierno (el Presidente) siguiendo la tradición de los Estados Unidos de Norteamérica.

Debe mencionarse en que en muchos países una parte del presupuesto (los gastos de inversión) es de la incumbencia del

---

10) En Malawi el año fiscal antes de 1964 terminó el 30 de junio, y después de ese año termina el 31 de diciembre.



Ministerio, o la Oficina Central de Planificación y Desarrollo que a este respecto actúa con carácter de segunda oficina de presupuesto. Esto es el caso en el Ministerio de Asuntos Económicos de Ghana, el Ministerio de Planificación y Desarrollo de Etiopía, el Comité Nacional de Planificación Técnica de Sudán, la Secretaría de Planificación de Congo (Brazza), etc. El Ministerio de Hacienda queda, pues, solamente a cargo de los gastos corrientes.

### **La estructura de los ingresos públicos**

En la mayoría de los países africanos se ha producido un amplio crecimiento de los ingresos públicos entre 1950 y 1970. Este aumento ha sido mayor, en general, que el aumento del nivel de precios, de modo que en términos reales, la movilización de recursos parece haberse expandido en estos 20 años.

Las cifras disponibles 11) muestran los crecimientos correspondientes e ilustran como países tales como la Egipto, Nigeria, Togo, Ghana, Mali, Costa de Marfil, Niger, Mauritania, Etiopía, Uganda, Zambia, Malawi y Rodesia, han visto crecer sus ingresos públicos.

Pero la participación en el producto bruto de los impuestos directos o indirectos ha aumentado, como consecuencia de lo anterior (véase cuadro 7), sólo en una proporción leve, pues la mayor parte de los países se encuentran dificultados para captar recursos tributarios, debido a la inelasticidad de sus sistemas tributarios; y en algunos ha disminuido.

La estructura de los ingresos públicos es de gran interés en los países africanos. El cuadro muestra que la carga fiscal sobre el producto bruto interno, distinguiendo entre impuestos al comercio exterior, impuestos indirectos, impuestos directos y otros ingresos, es distinta según niveles de ingreso. En los países que tienen un producto por persona inferior a 100 dólares, se observa que la carga fiscal media es inferior a la de los países que poseen más de 200 dólares. Dentro de los países

---

11) Ver CEA "Survey of Developments in African Public Finances", op. cit.

con menos de 100 dólares, los de economía cerrada como Etiopía y Chad poseen las tasas de tributación más baja. Esta crece en países de economías medias como Alto Volta y Tanzania y es mayor en los de economías más abiertas como Uganda y Nigera. Esto se debe a que el comercio exterior es la base de la tributación en estos estadios de desarrollo y mientras mayor sea éste, más posibilidades de financiamiento fiscal poseen los países.

CUADRO N° 7

AFRICA: CUOTA DEL PRODUCTO BRUTO INTERNO ABSORVIDO  
POR IMPUESTOS DIRECTOS E INDIRECTOS EN PAISES SELECCIONADOS  
(Porcentaje del PBI)

Países	1959	1963	1970
<b>Países bajo U.S.\$ 100</b>			
Nigeria	7	9(a)	7
Tanzania	9	9(a)	16
Uganda	12	11	16
<b>Países U.S.\$ 100 - 199</b>			
Kenia	13	13	19
Sudán	8	9(a)	22
Marruecos	19	18	29
Tunisia	19	18	29
<b>Países sobre U.S.\$ 200</b>			
Ghana	12	12	16
Costa de Marfil	17(b)	16	19
República de Sud Africa	11	11(a)	12
Senegal	18	15(a)	19
Rodesia	12	15(a)	—

(a) 1962 (b) 1960

Fuente: CEA, Boletín Estadístico para Africa, p. cit.

CUADRO N° 8

AFRICA: ESTRUCTURA DE LAS RENTAS PUBLICAS  
DE PAISES SELECCIONADOS

(Cifras provisorias)

PAISES	Ingresos del Gob. Central Como % del PBI	Impuesto al comercio exterior como % del PBI	Impuestos internos indirectos como % del PBI	Impuestos internos directos como % del PBI	Otros ingresos como % del PBI
<b>Países bajo U.S.\$ 100</b>					
Abierta: Uganda	17	6	2	3	7
Abierta: Nigeria (1961)	10	6	1	1	2
Media: Volta Alto (1961)	9	5	1	3	—
Media: Tanzania (1962)	10	4	2	3	1
Cerrada: Etiopía (1962)	9	2	3	2	2
Cerrada: Chad (1958)	4	1	—	2	1
<b>Países U.S.\$ 100-199</b>					
Abierta: Tunisia (1958)	18	11	2	3	2
Abierta: Gabón (1960)	17	8	2	4	3
Media: Kenia (1964)	17	5	4	5	3
Media: República Africa Central (1961)	9	5	1	2	1
Cerrada: Morocco (1961)	16	4	6	3	3
Cerrada: Niger (1961)	8	2	3	3	1
<b>Países U.S.\$ 200-250</b>					
Abierta: Argelia (1963)	32	12	10	7	3
Abierta: Costa de Marfil (1964)	20	9	7	3	1
Media: Ghana (1963)	15	7	4	2	3
Media: Senegal (1962)	16	5	7	3	1
Cerrada: Rodesia (1963)	22	4	2	9	7

**Fuente:** Estimaciones del autor sobre cifras de los países.

En economías de 100 a 199 dólares, la carga tributaria es en su conjunto mayor que en los países mencionados antes. Aquí ya surgen actividades económicas internas, empresas industriales, servicios, etc. que generan ciertas fuentes de tributación interna. El comercio exterior también se desarrolla más ampliamente, y así se ve que países como Túnez y Gabón con economías abiertas tienen una carga fiscal mayor que Marruecos y Níger, relativamente más cerradas. En los países con más de 200 dólares se aprecia una mayor amplitud de fuentes internas de tributación y se percibe que países más desarrollados como Rodesia tienen una tributación basada en impuestos directos, mientras Argelia y Costa de Marfil muestran más equilibrio entre la carga fiscal proveniente del comercio exterior, los impuestos directos y los indirectos.

La estructura tributaria de los países africanos considerada en su conjunto denota un predominio de la tributación indirecta. El Cuadro muestra los porcentajes de participación de los impuestos directos e indirectos en el total de ingresos tributarios (excluidos otros ingresos). Señala que en países de menos de 100 dólares el 80 por ciento de los ingresos tributarios proviene de impuestos indirectos y que los tributos a las exportaciones e importaciones representan cerca del 60 por ciento.

En países cuyo ingreso media entre 100 y 199 dólares esta tributación llega al 73 por ciento promedio, aportando el comercio exterior el 28 por ciento. Ya en países de más de 200 dólares la tributación indirecta disminuye al 60 por ciento, mientras los impuestos a las utilidades e ingresos aportan el 36 por ciento. Esto es el resultado del nacimiento de actividades económicas internas que generan ingresos tributables directamente.

Como puede verse, la estructura tributaria africana acusa los mismos defectos visibles en otras áreas subdesarrolladas. Es altamente dependiente del comercio exterior lo que la hace vulnerable a los cambios en la situación de los mercados internacionales. Es regresiva, predominando los tributos indirectos en forma abrumadora y es inelástica en cuanto a su relación con el crecimiento del ingreso nacional.

CUADRO N° 9

AFRICA: ESTRUCTURA TRIBUTARIA E INGRESOS PER CAPITA  
EN PAISES SELECCIONADOS

(Promedio en porcentos)

PAISES	Impuestos directos			Impuestos indirectos		
	Total	Ingresos y utili- dades	Otros	Total	Importación y expor- tación	Otros
<b>Grupo I - Países Bajo U.S.\$ 100</b>						
Chad (1962-64)	33.4	—	—	66.6	—	—
Etiopía (1961-63)	25.3	10.6	14.7	74.7	34.3	40.4
Nigeria (1962-64)	8.0	8.0	—	92.0	74.6	17.4
Tanzania (1960-62)	33.6	31.7	1.9	66.4	51.1	23.3
Uganda (1962-64)	20.8	19.1	1.7	79.2	59.2	20.0
Somalia (1962-64)	7.5	7.0	0.5	92.5	60.7	31.8
<b>Grupo II - Países U.S.\$ 100 - 199</b>						
Kenia (1962-64)	37.0	36.6	0.4	63.0	38.2	24.8
Egipto (1962-64)	27.5	15.9	11.6	72.5	15.5	57.0
Gabón (1962-64)	27.6	—	—	72.4	—	—
Marruecos (1959-61)	23.5	18.6	4.9	76.5	30.8	45.7
Tunisia (1961-63)	19.2	—	—	80.8	—	—
<b>Grupo III - Países Sobre U.S.\$ 200</b>						
Argelia (1962-64)	24.8	—	—	75.2	—	—
Ghana (1961-64)	17.4	14.3	3.1	82.6	70.4	12.2
Costa de Marfil (1962-64)	12.9	11.3	1.6	87.1	50.8	36.3
Zambia (1961-63)	76.2	73.8	2.4	23.8	—	—
Rep. Sud Africa (1960-62)	55.5	52.3	3.2	44.5	—	—
Senegal (1962-64)	25.5	19.6	5.9	74.5	—	—
Rodesia (1962-64)	58.2	45.1	13.1	41.8	—	—

Fuente: ECA, "Statistical Bulletin For Africa". N° 1, 1966.

## La composición de los gastos

Los gastos públicos han tenido un amplio crecimiento en los países africanos. Esta tendencia se acentúa a partir de la independencia, etapa en la cual los países comienzan a preocuparse del desarrollo social —educación, salud, vivienda y bienestar— a formar ejércitos, policías y servicios de seguridad, a la vez que procuran intensificar sus esfuerzos por aumentar la infraestructura y la producción. Los servicios financieros a que da lugar el pago de los préstamos obtenidos también aumentan en la etapa mencionada.

Las cifras disponibles muestran los aumentos de los gastos entre 1950 y 1967 tanto en términos absolutos como en relación con el incremento del costo de la vida. Se ve que en casi todos los países existen aumentos reales en la expansión de los gastos públicos.

La realidad indica que en la mayoría de los países africanos se ha producido un crecimiento correlativo en la participación de los gastos dentro del producto bruto interno. (Ver Cuadro 10). Los cambios en la filosofía y doctrina del gobierno ha hecho crecer la participación de los gastos en ciertos países, como es el caso de Argelia, Egipto, Guinea, etc.; pero en muchos casos es el propio proceso de desarrollo el que plantea la necesidad de expandir al sector público para enfrentar nuevas responsabilidades en el proceso de crecimiento.

En el Cuadro 11 se puede ver que los países con menor desarrollo relativo tienen una participación menor en el producto bruto interno, y que al incrementarse el producto, esta participación tiende a subir.

En cuanto a la estructura de los gastos en el Cuadro 12, se aprecia también una cierta correlación entre el gasto por funciones y el nivel de ingreso por persona. En países con menos de 100 dólares por persona, predominan los gastos en servicios generales, mientras en los que poseen más de 200 dólares prevalecen los gastos en servicios económicos.

CUADRO N° 10

AFRICA: PARTICIPACION DE LOS GASTOS PUBLICOS  
EN EL PRODUCTO BRUTO INTERNO

(Porcientos sobre el PBI al costo de factores)

	1959	1963	1976
<b>Menos de 100 dólares</b>			
Etiopía	9.0	11.9(1)	12.0
Chad	8.0	14.7	20.8
Tanzania	13.9	12.6	16.5
Uganda	17.2	19.2	16.7
Malawi	19.5	24.4	18.0
Nigeria	12.0	14.2	14.7
Alto Volta	12.2	16.3(1)	14.3
<b>Entre 100 y 199 dólares</b>			
Níger	11.1	13.1(1)	14.4
Togo	—	15.5	11.6
Egipto	30.0	58.7	59.0
Túnez	21.0	—	33.9
Sudán	16.3	22.1	22.0
Gabón	15.3(2)	19.6	22.8
Kenia	21.5	22.3	16.5
Mali	19.0	—	17.3
Madagascar	14.7(2)	16.4(1)	18.6
Zaire	22.5	22.3(3)	—
Mauritania	15.2	20.9(1)	24.3
<b>Más de 200 dólares</b>			
Argelia	39.8	64.5	—
Ghana	17.6	22.2	16.1
Costa de Marfil	23.3(2)	19.4	21.1
Sud Africa	16.7	15.5	16.0
Zambia	12.7	13.2	39.1
Senegal	—	21.0	19.3
Rodesia	—	21.0	—

(1) 1962 (2) 1960 (3) 1964

CUADRO N° 11

AFRICA: DISTRIBUCION FUNCIONAL DE LOS GASTOS PUBLICOS  
EN PAISES SELECCIONADOS

	Servicios Económicos	Servicios Sociales	Servicios Generales	Deuda Pública
<b>Menos de 100 dólares</b>				
Etiopía (1964-65)	18	22	58	2
Uganda (1966-67)	32	28	32	2
Tanganica (1966-67)	31	30	24	15
Malawi (1966)	32	35	25	8
Somalia (1962)	21	21	54	13
Nigeria (1961-62)	32	34	24	10
Alto Volta (1964)	22	29	47	2
<b>Entre 100 y 199 dólares</b>				
Túnez (1964)	36	35	11	8
Libia (1962-63)	37	25	38	—
Egipto (1963-64)	55	17	25	3
Sudán (1964-65)	49	30	21	17
Congo (1959)	25	32	26	17
Kenya (1964-65)	30	22	26	21
Liberia (1960)	36	21	36	7
Zambia (1963)	22	23	25	30
<b>Más de 200 dólares</b>				
Argelia (1963)	16	39	31	14
Ghana (1963-64)	33	33	19	16

**Fuente:** Cifras oficiales, reagrupadas por el autor.



Las cifras promedio siguientes resumen la situación y son ilustrativas de los cambios que se originan con el desarrollo:

C U A D R O N° 12

AFRICA: CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA DE LOS GASTOS  
(porcientos)

	<b>Servicios económicos y sociales</b>	<b>Servicios generales</b>	<b>Servicios financieros</b>
Países con:			
Menos de 100 dólares	55	38	7
Entre 100 y 199 dólares	62	26	12
Más de 200 dólares	61	25	14

Se puede decir que a medida que crece el ingreso, el gobierno puede movilizar más recursos y asignarlos en cuotas crecientes a los servicios económicos y sociales, cubriendo así una esfera más amplia que las funciones meramente de tipo burocrático tradicional.

Si se analiza la estructura del gasto desde el punto de vista económico se ve que también existe una correlación entre el nivel de ingreso de los países y su capacidad de formación de capital.

CUADRO N° 13

AFRICA: COMPOSICION ECONOMICA DE LOS GASTOS - 1970  
(porcientos)

Países	Gastos Corrientes	Gastos de capital
Menos de 100 dólares:		
Etiopía	82	18
Tanzania	74	26
Uganda	75	25
Malawi	57	43
Nigeria	59	41
Alto Volta	91	9
Entre 100 y 199 dólares:		
Egipto	68	32
Túnez	62	38
Sudán	89	11
Gabón	19	21
Kenia	71	29
Camerún	90	10
Más de 200 dólares:		
Argelia	50	50
Ghana	76	24

**Fuente:** Gonzalo Martner "African Public Finances". Mim. 1967, y datos por país.

La estructura de la inversión pública también varía según se trate de países pobres y más desarrollados. En las economías con menos de 100 dólares, la inversión se orienta en un 50 por ciento hacia la construcción de infraestructura, un 18 por ciento al desarrollo de la producción. En países de ingresos que fluctúan entre el 100 a 199 dólares se invierte un 37 por ciento en infraestructura, y ya un poco más en recursos humanos (23 por ciento) y desarrollo de la producción (40 por ciento). En los países con más de 200 dólares la infraestructura absorbe un 36 por ciento contra un 33 por ciento en recursos humanos (debido

a la mayor necesidad de educación que crea la industrialización) y el 31 por ciento en el desarrollo de la producción.

### **Déficit fiscal**

Por lo general los países más pobres tienen déficits fiscales proporcionalmente más altos que los países más avanzados. En las economías de menos de 100 dólares por persona se ve que en promedio para 1965, tenían un déficit de alrededor de 32 por ciento, contra 21 por ciento de los países entre 100 y 199 y 15 por ciento de las economías de más de 200 dólares por persona.

Ello es natural, pues en los primeros estadios de desarrollo los países han de endeudarse para financiar sus inversiones, debido a lo exiguo que resulta su ahorro nacional. En más, en muchos países el costo de las fuerzas armadas y el aumento de los gastos sociales, induce a la escasez del ahorro público e incluso desfinancia las cuentas corrientes de los presupuestos fiscales.

Comparando los porcentajes del déficit con relación al gasto público total, se ve que en 1965 en la mayoría de los países, se produjo un incremento de su importancia relativa en comparación con 1960 o años anteriores.

El financiamiento de los déficits fiscales se ha hecho en la mayoría de los casos con préstamos tanto internos como externos.

Las cifras disponibles permiten apreciar la magnitud que ha asumido el endeudamiento en países seleccionados. Egipto, Ghana, Rodesia y Sudáfrica son los países que tienen las deudas más elevadas, tanto externas como internas. Llama la atención la política de endeudamiento seguida por Sudáfrica; ello muestra que este país además de recibir la más elevada inversión privada últimamente, absorbe la mayor cantidad de préstamos desde el exterior.

### **3. Los Presupuestos Públicos en América Latina**

Mientras primó en América Latina el modelo primario exportador, el Sector Público se mantuvo como un agente pasivo

del desarrollo económico social, desempeñando esencialmente el papel de guardián del orden público y rector de los intereses de las clases dominantes. Pero, al comenzar a desarrollarse el modelo de sustitución de importaciones, el Estado adquiere un papel dinámico y en muchos países se transforma en el agente principal de la industrialización. El papel pasivo del Estado se justifica en una etapa en que es la inversión privada extranjera la que desempeña un rol protagonista, al ingresar a los países para adquirir las fuentes de materias primas, extraerlos y exportarlos a la metrópolis. Pero, en cambio, es en la nueva etapa cuando el Estado capta excedentes nacionales y los asocia con préstamos externos para financiar la construcción de una infraestructura de transportes y energía, combinado con el desarrollo industrial.

Pero el Estado no solo desempeña el papel de inductor de la sustitución de importaciones, sino que también ha de responder a las presiones sociales que crea el sistema capitalista, presiones que derivan esencialmente de la distribución regresiva del ingreso, del desempleo crónico, del crecimiento demográfico, de la acelerada urbanización, de las fluctuaciones de los precios internacionales, de las desigualdades regionales, y de más aspectos que son comunes en este camino del desarrollo.

Existen, en suma, una serie de presiones sobre el Sector Público que provienen del sistema social y que se hacen más o menos intensas según el curso de la lucha entre las distintas capas sociales, en especial, entre las dominantes, que usan el aparato estatal en su favor, y las dominadas que pugnan por aumentar su participación en el ingreso nacional. Como consecuencia de las alianzas de capas sociales surge una acción estatal que suele ser débil en favor de los sectores más atrasados. Por la lucha social ocurre que el Estado se ve obligado a hacer concesiones. Se crean sistemas de seguridad social, se amplía la educación, se abren nuevos hospitales, etc.

Las masas organizadas reclaman nuevas posibilidades en todos los frentes. Los campesinos desean ser dueños de la tierra que cultivan, los obreros luchan contra la explotación, los mineros procuran elevar sus ingresos a costa de los capitalistas extranjeros, los profesionales buscan la dignificación de sus es-

pecialidades, los burócratas desean un mejor nivel de vida. Por su parte, los industriales buscan su protección arancelaria, mejores precios de venta, más crédito y divisas, más elevadas tasas de ganancia. Los terratenientes propugnan por más créditos, menos impuestos, más carreteras y facilidades de transporte de sus productos. Los dueños de minas desean más maquinarias, mejor tipo de cambios, más créditos, etc.

El Estado capitalista regula estas presiones y a través de su composición de clases, determina el patrón de gastos e ingresos que tendrán vigencia. Para ello dispone de instrumentos de regulación y de dominación sobre los grupos sociales que no detentan el poder.

### **El Papel del Gasto Público**

La asignación de los recursos públicos entre distintos tipos de funciones o conceptos económicos, se hace, pues en respuesta a las presiones existentes. Si hay una fuerte lucha social y una cohesionada organización obrera, es posible que el Estado se vea obligado a ampliar los gastos sociales en viviendas populares, escuelas, hospitales, etc. La presión de las capas medias, suele obligar al estado a elevar las remuneraciones, con lo que se comprometen los fondos de inversión. La necesidad de interconectar los centros dinámicos de desarrollo con las periferias influye para la expansión de carreteras, ferrocarriles y demás medios de comunicación.

El conjunto de estas presiones obliga a expandir el gasto público y ello ha conducido a un aumento de su participación en el producto bruto interno. En efecto, mientras en 1960-61 el promedio ponderado era de 20.7% a fines de la década, en 1969-70, habría llegado al 25.7%, y es probable que en el primer tercio de los setenta haya llegado a porcentajes mayores. El Cuadro 14 adjunto es ilustrativo de la situación en los diferentes países.

Las cifras del cuadro muestran incrementos importantes de la acción estatal en países como Bolivia, Honduras, Colombia, Perú, Brasil, México y Argentina. Curiosamente, en los países donde se observa una tasa más rápida de crecimiento como

Brasil, México, Argentina, existe simultáneamente un fuerte avance en el gasto público. Hay otros casos, en los que el mayor gasto público deriva de reformas de estructuras como es el caso de Chile de 1971-73 y Perú de 1969-73.

Se aplica, en general, a América Latina la correlación entre grados de desarrollo y participación del gasto público en el producto nacional. El cuadro refleja que en los países más pobres, la tasa fluctúa entre 15 y 25% mientras en los más avanzados dicha participación va desde 25 a 35%.

Dentro de los países pobres llama la atención el caso de Bolivia y República Dominicana. En ambos, el Estado se hizo cargo de empresas de gran significado, como las de estaño y petróleo, en la primera y el azúcar y algunas industrias en la segunda. Dentro de los gastos corrientes de la Administración del Estado, absorben la mayor proporción del sector público.

La proporción del producto interno dedicada a gastos corrientes aumentó de 15.1% en 1960-61 a 18.4% en 1969-70, debido al crecimiento de las burocracias estatales. Es la expansión de los servicios de educación, como también de los de salud y vivienda, lo que ha inducido a un aumento de los costos del Estado, pues son actividades que el Estado debe costear directamente y año a año aumentan a consecuencia de la construcción de escuelas, hospitales y equipamiento social. Los gastos corrientes representan, en consecuencia, entre el 60 y 80% de los gastos totales, el resto va a inversiones.

### **La Inversión Pública**

La proporción de la inversión nacional que es aportada por el Estado, ha aumentado en un promedio desde 29% a un 36% en la década de los 60%. Esto se debe en gran medida al mayor esfuerzo inversionista estatal que están realizando países como Brasil, Argentina, Colombia y otros. Es decir, las economías de mayor entidad, propugnaron por un desarrollo con fuerte apoyo estatal.

CUADRO N° 14

AMERICA LATINA: PARTICIPACION DE LOS GASTOS PUBLICOS  
EN EL PRODUCTO INTERNO BRUTO

	Gastos Totales en el P.B.I.		Inversión Pública en la Inv. Total	
	1960=61	1969-70	1960-61	1969-70
Ingreso por persona				
<b>Países con menos de 300 dólares</b>				
Bolivia	19.5	23.0	44.8	58.5
Honduras	13.6	19.6	23.3	33.9
República Dominicana	19.6	21.9	53.3	37.4
Paraguay	10.5	15.4	29.7	27.3
<b>Países entre 301 y 600 dólares</b>				
El Salvador	14.5	15.6	23.1	22.8
Ecuador	23.8	26.2	46.3	31.0
Guatemala	11.6	11.3	27.3	20.8
Nicaragua	13.7	16.5	25.2	28.8
Colombia	11.2	17.3	16.7	34.4
Perú	15.9	18.9	16.6	21.2
Brasil	25.3	33.3	39.2	52.0
Costa Rica	18.0	21.1	21.6	23.5
<b>Países entre 601 y 800 dólares</b>				
Chile	29.3	34.6	38.0	55.9
Uruguay	26.4	31.1	17.9	27.4
México	16.7	21.9	34.2	34.7
Panamá	17.1	22.7	23.6	21.8
<b>Países con más de 801 dólares</b>				
Venezuela	22.2	24.7	39.0	24.9
Argentina	21.4	25.2	24.5	40.7

Fuente: CEPAL.

En cambio, llama la atención la relativa estabilidad en la participación de la inversión pública a países como México, Venezuela, Panamá, etc. Por otro lado, hay casos donde la inversión privada ha desplazado a la pública como sucede con Ecuador (petróleo), República Dominicana, Paraguay, El Salvador, Guatemala y otros.

La capacidad inversionista de los países depende, lógicamente, de su grado de desarrollo, su nivel de vida, sus recursos naturales, y la capacidad de generar ahorro interno y la obtención de ahorro externo. En los primeros estadios de desarrollo, la inversión pública se orienta hacia las inversiones en infraestructura, de transportes y energía. Es en etapas posteriores, que aparece la inversión industrial y la social con mayor intensidad. Una excepción a este cuadro lo representa el caso de los países petroleros, producto que por su significado, distorciona las magnitudes. Véase Cuadro 15 adjunto.



CUADRO N° 15

## AMERICA LATINA: COMPOSICION SECTORIAL DE LA INVERSION PUBLICA

1970 - 1971

Dólares por Persona	Sector de la Producción			Infraestructura		Sectores Sociales			
	Agricultura	Minería	Industria	Petróleo	Transporte Electricidad	Total	Educación	Salud	Vivienda
<b>Menos de 300</b>									
Bolivia	5.9	8.5	5.3	20.6	46.0	4.3	2.7	1.6	—
Honduras	8.1	—	—	—	76.0	8.1	3.7	2.1	2.3
Rep. Dominicana	13.4	0.3	10.5	—	41.5	15.1	6.3	1.1	7.7
<b>Entre 301 y 800</b>									
Ecuador	3.1	—	—	—	63.0	17.8	6.0	3.3	8.5
Nicaragua	5.8	—	—	—	65.2	15.6	4.9	5.9	4.8
Colombia	16.5	0.8	3.1	—	43.4	19.4	8.0	4.0	2.4
Perú	16.2	1.5	2.7	10.8	38.4	13.6	3.0	2.0	8.6
Brasil	1.4	4.1	3.2	9.0	48.7	5.5	4.0	1.5	—
Costa Rica	1.6	—	0.3	—	69.1	24.0	7.5	10.0	6.5
Chile	6.4	5.6	8.7	—	22.3	34.3	5.0	3.1	26.2
México	14.5	—	3.9	23.4	34.3	8.8	5.1	2.7	0.7
Panamá	12.3	—	3.0	—	32.0	49.0	4.8	11.9	32.3
<b>Más de 800</b>					45.0	18.0	9.9	4.8	3.3
Venezuela	19.6	—	3.5	—	—	10.4	3.7	5.3	1.4
Argentina	1.1	—	3.1	—	—	—	—	—	—

Fuente: CEPAL.

El cuadro refleja en forma imperfecta, por dificultades de desagregación, la distribución de las inversiones estatales. En general, se puede decir que se ha entregado al Estado la función de construir la infraestructura, carreteras, obras de riego, puertos, etc., como asimismo prestar los servicios sociales. La inversión industrial aumenta como proporción en los países de más alto ingreso.

En los gastos sociales, se destacan los esfuerzos por la salud pública y la vivienda, países como Panamá y Chile. En la construcción de escuelas, es notable el esfuerzo de Venezuela y Costa Rica.

Se podrá decir que, salvo el caso de Cuba, la inversión pública cumple el objetivo estratégico de hacer rentable la inversión privada nacional y extranjera, construyendo carreteras, plantas hidroeléctricas, puertos, etc. Es decir, el Estado crea las economías externas necesarias para el desarrollo privado, quien obtiene los excedentes en su favor. Por lo general, cuando el Estado retiene para sí bienes de capital, cobra por sus servicios tarifas que involucran un subsidio para el sector privado.

No existe, pues, una competencia entre inversión pública y privada. La primera se planifica, por lo general, para servir a la segunda y la complementa para desarrollarla.

### **El Financiamiento Fiscal**

Así como hay presiones sociales para la expansión del gasto público, así también las hay para resistir la carga financiera. Todos los grupos sociales se organizan para evitar una carga tributaria progresiva y flexible. Fruto de esa resistencia es el hecho de que la carga tributaria, medida como porcentaje sobre el producto bruto interno, sea inferior a la participación del gasto en dicho producto, produciéndose una brecha que es cubierta o con préstamos externos, o internos, por lo general de carácter inflacionario.

CUADRO N° 16

AMERICA LATINA: CARGA TRIBUTARIA

Dólares por persona	Ingresos Tributarios sobre el PIB		Elasticidad
	1960 - 61	1969 - 70	$\Delta$ Ingresos Tributarios $\Delta$ Gasto Público
<b>— Menos de 300</b>			
Bolivia	7.9	10.2	1.095
Honduras	9.8	11.4	0.807
R. Dominicana	16.7	17.0	0.911
Paraguay	9.1	10.5	0.787
<b>— Entre 301 y 600</b>			
El Salvador	10.9	10.4	0.887
Ecuador	15.0	18.2	1.102
Guatemala	7.6	8.1	1.094
Nicaragua	10.48	8.5	0.802
Colombia	10.4	13.4	0.834
Perú	13.7	17.0	1.044
Brasil	20.1	27.0	1.021
Costa Rica	12.2	14.1	0.986
<b>— Entre 601 y 800</b>			
Chile	16.5	21.8	1.119
Uruguay	15.4	17.2	0.948
México	9.1	10.1	0.847
Panamá	11.0	13.2	0.904
<b>— Más de 800</b>			
Venezuela	18.3	19.3	0.948
Argentina	14.2	15.0	0.896
Promedio Pon- derado:	14.4	17.2	0.961

Feunte: CEPAL.

El Cuadro 16 adjunto muestra los cambios observados en la carga tributaria durante el último decenio.

Los ingresos tributarios aquí considerados no incluyen las imposiciones a las cajas de previsión. Si se les incluyera, en el caso del Uruguay subiría la carga tributaria del 17 al 27%, en Chile de 22 a 29%, en Costa Rica de 14 a 17% y en Argentina de 15 a 20%. 12)

El cuadro muestra un aumento de la carga tributaria a nivel de la región. Este aumento está fuertemente influenciado por los avances tributarios logrados en Brasil, Colombia, Chile, Perú y otros países. En un sólo país, Nicaragua, se produjo una disminución de la carga tributaria en el período.

Cabe señalar que la capacidad tributaria está, obviamente, influenciada por el nivel de ingreso de las economías. En los más pobres, se observa una carga tributaria que, salvo raras excepciones, bordea el 10% del PIB. En cambio, en economías más desarrolladas, la carga tributaria suele fructuar entre el 15 y 20%.

Con respecto a la elasticidad de los ingresos tributarios en relación con el crecimiento de los gastos, se observa en el cuadro que ésta ha sido inferior a la unidad, para el conjunto ponderado de la región. Esto significa que la expansión del gasto público es mucho más rápida que la de los ingresos, lo cual conduce a una brecha deficitaria, corriente en las economías subdesarrolladas.

La estructura tributaria ha sido tradicionalmente dependiente del sector externo de la economía. Las recaudaciones provenientes del comercio exterior significan el 60% de los ingresos totales en países como Bolivia, Brasil, Costa Rica, Nicaragua, Paraguay, Venezuela.

Según Estudios de CEPAL 13) "La persistente declinación de la importancia económica relativa del sector externo, los cam-

---

12) Por ser América Latina un continente de vastas capas medias, se han desarrollado sistemas de seguridad social más amplios y costosos que lo que se observan en Asia y Africa.

13) Ver "América Latina y la Estrategia Internacional de Desarrollo: Primera Evaluación Regional". Julio 1973.

bios en la composición de las importaciones hacia productos esenciales menos gravables y la pérdida de significación de los recargos cambiarios que alcanzaron importancia en los países donde regían sistemas de cambios múltiples, fueron factores que contribuyeron al desplazamiento hacia una mayor tributación interna. Este fenómeno afectó en parecida magnitud a los cinco países centroamericanos donde la participación de los impuestos externos disminuyó —en promedio— de 60 a 33%. A la creciente liberación de derechos aduaneros a los productos provenientes de la región se agregaron las leyes de promoción industrial que liberaron de impuestos, bajo determinadas condiciones, la importación de bienes de capital y materias primas para las industrias favorecidas”.

En lo que se refiere a la carta tributaria y su impacto interno cabe destacar, como lo muestra el Cuadro 17 adjunto, que el sistema tributario latinoamericano es ampliamente regresivo, pues se apoya principalmente en tributos indirectos que gravan los consumos de la población. En Brasil, país que ha tenido una expansión de las inversiones públicas y de la carga tributaria, este esfuerzo ha recaído esencialmente en los consumidores; la carga tributaria directa disminuyó de 32% al 28% entre 1960 y 1971. Fenómenos parecidos se observan en República Dominicana, Colombia y en Uruguay.

En cambio, se perciben aumentos considerables de la tributación directa en países como México, donde el impuesto a la renta rinde el 51% de los ingresos; en Panamá, Perú, Honduras, Guatemala, El Salvador, Ecuador y Costa Rica.

Pese a los esfuerzos realizados, la tributación es aún insuficiente en la mayoría de los países latinoamericanos, sigue siendo dependiente del exterior y regresiva e insuficiente para financiar los gastos, en especial los de inversión, pues apenas suele cubrir los gastos corrientes, generando débiles excedentes para inversión en la mayoría de los países.

CUADRO N° 17

AMERICA LATINA: CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA TRIBUTARIA  
1960 - 1970

Países	Años	DIRECTOS			EXTERNOS			
		A la Renta	Al Patri- monio	Total	• Indi- rectos	Impor- taciones	Exporta- ciones	
Argentina	1960	24.4	6.2	30.6	40.5	—	28.9	—
	1970	18.7	12.9	31.6	52.1	—	16.2	—
Bolivia	1960	14.9	2.5	17.5	32.1	47.3	—	5.7
	1969	17.6	0.1	17.7	24.9	50.5	—	6.8
Brasil	1960	32.2	—	32.2	56.7	11.7	—	—
	1971	28.5	—	28.5	64.5	64.8	6.7	—
Colombia	1960	34.3	—	37.3	38.9	—	23.8	—
	1970	33.2	—	35.2	46.6	—	18.2	—
Costa Rica	1960	12.1	5.4	17.5	21.5	56.0	—	4.9
	1970	19.9	3.0	22.9	48.4	27.7	—	1.0
Chile	1960	16.9	5.5	22.4	43.3	20.6	—	13.8
	1970	20.4	3.5	23.9	45.8	11.4	—	19.0
Ecuador	1960	9.2	4.6	17.3	36.4	—	46.3	—
	1970	14.1	3.5	21.1	29.3	—	49.6	—
El Salvador	1960	8.7	3.8	12.5	25.4	45.1	—	17.0
	1970	15.1	8.4	23.5	33.6	24.6	—	18.3
Guatemala	1960	8.0	2.5	10.5	37.6	40.5	—	11.4
	1970	12.6	4.1	16.7	52.2	25.2	—	5.9
Honduras	1960	15.5	1.2	16.7	28.2	49.9	—	5.1
	1970	26.3	1.2	27.5	41.0	27.9	—	3.6
México	1960	37.6	—	37.6	34.5	—	27.8	—
	1970	51.1	—	51.1	35.7	11.6	—	3.0
Nicaragua	1960	10.0	4.1	14.1	23.4	59.5	—	3.0
	1971	11.0	11.0	22.0	43.3	33.7	—	1.0
Panamá	1960	25.5	6.4	32.6	18.1	—	29.2	—
	1970	42.2	5.3	48.1	22.6	—	29.2	—
Paraguay	1962	11.8	5.4	17.2	17.3	—	65.5	—
	1971	11.1	7.9	19.0	36.2	—	44.8	—
Perú	1965	21.1	—	21.4	43.2	32.1	—	3.3
	1971	23.4	2.0	27.3	42.3	27.8	—	2.6
R. Dominicana	1960	—	—	34.9	27.1	—	38.0	—
	1970	21.4	4.5	30.1	21.9	43.9	—	4.1
Uruguay	1960	8.1	14.3	22.4	49.0	—	28.7	—
	1970	7.9	9.4	17.3	67.9	—	14.8	—
Venezuela	1960	9.7	—	10.0	8.2	11.0	—	70.8
	1971	13.6	—	14.2	8.2	5.7	—	71.9

## **Las Empresas Estatales**

La formación de empresas estatales no es nueva en América Latina; numerosos países, al iniciarse la etapa de la sustitución de importaciones y la industrialización formaron Corporaciones de Desarrollo y Empresas industriales, de recursos energéticos y de servicios públicos. Surgieron así, numerosas empresas nuevas, de carácter estatal, que tomaron a su cargo producciones específicas.

En los años 40, al iniciarse una etapa de industrialización más decidida surgen en los diversos países empresas industriales. Por ejemplo, en Chile se crea la Compañía de Acero del Pacífico, una empresa siderúrgica, la Empresa Nacional del Petróleo, la Empresa Nacional de Electricidad, etc. En Brasil se crea la empresa de petróleos y otras. Es en esta década que se consagran las Corporaciones de Fomento de la Producción, cuyo modelo creado en Chile en 1939, habría de difundirse en varios otros países latinoamericanos. Correspondió a estas Corporaciones un papel decisivo en el proceso de sustitución de importaciones.

En la década de los años cincuenta y sesenta se continúa en numerosos países la creación de empresas estatales cubriendo esferas que se reservan al Estado. Hacia fines de los años sesenta, con motivo de una nueva corriente nacionalista, se inicia una etapa más avanzada; las nacionalizaciones de empresas extranjeras y su incorporación a la esfera del estado nacional, como empresas nacionales. En 1969, el Gobierno Revolucionario del Perú expropió los bienes que la International Petroleum Corporation poseía en los yacimientos de La Brea y Pariñas. Bolivia nacionalizó ese año los yacimientos de la Gulf Oil Corporation. Ecuador reservó en 1971, para la Corporación Estatal Ecuatoriana del Petróleo la exploración y explotación de los yacimientos. En Venezuela, la Corporación Venezolana del Petróleo, adquirió la exclusividad en la explotación del gas natural y se plantea la nacionalización del petróleo, y el hierro para 1975, mientras Guyana nacionalizó el aluminio.

A comienzos de la década de los cincuenta (1950), Bolivia nacionalizó el estaño y creó la Corporación Minera de Bolivia

(Comibol). Más tarde, a fines de los sesenta, Chile adquiere participación en las empresas del cobre y en 1971 los nacionaliza a través de una reforma constitucional. También se nacionaliza en ese año el salitre a través de la Sociedad Química y Minera; como así mismo los yacimientos de hierro de que era propietaria la Bethlehem Iron Mine, los que se incorporaron a la estatalizada Compañía de Acero del Pacífico. También en ese año se estatizó el carbón a través de la Empresa Nacional del Carbón. En el Perú se formó en 1970 la Empresa Minera del Perú, que tiene a su cargo las nuevas explotaciones que se inician en el país. En México se están mexicanizando empresas mineras, y así en 1972 se adquirió la Empresa Azufrera Panamericana.

Chile ha sido, sin considerar el caso de Cuba, uno de los países latinoamericanos que ha tratado en el curso del período 1970-73 crear una definición de una área de empresas estatales a la que se denominó "Área de propiedad social"; aquí se ubicarían todas las empresas industriales estratégicas, las de energía, minería, transportes, etc.

A través del área de propiedad social, el estado llegó a controlar el 100% de la gran minería del cobre, salitre y petróleo, y la casi totalidad de la energía eléctrica, los transportes marítimos, aéreos y ferroviarios, carbón, cemento, etc. Alrededor de 100 empresas industriales incorporadas permitieron al estado dirigir un tercio de la producción bruta industrial.

Por lo que se ha venido examinando, el área de las empresas estatales han tenido un crecimiento sostenido en América Latina, pues con todos los países se han visto forzados a tomar bajo la órbita estatal, iniciativas indispensables para su desarrollo económico. Incluso Brasil ha buscado en la empresa estatal una forma de impulsar su desarrollo, asociando capital nacional con extranjero, dando origen a fuertes y dinámicas empresas.

## **CONCLUSIONES**

El análisis realizado anteriormente parece demostrar algunos hechos fundamentales en el sector público de los países subdesarrollados:



1.—A medida que se va incrementando el ingreso nacional de los países, aumenta la participación de los gastos fiscales en el producto nacional y la participación del estado en el proceso de desarrollo económico.

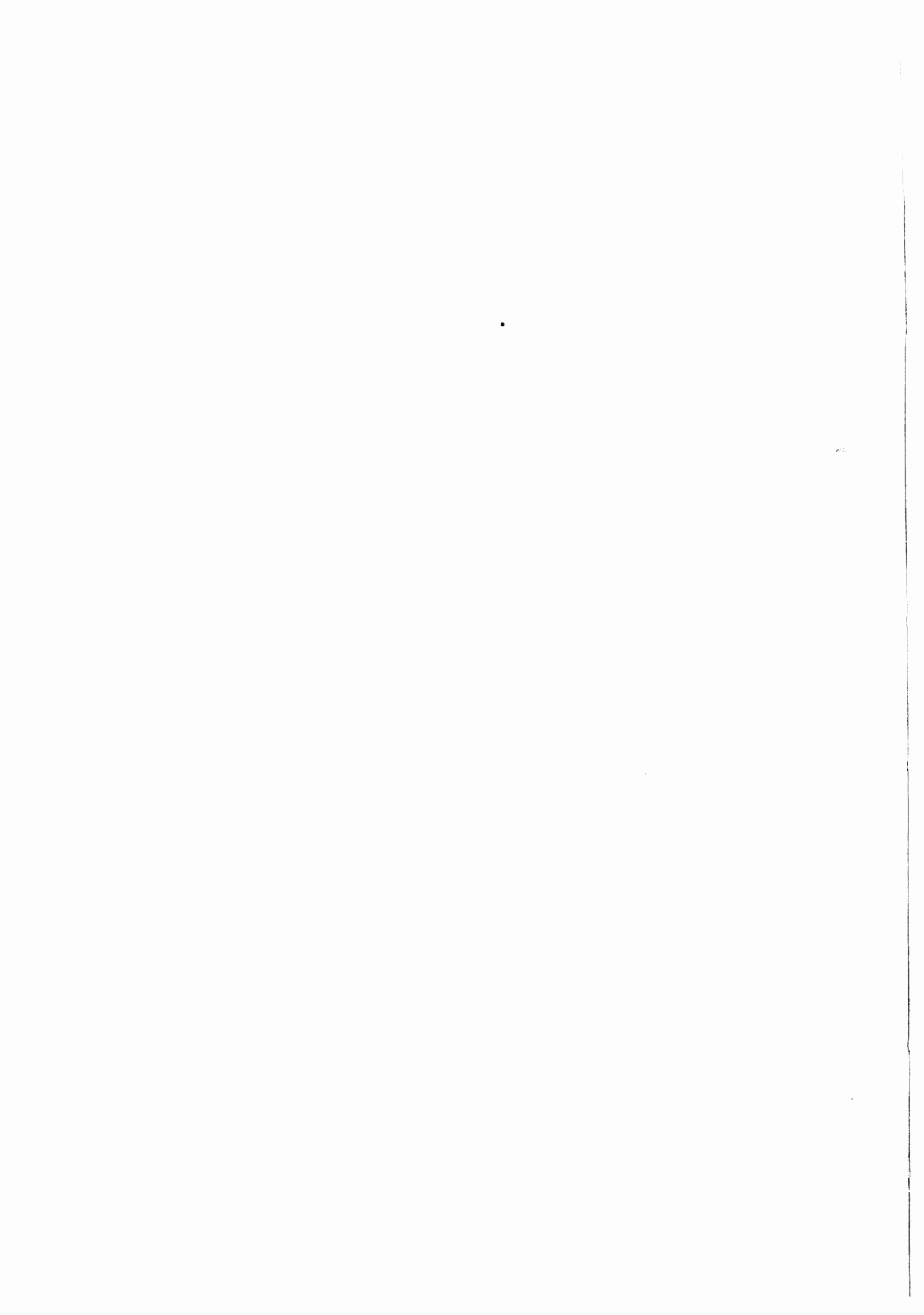
2.—El advenimiento de la independencia política en diversos países de Africa y Asia se tradujo en incremento de la actividad pública, tanto porque fue necesario formar ejércitos y policía nacionales y hacerse cargo de la administración, como porque se expandieron los gastos de desarrollo económico y social.

3.—El financiamiento fiscal es dependiente del comercio exterior, sobre todo en los países que están en la etapa primario exportadora y en niveles más bajos de desarrollo interno.

4.—La tributación es fuertemente regresiva en la mayoría de los países latinoamericanos, africanos y asiáticos, y es también inelástica en relación con el crecimiento del ingreso nacional.

5.—La gran mayoría de los países tiene un déficit crónico en sus presupuestos públicos, déficit que se financia con crédito externo y emisiones, aumentando la dependencia y creando inestabilidad monetaria.

Caracas, enero de 1975.



- **Comentarios sobre la etapa actual de la implantación de la técnica de presupuestos por programas en Brasil,** por Jorge Estupiñán D.
- **Relaciones presupuestarias entre el Gobierno Central y las Empresas Públicas,** por Jorge Irisity J.

Los temas que se publican a continuación fueron presentados por delegados de la ASOCIACION INTERAMERICANA DE PRESUPUESTO PUBLICO (ASIP) en el I Seminario Nacional de Presupuesto Público de Brasil (Araxá, Estado de Minas de Gerais, 1º al 6 de Diciembre de 1974) y en el Seminario sobre "Las Empresas Públicas y sus relaciones con el Gobierno Central", organizado por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), (Caracas, Venezuela, 25 a 29 de Noviembre de 1974).

Al primer evento mencionado fueron invitados el Dr. José Vte. Rodríguez Aznar, Presidente de ASIP y el Econ. Jorge Estupiñán, Vocal del Consejo Directivo. Como aporte técnico al evento, el Econ. Estupiñán elaboró un documento de análisis sobre los cambios en el sistema de clasificaciones en el presupuesto de Brasil. La Revista de ASIP solicitó al Econ. Estupiñán una versión ampliada de dicho documento, a fin de que algunos puntos se adecuaran a la comprensión del lector no brasilero y el tema adquiriera un carácter más general, en el interés de que pueda ser útil como experiencia para procesos similares que se están ejecutando en otros países de la región. El trabajo del Econ. Estupiñán fue recibido con mucho interés por el Seminario y reproducido para sus participantes que superaron la cifra de 600, representando a los Estados y Municipios del Brasil.

**Al Seminario del CLAD, la Presidencia de ASIP encomendó la representación al Dr. Luis Rodríguez Mena, Secretario Ejecutivo, y al Dr. Jorge Irisity, Vocal del Consejo Directivo. Este último presentó el trabajo que se publica, que incluye referencias bibliográficas de interés al tema de las relaciones presupuestarias entre las empresas públicas y el Gobierno Central. Este trabajo, junto con el presentado por el Dr. Osvaldo Albano <sup>(1)</sup>, referente a "Presupuesto integrado de las Empresas del Estado" fueron considerados por el Seminario como de fundamental interés para la ulterior investigación y profundización del tema.**

---

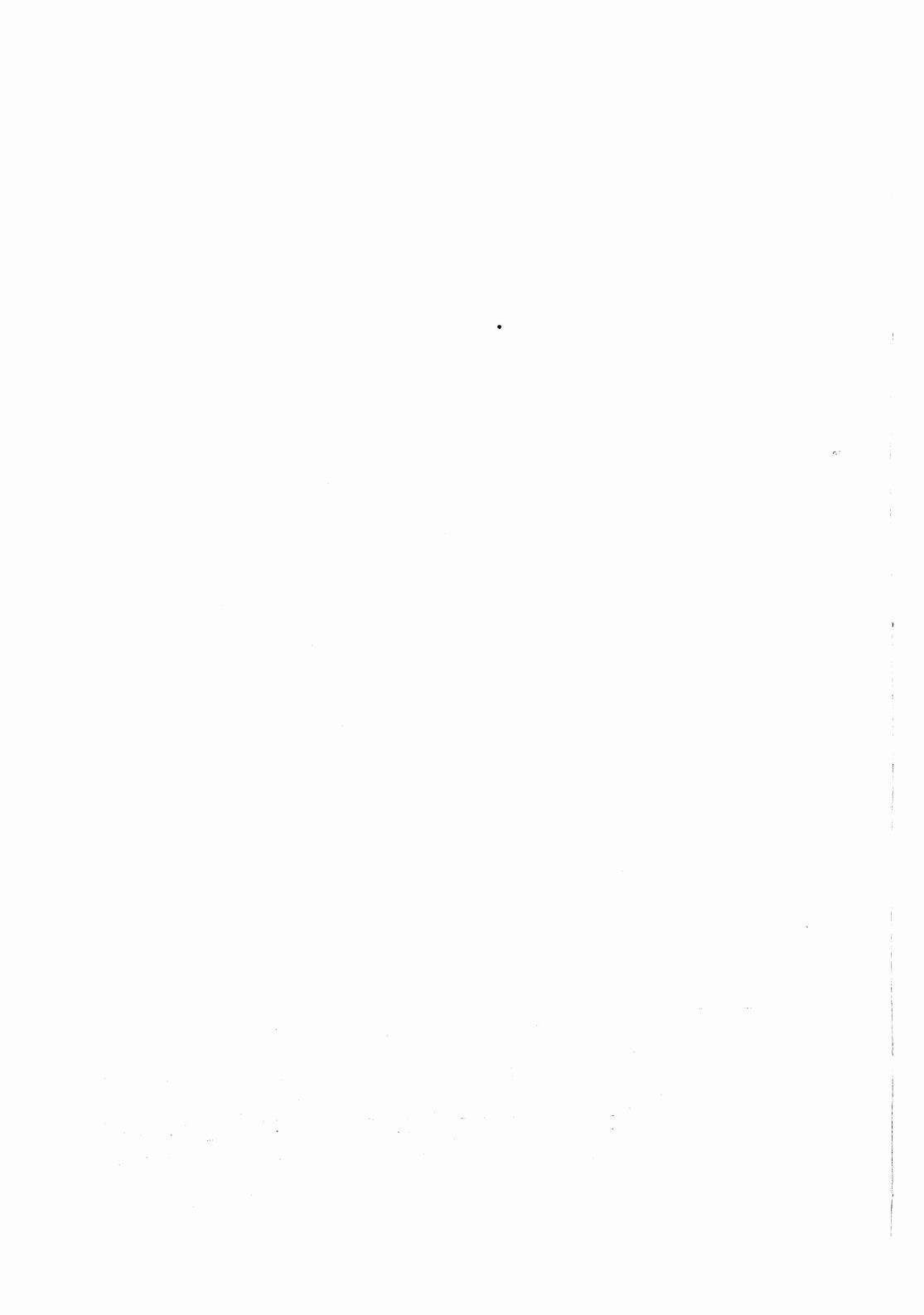
(1) El trabajo del Dr. Osvaldo Albano será publicado en el próximo número de la Revista de ASIP.

# Comentarios sobre la etapa actual de la implantación de la técnica de Presupuestos por programas en Brasil

Por Jorge Estupiñán D. \*

---

\* ) El Econ. Jorge Estupiñán, de nacionalidad ecuatoriana, está actualmente dedicado a la consultoría y docencia en materia presupuestaria. Fue durante ocho años experto de la División Asesoría del ILPES dedicado a asistencia técnica y docencia en materia de presupuesto público en los diferentes países de América Latina de acuerdo a los programas de trabajo de dicho organismo. Antes, entre los años 1964 y 1966 fue experto residente de Naciones Unidas en Uruguay. En su país ocupó cargos de responsabilidad en la Dirección General del Presupuesto, siendo su última posición la de Director de Programación Presupuestaria.



# **COMENTARIOS SOBRE LA ETAPA ACTUAL DE LA IMPLANTACION DE LA TECNICA DE PRESUPUESTOS POR PROGRAMAS EN BRASIL**

(Modificaciones introducidas al Sistema  
Presupuestario en 1974).

**Por Jorge Estupiñán D.**

## **I. INTRODUCCION**

Este trabajo intenta un examen sobre la naturaleza, significación y factibilidad de las adecuaciones introducidas en el sistema presupuestario brasilero, mediante las normas contenidas en las siguientes portarías\*: N° 9, de 28 de enero de 1974, emitida por la Secretaría de Planificación; N° 20, de 10 de julio y N° 23 de 29 de agosto, ambas del mismo año 1974, expedidas por la Subsecretaría de Presupuesto y Finanzas de la citada Secretaría de Planificación, y que amplían o precisan las normas de la Portaria N° 9.

La importancia del asunto se desprende del tipo de transformaciones que, las mencionadas portarías introducen en las disposiciones de la Ley N° 4320 de 17 de marzo de 1964, que es el fundamento jurídico del sistema presupuestario brasilero. Las modificaciones se refieren a los siguientes aspectos:

---

\*) La expresión Portaria tiene traducción literal en español. Así se denomina en Brasil a un acto administrativo equivalente a una Resolución Ministerial, con fuerza de decreto reglamentario.

- a) La Nomenclatura de las Funciones —como categoría presupuestaria principal—.
- b) La Nomenclatura de los Programas y Subprogramas, dentro de cada Función.
- c) La ubicación de ciertos subprogramas dentro de determinado programa.
- d) Las definiciones de las categorías: “Proyecto” y “Actividad” como criterio uniforme para las instituciones públicas.
- e) La flexibilidad de los Presupuestos de cada institución en los aspectos metodológicos, para enriquecer la experiencia a nivel nacional.
- f) La forma y alcance del “Programa de Trabajo” en cada presupuesto, pero con sentido de uniformidad, a nivel nacional.



## **II. LAS PORTARIAS COMENTADAS EN LA ESTRATEGIA DE IMPLANTACION DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS EN EL BRASIL**

Considero que, con la vigencia de estas portarías, se da un paso de gran significación en el proceso de implantación de la técnica programática en los presupuestos de todos los organismos del sector público brasileiro.

El examen del contenido de las portarías, demuestran que, por una parte, es el resultado de un gran esfuerzo de investigación y de correcta abstracción de generalidades, partiendo de las experiencias que se han venido llevando a cabo en los distintos niveles del aparato administrador de la Nación.

Por otro lado, se nota una profunda preocupación porque el sistema alcance al universo en total.

No es difícil advertir que los gestores técnicos —y sin duda, también los políticos— de las reformas de esta etapa, las consideran un paso táctico conducente a la configuración de un sistema cabalmente desarrollado, que naturalmente sólo puede llegar a tal grado de madurez al culminar un proceso, en un plazo más o menos largo.

Esta suposición se deriva del hecho de que en las Portarías se procura el cumplimiento —en algunos casos de manera intencionalmente parcial— de determinados principios técnicos del

presupuesto por programas, enfatizando los de unidad y de flexibilidad.

Por el contrario, sobre la norma de programación, las disposiciones son un tanto incompletas. Se ve una posición muy precisa de atender, por ahora, los aspectos formales, dejando para posteriores etapas las cuestiones que podrían contribuir a dar a los presupuestos, una real sustancia programática.

No se ven con debida claridad, adecuadamente explícitas, medidas o procedimientos que garanticen la coordinación de los presupuestos públicos, con las orientaciones de la política de desarrollo económico-social. No existe referencia a la necesidad de adoptar criterios uniformes —o diversificados, según el organismo o grupo de instituciones de que se trate— para la selección de prioridades a niveles sectorial, territorial y temporal.

No se adoptan mecanismos para conseguir un grado suficiente de coordinación entre sectores, regiones, instituciones, etc. Es decir, los autores intelectuales de las Portarías, sin duda estiman que aún no corresponde atacar la solución de estas cuestiones.

Aún dentro de cada una de las categorías presupuestarias adoptadas, no se impone la explicitación de los elementos de la programación: metas, tareas, recursos humanos y materiales, otros insumos; en cambio se hace referencia muy detallada, sobre los recursos financieros. En este sentido, se mantiene todavía el carácter esencial del presupuesto tradicional.

Como consecuencia de la falta de explicitación de los elementos del programa, tampoco se determinan métodos para dejar expresas las interrelaciones de dichos elementos, cuestión que también limita el campo de la evaluación presupuestaria.

Otro aspecto de las Portarías que me reafirma en la creencia de que se trata de uno de los eslabones tácticos de una trayectoria ya prevista —por lo menos en sus rasgos generales— es la cautela con que se plantea el cambio: se sustituye el "Clasificador de Funciones" del anexo N° 5 de la Ley N° 4.320 por

otro —el anexo de la Portaria N° 9— en apariencia similar al primero. Es decir, tengo la impresión de que se procura no resaltar la diferente esencia de las dos clasificaciones. Las Funciones, Programas y subprogramas enumerados en la Portaria tienen un carácter “programático” mucho más profundo que el anterior; existe una aplicación bastante más rigurosa del criterio institucional”; tanto es así que las categorías adoptadas tienen razón —y fundamental— al plantearse en términos del presupuesto de cada institución: Ministerio; Secretaría; entidad autónoma; empresa estatal. Pierde ese sentido tan claro, si el nivel de programación se lo refiere por ejemplo al Gobierno Nacional, en su conjunto; a un gobierno estatal determinado; o, también si el análisis se efectúa para un departamento, dirección o división de un Ministerio.

Los objetivos que tipifican —o identifican— cada categoría presupuestaria están pensados en términos de cierta clase de bien o de servicio, que la institución de la cual se está elaborando el presupuesto —o lo está ejecutando o está siendo evaluado— entrega al “resto de la comunidad”. Tal bien o servicio está destinado a satisfacer, por sí solo, cierto tipo de necesidad.

Pero la cuestión que más ha contribuido para darme la impresión de una solución parcial, dentro de una concepción integral, es lo que podría llamarse cierta “liberalización metodológica”. Efectivamente, en la esencia de las Portarías y en varias de sus normas, se dejan abiertas amplias posibilidades para que cada institución, dentro de un margen de prudentes limitaciones, pueda innovar, introducir cambios en su estructura programática, que luego, deben ser examinados por las autoridades presupuestarias del Gobierno Federal.

Juzgo que la intención se ajusta plenamente a un procedimiento de rigurosidad científica: se trata de llevar la investigación, sobre el grado de universalidad de las categorías adoptadas, al terreno empírico. Someter las clasificaciones de las Portarías a la prueba de la constatación en los hechos y al mismo tiempo poder ir la enriqueciendo con los resultados que se vayan obteniendo en los diversos casos, siempre que se puedan admitir como soluciones “universales”.

No cabe duda de que si los autores de las portarías hubie-

ran creído que estaban llegando a una solución definitiva o algo permanente, no habrían dejado esta posibilidad de un proceso dinámico de cambios.

Sin embargo, cabe preguntarse:

Si efectivamente, las Portarías están "pensadas" en el contexto de una estrategia para el cambio del sistema presupuestario en el Brasil, ¿no sería conveniente difundir tal estrategia? ¿no sería mayor y mejor el aporte de los organismos públicos, si las Portarías estuvieran acompañadas de una exposición sobre la concepción del sistema integral y respecto del esquema metodológico ideal?

Creo que la respuesta, por fuerza tiene que ser negativa. Un proceso de transformación de un sistema a otro es algo, por lo general, muy difícil; el cambio de un conjunto de regímenes por un sistema, es mucho más complejo. Se requiere un dominio cabal de la teoría y una experiencia práctica para poder comprender el diseño del sistema ideal, del camino con sus etapas para que, partiendo de la actual condición, se llegue a una forma plenamente superada. De ahí que me parece correcta la decisión de no hacer trascendente la estrategia.

Llevar el debate hasta niveles más operativos entrañaría el riesgo de un desgaste estéril y el peligro de crear confusiones en la interpretación de las Portarías. No obstante, resultaría de sumo interés el condensar en un documento, de circulación restringida, los fundamentos y los rasgos esenciales de la estrategia de la reforma presupuestaria en el Brasil. Como en cualquier tipo de estrategia la "imagen ideal" que se adopta como meta final, debe ser "inamovible"; pero, en cambio las etapas, sus medidas y acciones concretas deben tener un grado de suficiente flexibilidad adaptable a circunstancias que se vayan presentando. En este sentido, pueden ser de enorme utilidad, los aportes que pudieran hacer algunas Direcciones de Presupuesto de los Estados.

### **III ¿NOMENCLADOR DE CATEGORIAS DE OBJETIVOS O CRITERIOS PARA SU IDENTIFICACION?**

Bien, considero conveniente pasar a algunos comentarios

menos genéricos sobre el contenido, alcance y forma de las disposiciones de la Portaria N° 9.

En primer término, el establecer un nomenclador de Funciones, Programas y Subprogramas —continuando con el *modus operandi* de la Ley 4.320 en el proceso de implantación del Presupuesto por Programas— en lugar de definir “criterios” para que su identificación se efectúe en cada organismo, en razón de sus condiciones particulares, tomando en cuenta las circunstancias por las que esté atravesando en cada época, parecería una solución discutible, por no decir equivocada. Sin embargo, concuerdo con ésta salida pragmática. Estimo que es acertada, desde luego bajo la condición de transitoriedad.

Si hubiera sido concebida como forma definitiva, la Portaria llevaría en su seno el gérmen de la tradicionalización. La realidad es cambiante en su estructura, en el espacio y en el tiempo; el país está transitando el camino del desarrollo económico lo que impone un ritmo más dinámico aún.

Si los objetivos, en cuanto suponen una transacción financiera, son materia del presupuesto público, es obvio que el gobierno debe ir adaptándose a los mencionados cambios, debe ir respondiendo oportunamente a las distintas o a las nuevas condiciones; más aún, tiene que ir anticipándose a las modificaciones. Por lo tanto, una clasificación de categorías presupuestarias, predeterminada, rígida y “permanente” no puede constituir el medio más idóneo para cumplir esta función auspiciadora de transformaciones de la realidad.

Ahora bien, la cuestión no puede ser resuelta entre un más o un menos, entre blanco o negro. Es verdad que el uso de criterios, técnicamente adoptados constituye una posición más “científica”, tiene en cuenta la dinámica, de los procesos económico y social, contempla de manera correcta las diversas “realidades” del país. Pero es fundamental, vital, no olvidar que para el uso o aplicación de dichos criterios hace falta el dominio de la teoría del presupuesto programa, se requiere un buen período de entrenamiento en la práctica presupuestaria.

Realmente no hay garantía de que, siendo esta técnica tan

“joven” y tan complicada, estén debidamente difundidos sus conceptos, principios, procedimientos. Estimo indispensable llevar a cabo un vasto programa de adiestramiento y aún capacitación. Mientras tanto, la solución de la Portaria comentada hará factible la labor, en todos los niveles de Gobierno, dentro de orientaciones, aproximadamente comunes.

La utilización diaria del nomenclador por fuerza dará por resultado la difusión del conocimiento sobre las categorías presupuestarias. Las instituciones trabajarán sobre soluciones genéricas; pero cuando la realidad, las condiciones no se “acomoden” al modelo abstracto, quienes laboran en este campo tendrán que estudiar, investigar con mayor profundidad y si llegan a soluciones distintas de la posición teórica, la Portaria permite su adopción. Tiene la debida flexibilidad.

Cabe, en el terreno de las suposiciones, pensar que si cada institución ostenta la capacidad legal para “crear” otros programas o subprogramas, modificar los primeros que constan en el nomenclador al “reubicar” los segundos, a la larga se llegaría a un conjunto de regímenes incoordinados. Pero la Portaria determina que el Secretario de Presupuesto y Finanzas del Ministerio de Planificación es el responsable para la permanente actualización de la clasificación y codificación establecidas en esta Portaria, “decidiendo en cuanto a la oportunidad y conveniencia técnica de la exclusión o inclusión de Programas y Subprogramas del anexo aprobado ahora”.

No hay duda de que con la solución más “estrictamente técnica” —utilización de criterios, en lugar de aplicación uniforme de un clasificador preestablecido— durante mucho tiempo sería difícil —por no decir imposible— alcanzar la unidad dentro de los organismos públicos de cada Estado y menos factible aún a nivel del país. Ciertas instituciones mejor dotadas y/o menos complejas podrían acceder más fácilmente a una solución “correcta”; sin embargo, otras no lograrían avanzar sino después de mucho más tiempo que las más desarrolladas. En tales condiciones se conseguiría, en el mejor de los casos, racionalizar en cada organismo el uso de los recursos para la realización de objetivos, cuya validez estaría en tela de juicio. Podría acontecer que el esfuerzo diera como resultado la “racionalización formal de irrationalidades sustantivas”.

El presupuesto es un instrumento con funciones múltiples y seguramente, entre ellas se destacan, las de planificación y de gobierno. En ambos papeles, pero particularmente en el primero, la dimensión "macro" es más importante que la micro. No es factible señalar orientaciones que contribuyan al desarrollo económico, sin una visión de conjunto. De ahí que el principio de la unidad presupuestaria puede ser —y es— de mayor significación táctica que los otros, en determinadas etapas del proceso de implantación de la técnica programática.

Desde luego, en la solución pragmática —aplicación de un nomenclador de categorías presupuestarias de objetivos— no es suficiente el enunciado de las Funciones, Programas y Subprogramas; hace falta incluir las "definiciones" de cada uno de ellos, a los efectos de hacer realmente viable la unidad. Tengo entendido que en el caso brasilero ya se ha cubierto este aspecto; por tanto, el siguiente ejemplo de ningún modo debe interpretarse como crítica al caso examinado y sí, como sana advertencia para otros procesos similares que se estén concretando en América Latina: supóngase que en varias entidades del país existan —o se vayan a crear— unidades encargadas del mercadeo agrícola. Podría presentarse el problema de si los objetivos y sus correspondientes medios constituirán elementos del programa 16 "Abastecimiento" dentro de la Función 04 "Agricultura, Abastecimiento y Organización Agraria"; o si se los tendrá que considerar en el Programa 62 "Comercio", dentro de la Función "Industria, Comercio y Servicios".

#### **IV ¿FUNCION, SECTOR O COEXISTENCIA DE AMBOS, EN LA ETAPA VIGENTE?**

Habiendo reconocido la legitimidad de la solución —pragmática y transitoria— del uso de un nomenclador predeterminado, resulta imprescindible abordar la cuestión sobre la validez de los criterios implícitos en él, pero particularmente en lo que se refiere a la Función, puesto que, desde que se iniciaron los trabajos de aplicación del presupuesto por programas en América Latina, este enfoque fue objeto de duda, como categoría presupuestaria y se lo utilizó como elemento de juicio de una clasificación.

Aunque todavía queda mucho por recorrer, la mayoría de los países del área están intentando, cada vez con mayor profundidad, el uso de la dimensión sectorial.

Intentaré exponer mis observaciones sobre estos dos criterios.

La Función ha sido utilizada para individualizar cada uno de los objetivos genéricos del Estado y para agrupar dentro de ella los programas tendientes a la realización de esa finalidad de tipo general. Conviene llamar la atención sobre el hecho de que los objetivos se identifican en el contexto del Sector Público —y a veces en un ámbito más restringido, aún, el Gobierno Central.

Para el Sector, el criterio o punto de referencia es la realidad “total” del país, adquiriendo por tanto una condición más concreta ya que se lo define según las características particulares de cada país y aún de las circunstancias históricas de cada período.

En consecuencia, lo general es que no concuerden la Función y el Sector porque, además, la primera en cierta medida no es autónoma ya que depende del Sector. Las metas, o mejor los objetivos de la “Administración Superior” o del “Desarrollo Regional” están supeditados a las finalidades de los sectores económicos y/o sociales.

La Función surge como una especie de **suma** de las erogaciones de los programas relativos a un objetivo genérico; en cambio el Sector debe estar determinado por metas concretas, para cuyo cumplimiento se tienen que asignar objetivos más concretos aún, mediante una **división**, entre las diversas instituciones que lo configuran orgánica o estructuralmente.

No siempre concuerdan, porque un objetivo genérico del Sector Público bien puede ser solamente un medio para la realización de una finalidad del país, en el campo de uno o varios sectores económicos o sociales. Las funciones antes señaladas: “Administración Superior y Planificación Global”, “Desarrollo Regional” y otras de naturaleza semejante, no corresponden a un Sector Económico o Social determinado. Puede decirse que los



“objetivos de aquéllas están al “servicio” de éste o éstos, cuyas finalidades se expresarán en términos de producción de bienes o servicios que servirán para la atención de necesidades públicas.

El Sector está constituido por objetivos, acciones, recursos de todo género —humanos, materiales, financieros— especializados; está definido dentro del criterio de división del trabajo social y de especialización.

Todos los planes de desarrollo económico y social formulados —ejecutados o no, en parte o casi todo— tienen una visión global y también las dimensiones Sectorial y Regional —o espacial—. Jamás he visto un Plan configurado por Funciones. Si se admite —como por fuerza hay que reconocerlo— que el Presupuesto es uno de los instrumentos del sistema de planificación del desarrollo, es innegable la conveniencia o aún, la necesidad de configurar un esquema de presupuesto sectorial, para conseguir “ensamblar” la planificación de largo plazo, con el presupuesto.

En cambio, desde el punto de vista del presupuesto, como instrumento de Gobierno, y de administración, y en un país de las características del Brasil, en la etapa en que se encuentra el desarrollo de la técnica de Presupuesto por Programas, entiendo que la Función puede seguir siendo utilizada; no obstante, convendría ir experimentando con el enfoque sectorial, a los efectos de dilucidar las ventajas o inconvenientes de la coexistencia de la Función y el Sector.

Creo que a través de la Función se expresa lo que el Estado produce: a veces no aporta sino una cuota del total de bienes o de servicios finales, en otros campos, es el productor exclusivo; además tiende a promover la respuesta del sector privado, en una determinada dirección; en otras debe hacer uso de su poder coercitivo. Pero lo importante es que, según la Función, los objetivos genéricos del Estado, no llegan sino hasta la más correcta aplicación de determinado mecanismo; por ejemplo, concesión de crédito y lograr en lo posible el retorno. Los resultados de la acción en la esfera privada, irían más allá de la finalidad directa del Sector Público.

Tal vez estoy poniendo demasiada "fuerza" en la distinción de éstos dos criterios, quizás es demasiado este "blanco" o "negro", sin considerar que en no contadas oportunidades un "gris" puede ser, durante un buen tiempo, una adecuada solución.

Precisamente, pienso que en el caso brasilero, la necesidad de "unidad", por sobre las otras condiciones, en esta etapa, hace conveniente mantener posiciones más genéricas, donde quepan mucho más particularidades en un concepto pertinentemente general. Y, es verdad que la función cumple esta condición de amplitud abstracta.

Nuevamente advertimos el acierto de la determinación de un enmarcamiento suficiente, espacioso pero plenamente factible, en lugar de límites más precisos y rigurosos, pero seguramente por ahora inviables.

Quando, por efecto de una práctica permanente, se haya logrado homogeneizar: el grado de preocupación por la técnica programática, los conocimientos teóricos sobre ella, la capacidad de búsqueda de otras soluciones metodológicas, el paso adelante puede ser rado sin mayores riesgos.

## V. DEFINICIONES DE CATEGORIAS DE MEDIOS

Como es natural en la Portaria no se ha resuelto el problema de las categorías de medios —actividad y proyecto— del mismo modo que los niveles de programación de objetivos. Se ha preferido el uso de "definiciones" o "conceptos".

Se dice que, para los efectos de esta Portaria se entenderá por:

"Proyeto, un instrumento de programación para alcanzar los objetivos de un programa, que abarca un conjunto de operaciones, **limitadas en el tiempo**, de las cuales resulta un producto final que concurre para la expansión o el **perfeccionamiento de la acción del gobierno**".

"Actividad, un instrumento de programación, para alcanzar los objetivos de un programa, que abarca un conjunto de opera-

ciones que se realizan de un **modo continuo o permanente**, necesario al **mantenimiento** de la acción del gobierno.

En estos dos conceptos se destacan, nítidamente, dos ideas esenciales para la caracterización y por tanto, para la distinción entre las dos categorías: el tiempo de permanencia o duración de las operaciones que conforman cada una de ellas; y, su efecto sobre la ampliación y calidad de la acción estatal.

Llama la atención algo que podría ser calificado como una “incoherencia” en el planteamiento de las Portarías, respecto a las categorías presupuestarias. Mientras en los casos de Función, Programa y Subprograma, existe una profunda y meticulosa preocupación por conseguir la unidad a nivel de todos los organismos públicos del país; en cambio en el tratamiento del Proyecto y de la Actividad, las ideas tipificadoras, antes señaladas, tienen un alto grado de indefinición, lo que hará difícil la uniformidad.

En efecto, si las operaciones son permanentes, constituyen actividad, si son limitadas en el tiempo, se da un factor para que se las pueda atribuir la calidad de proyecto. ¿Cuál es el tiempo límite para aceptar la permanencia -caracterizadora de la actividad?

Si fuera sólo por este elemento de juicio, los cambios en la “tecnología”, que pudieran originar la supresión de un conjunto de acciones —operaciones— conducirían a que una labor corriente, modificada, pueda ser clasificada como proyecto. Por otro lado, cuando las operaciones conducentes a la formación de una nueva unidad económica se dilataran en el tiempo, por tratarse de un proyecto de largo período de maduración, al no poder definirse de manera precisa la duración de tales operaciones, tal vez daría pie para que se las conceptúe como partes integrantes de una actividad.

El mismo efecto podría producir un bajo grado de eficiencia en la realización de los trabajos de un proyecto.

Pero los dos conceptos difieren, además, en que el Proyecto está constituido por operaciones de las cuales debe resultar

un producto final —en cuyo caso ¿que diferencia tiene esta categoría con el programa?— que conduce a la expansión o el perfeccionamiento de la acción del gobierno, en tanto que en la actividad, las operaciones no dan un resultado en términos de producto final y se refieren al mantenimiento, al simple funcionamiento del Gobierno.

Tratándose del aumento de “la capacidad instalada” —expansión— hay implícita la idea de creación o incremento sustancial, de una unidad económica o sea que en este sentido el proyecto es un nivel de programación —categoría— de medios de inversión.

Pero al incluir la idea de perfeccionamiento se entra en un plano subjetivo, donde la posición del analista o investigador pasa a jugar el principal rol para decidir si se trata de actividad o proyecto.

¿Cuándo debe juzgarse la capacidad de “perfeccionar” la acción gubernamental que puedan tener las operaciones examinadas? ¿Cuándo se decide su realización, cuando se las lleva a cabo o cuando se evalúa su resultado?

O sea que un conjunto de operaciones podría “nacer” como un proyecto —al elaborar el presupuesto— comenzar a ejecutarse como tal y luego en la evaluación, transformarse en actividad. ¿O es que una vez resuelta su inclusión ya no es necesario la utilización del criterio?

Yo creo que es más funcional, más productivo, más útil, la distinción que se basa en el carácter económico de las dos categorías.

En esencia, cada programa tiene por objetivo producir un determinado tipo de bien, cierta clase precisa de servicio, para lo cual se tienen que realizar varios conjuntos orgánicos de acciones, su ejecución impone la labor de grupos de personas con especializaciones debidamente determinadas, quienes tienen que utilizar los correspondientes recursos materiales y demás insumos que supone la tecnología adoptada. La disponibilidad de personal y de los demás factores de la producción, demanda una

cantidad de recursos financieros asignados en partidas de gasto clasificación según su objeto. La armonización de las acciones que se han de realizar para lograr el objetivo, debe resultar del funcionamiento orgánico de la unidad administrativa responsable del programa.

Si un programa mantiene a través del tiempo, la naturaleza y magnitud de la meta sin variaciones cualitativas —pueden operarse cambios de cantidad, los cuales, si la capacidad instalada no varía, no podrán ser significativos— los grupos especializados de acciones, con sus respectivos recursos de todo género y las correspondientes unidades ejecutoras, constituirán las actividades.

Por el contrario, si se requiere **incrementar sustantivamente** la producción de un bien o la prestación de un servicio, no cabe duda que será indispensable **ampliar esencialmente** la capacidad de producción. Indiscutiblemente todos los elementos que hacen a esta acción de inversión son profundamente distintos a los que se refieren al funcionamiento del gobierno, en un área determinada.

La decisión, el proceso de aprobación, la acción materializadora, los criterios de evaluación, la tecnología, el tipo de recursos, los efectos sobre el conjunto de la economía —no sólo los directos, sino también los inductores— son profundamente distintos en el caso de la producción de bienes finales —de consumo— que la creación de bienes de capital.

Lo que se ha dicho para la ampliación de la capacidad productiva de un determinado bien o servicio, con mayor razón puede aplicarse a la creación de dicha capacidad, para la producción de una nueva clase de artículo o de servicio.

Ahora bien, la distinción entre proyecto y actividad que se sustenta en su naturaleza económica —no sólo de su elemento financiero o monetario, sino de cada uno de ellos en su conjunto— no entraña mayores dificultades. Es necesario el aporte del ingenio del investigador pero no entra a jugar como el principal ingrediente. El problema fundamental que queda por resol-

ver se refiere a que si un conjunto de acciones pertenecen a una o varias actividades, o si se trata de una unidad o varias unidades económicas; pero la confusión entre si es actividad o es proyecto, parece que queda mejor resuelta.

Con la solución adoptada en las Portarías, es factible diferenciar las acciones que conllevan el uso de recursos corrientes, que son permanentes de las que son transitorias. En consecuencia, los proyectos pueden ser de Funcionamiento, como también de Inversión o Capital.

Encuentro que es más importante separar debidamente las categorías de medios de funcionamiento de las de inversión.

Dado que las Portarías ya han estado rigiendo por un año y sobre todo, en la medida que recogen —en el sentido de las definiciones comentadas en este punto— posiciones y costumbres anteriores a su expedición, se puede temer que el cambio de alcance de estos dos niveles de programación acarreen dificultades de orden práctico. Sin embargo, estimo que no necesariamente se han de generar las dificultades; es más, estoy convencido de que por el hecho de que el criterio económico es algo más riguroso, es al mismo tiempo de más fácil aplicación.

Pero, admitiendo que mi apreciación sobre los problemas que puede traer consigo este cambio, fuera errónea, no cabe duda de que si se acepta como una solución, algo más técnica, la que yo propongo, será indispensable abordar la tarea; afrontar el desafío. Si las decisiones en el campo sustantivo o metodológico de la planificación debieran adoptarse en el sentido de las dificultades, los países de América Latina —y en general, del mundo— no habrían podido iniciar esta práctica.

Finalmente, creo del caso referirme, en este punto, a la experiencia de los presupuestos para 1970 y 1971, en el Estado de Minas Gerais, los que sobre la base del Manual de Elaboración, se formularon, partiendo de los siguientes conceptos:

Actividad es el conjunto especializado de acciones y que por tanto tienen una mayor interrelación entre sí que con las

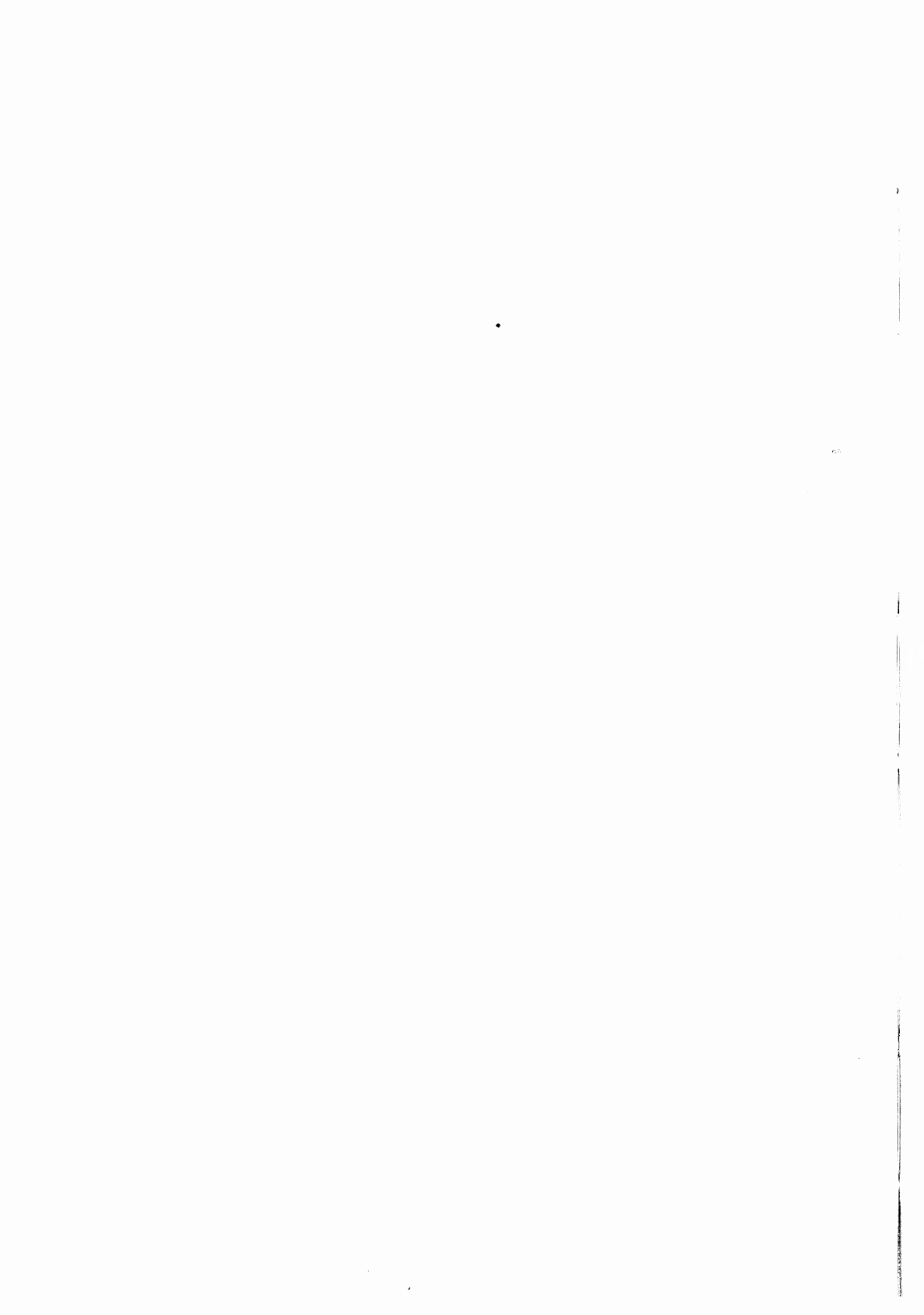
demás que integran el programa —o subprograma—, los conjuntos de recursos humanos y materiales y otros insumos para efectuar las antedichas acciones; los recursos financieros —créditos presupuestarios— para disponer de los antes enunciados recursos y por fin la unidad de organización en la que se conjugan armoniosamente todos los otros elementos de esta definición.

Proyecto es la categoría —o nivel de programación— relativa a la creación o ampliación esencial de una unidad económica, capaz de operar eficazmente, o sea de dar origen a la producción —o al incremento fundamental de la producción— de bienes de consumo o de servicios finales.

Esta categoría está integrada por su objetivo intrínseco —cuya definición, decisión y adopción lo delimita— las acciones para alcanzarlo, los recursos humanos y materiales, así como los demás insumos para la ejecución de las acciones y los recursos financieros —créditos presupuestarios— para disponer de los recursos e insumos antes anotados.

La decisión del proyecto debiera ser de responsabilidad de la unidad "usuaria", en tanto que su realización estaría a cargo de la "Unidad Ejecutora".

Hasta donde llega mi conocimiento de la experiencia del proceso de reforma presupuestaria en Minas Gerais, en la etapa que se inició en 1969, las definiciones anteriormente enunciadas y las de otras categorías presupuestarias, dentro de los mismos criterios, fueron aplicadas sin mayores problemas. Contribuyeron a ciertas transformaciones en la estructura del gobierno del Estado. Además de probar la factibilidad del cambio metodológico, se pudo constatar que esta forma contribuye a facilitar la vinculación de los diversos instrumentos de la planificación, en particular el Plan de Mediano Plazo, con el Presupuesto del Sector Público.





PORTARIA N° 9 de 28 de enero de 1974.

Actualiza la discriminación del gasto por funciones, de que trata el inciso I del N° 1 del artículo 2° y N° 2 del artículo 8°, ambos de la Ley N° 4.320 de 17 de marzo de 1964, y establece normas para su división.

EL MINISTRO DE ESTADO de Planificación y Coordinación General, en uso de sus atribuciones, teniendo en vista lo que dispone el artículo 180 del Decreto-Ley N° 200, de 25 de febrero de 1967, combinado con el artículo 113 de la Ley N° 4.320, de 17 de marzo de 1964, considerando la necesidad de establecer un esquema de clasificación que facilite informaciones más amplias sobre las programaciones del Gobierno, inclusive para la implementación del proceso integrado de planificación y presupuesto, y, al mismo tiempo, uniformar la terminología a niveles del Gobierno de la Unión, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, en la forma determinada en la Ley N° 4.320, de 17 de marzo de 1964.

#### RESUELVE:

I— Las funciones del Gobierno a que se refiere el ítem I del N° 1° del artículo 2° de la Ley N° 4.320, de 17 de marzo de 1964, discriminadas en el Anexo N° 5 de la misma Ley, pasan a ser las constantes en el Anexo que acompaña esta Portaría, divididas en programas y subprogramas.

II— Los subprogramas, programas y funciones, relacionados en el Anexo, fueron ordenados en razón de la homogeneidad existente entre los mismos; sin embargo, un subprograma podrá ser clasificado en el programa que mejor atienda al presupuesto y a la planificación, se seguirá la misma regla en cuanto a los programas en relación a las funciones.

III— Los subprogramas serán, en cada área del Gobierno, obligatoriamente divididos en proyectos y actividades, establecidos según sus respectivas necesidades de programación.

IV—Para los efectos de esta Portaria, entiéndase por:

a) PROYECTO, un instrumento de programación para alcanzar los objetivos de un programa, que abarca un conjunto de operaciones, limitadas en el tiempo, de las cuales resulta un producto final que concurre para la expansión o el perfeccionamiento de la acción del Gobierno.

b) ACTIVIDAD, un instrumento de programación para alcanzar los objetivos de un programa, que abarca un conjunto de operaciones, que se realizan de modo continuo y permanente, necesarias al mantenimiento de la acción del Gobierno.

V—En las leyes presupuestarias y en los balances serán identificados, obligatoriamente, la unidad presupuestaria y su programa de trabajo, en términos de funciones, programas, subprogramas, proyectos y actividades.

VI—El código de identificación de la unidad presupuestaria será establecido en cada área de Gobierno, con anterioridad a la codificación del programa de trabajo.

VII—La identificación del programa de trabajo será hecha de acuerdo con los códigos constantes en el Anexo a esta Portaria, de acuerdo con el siguiente orden:

- a) 1º y 2º dígitos, identificando la función;
- b) 3º y 4º dígitos, identificando el programa;
- c) 5º, 6º, 7º y 8º dígitos, identificando el subprograma;
- d) 9º dígito y siguientes, para identificación del proyecto o de la actividad, conforme a la codificación local, separados del 8º dígito por un punto.

VIII—El 8º dígito será 1 ó 2, conforme a lo que sigue en el programa de trabajo por proyecto o actividad, respectivamente.

IX—Cuando la ley presupuestaria contenga la dotación global denominada "RESERVA DE CONTINGENCIA", permitida para la Unión en el artículo 91 del Decreto N° 200, de 25 de febrero de 1967, o en legislación local en las demás esferas del Gobierno, ésta será identificada por el código 99999999, inscrito después de la unidad presupuestaria responsable del control de su utilización como recurso para la apertura de créditos suplementarios.

X—Los órganos y entidades de la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios podrán proponer, si lo juzgan necesario a su programación presupuestaria, la creación de nuevos programas y/o subprogramas.

XI—Queda delegada la atribución al Secretario de Presupuesto y Finanzas de este Ministerio para la actualización permanente de la clasificación y codificación establecidas en esta Portaria, decidiendo en cuanto a la

oportunidad y conveniencia técnica de la exclusión o inclusión de programas y subprogramas en el Anexo ahora aprobado.

XII— Los cuadros demostrativos que deberán acompañar a la Ley presupuestaria, de acuerdo con esta Portaria, así como los referentes a las demostraciones de gastos realizados, serán establecidos en acto de la Secretaría de Presupuesto y Finanzas de este Ministerio, el cual expedirá, también, instrucciones y prestará asistencia técnica siempre que sea necesaria para la implementación de las presentes disposiciones, inclusive al Distrito Federal a los Estados y a los Municipios, a medida que fuera solicitada.

XIII— Las funciones, programas y subprogramas ahora establecidos, así como sus respectivos códigos, deberán integrar los presupuestos de la Unión, del Distrito Federal, de los Estados, de los Municipios de Capital y de los que tienen más de 200.000 habitantes, elaborados para el ejercicio financiero de 1975 y siguientes, los cuales atenderán, también, las demás disposiciones contenidas en la presente Portaria.

XIV— Los Municipios que tienen menos de 200.000 habitantes deberán atender lo dispuesto en esta Portaria a partir de sus presupuestos elaborados para el ejercicio de 1976.

XV— El Distrito Federal, los Estados, Los Municipios de Capital y los de población superior a 200.000 habitantes deberán enviar a la Secretaría de Presupuesto y Finanzas, de este Ministerio, el listado de sus proyectos y actividades, codificados en conjunto con los subprogramas, programas y funciones a que estuvieran subordinados, en la forma ahora establecida, hasta 6 (seis) meses después de la fecha de publicación de esta Portaria.

XVI— Conjuntamente con el listado de proyectos y actividades deberán enviar, también, la equivalencia de los nuevos códigos y títulos con los que están siendo utilizados en sus leyes presupuestarias para el ejercicio financiero de 1974.

XVII— Para Municipios con menos de 200.000 habitantes, el plazo fijado en el ítem XV de esta Portaria es de 16 (dieciseis) meses.

**Joao Paulo dos Reis Velloso**  
Ministro

PORTARIA N° 20 DE 10 DE JULIO DE 1974.

El Secretario de Presupuesto y Finanzas, de la Secretaría de Planificación de la Presidencia de la República, en cumplimiento a lo que dispone el ítem XII de la Portaria ministerial N° 9, de 28 de enero de 1974,

**RESUELVE:**

I— Establecer los modelos anexos, obligatorios para la presentación de los demostrativos del gasto, de que tratan los incisos IV, del parágrafo 1°

y II, del párrafo 2º del Artículo 2º, conjugado con el Artículo 8º, de la Ley N° 4.320, de 17 de marzo de acuerdo con las modificaciones introducidas por la mencionada Portaría N° 9/74.

Anexo I — "PROGRAMA DE TRABAJO" — constando de:

Cuadro a — demostrativo del programa de trabajo de cada unidad presupuestaria y del gasto previsto para su ejecución, discriminado a nivel de función, programa, subprograma, proyecto y actividad;

Cuadro b — demostrativo del gasto previsto para el órgano, discriminado a nivel de función, programa y subprograma. Este cuadro se obtiene de la consolidación de los cuadros "a".

Cuadro c — demostrativo del gasto previsto para el Gobierno, discriminado a nivel de función, programa y subprograma. Este cuadro se obtiene de la consolidación de los cuadros "b".

Cuadro d — demostrativo del gasto previsto para el gobierno, por función, programa y subprograma, clasificada, también, por las categorías económicas, o sea, a nivel de Gastos Corrientes y Gastos de Capital.

Anexo II — "NATURALEZA DEL GASTO" — constando de:

Cuadro a — demostrativo del gasto por unidad presupuestaria, clasificada según las categorías económicas, elementos, sub-elementos e items.

Cuadro b — demostrativo de la consolidación general del gasto del gobierno, clasificada según las categorías económicas, elementos, sub-elementos e items.

II — Los anexos ahora aprobados sustituyen a los anexos N° 2, en lo que se refiere a parte del gasto y 6, 7, 8 y 9, de la Ley N° 4.320/64.

III — Se mantienen los demás cuadros anexos a la Ley N° 4.320/64.

**Antonio Alves de Oliveira Neto**  
Sub-secretario de Presupuesto y Finanzas

PORTARIA N° 23 DE 29 DE AGOSTO DE 1074.

El Subsecretario de Presupuesto y Finanzas, de la Secretaría de Planificación de la Presidencia de la República, conforme a la delegación de atribuciones contenidas en el ítem XI de la Portaría Ministerial N° 9, de 28 de enero de 1974.

RESUELVE:

I — Actualizar la clasificación del gasto establecida en la Portaria Ministerial N° 9, de 28 de enero de 1974, incluyendo en su Anexo los siguientes subprogramas;

Código	Funciones	Código	Programas	Código	Subprogramas
03	ADMINISTRACION SUPERIOR Y PLANIFICACION GLOBAL				
		07	ADMINISTRACION		
				025	Edificios Públicos
		08	GESTION FINANCIERA		
				035	Participación Societaria
07	DESARROLLO REGIONAL				
		34	PROGRAMA DE INTEGRACION NACIONAL - PIN		
				180	Programación Especial
08	EDUCACION Y CULTURA				
		44	ENSEÑANZA SUPERIOR		
				208	Campus Universitario

II — Esta Portaria entrará en vigor en la fecha de su publicación.

Sub-Secretario de Presupuesto y Finanzas

**Antonio Alves de Oliveira Neto**

ANEXO A LA PORTARIA N° 9, DE 28 DE ENERO DE 1974 \*

01	LEGISLATIVA				
		01	ACCION LEGISLATIVA		
				001X	Proceso Legislativo
				002X	Control Financiero y Presupuestario Externo
02	JUDICIAL				
		04	ACCION JUDICIAL		
				010X	Justicia en Instancia Suprema y Superior
				011X	Justicia en Segunda Instancia
				012X	Justicia en Primera Instancia

\*) Con las alteraciones Introducidas por la Portaria SOF N° 23, de 29/8/74.

Código	Funciones	Código	Programas	Código	Subprogramas
03			ADMINISTRACION SUPERIOR Y PLANIFICACION GLOBAL		
		07	ADMINISTRACION		
				020X	Supervisión y Coordinación Superior
				021X	Administración General
				022X	Documentación y Bibliografía
				023X	Divulgación Oficial
				024X	Procesamiento de Datos
				025X	Edificios Públicos
		08	GESTION FINANCIERA		
				030X	Administración de Ingresos
				031X	Asistencia Financiera
				032X	Control Interno
				035X	Participación Societaria
				033X	Deuda Interna
				034X	Deuda Externa
		09	PLANIFICACION GUBERNAMENTAL		
				040X	Planificación y Presupuesto Global
				041X	Planificación y Presupuesto Sectorial
				042X	Ordenamiento Económico-Financiero
				043X	Organización y Modernización Administrativa
				044X	Informaciones Geográficas y Estadísticas
				045X	Estudios e Investigaciones Económico-Sociales
		10	CIENCIA Y TECNOLOGIA		
				050X	Investigaciones Científicas y Tecnológicas
				051X	Meteorología y Climatología
				052X	Astronomía y Geofísica
04			AGRICULTURA, ABASTECIMIENTO Y ORGANIZACION AGRARIA		
		13	ORGANIZACION AGRARIA		
				066X	Reforma Agraria
				067X	Colonización

<b>Código</b>	<b>Funciones</b>	<b>Código</b>	<b>Programas</b>	<b>Código</b>	<b>Subprogramas</b>
				068X	Cooperativismo
				069X	Extensión Rural
		14	PRODUCCION VEGETAL	075	Defensa Sanitaria Vegetal
				076X	Correctivos y Fertilizantes
				077X	Irrigación
				078X	Mecanización Agrícola
				079X	Conservación de Suelo
				080X	Semillas y sementeras
				081X	Precios Mínimos
		15	PRODUCCION ANIMAL	087X	Defensa Sanitaria Animal
				088X	Mejoramiento de Rebaños
				089X	Desarrollo de la Pesca
		16	ABASTECIMIENTO	095X	Almacenamiento, Ensilaje y Stocks Reguladores
				096X	Centrales de Abastecimiento
				097X	Inspección, Padronización y Clasificación de Productos
04			AGRICULTURA, ABASTECIMIENTO Y ORGANIZACION AGRARIA		
		17	RECURSOS NATURALES RENOVABLES	103X	Protección a la Flora y a la Fauna
				104X	Reforestación
05			COMUNICACIONES		
		21	COMUNICACIONES POSTALES	127X	Servicio Postal Convencional
				128X	Servicio Postal Especial
		22	TELECOMUNICACIONES	134X	Servicios de Teléfonos

Código	Funciones	Código	Programas	Código	Subprogramas
				135X	Servicios de Telégrafo
				136X	Servicios Especiales de Telecomunicaciones
		23	RADIODIFUSION		
				142X	Servicios de Radiodifusión Sonora
				143X	Servicios de Sonido e Imagen
				144X	Servicios Especiales de Radiodifusión
06			DEFENSA NACIONAL Y SEGURIDAD PUBLICA		
		26	DEFENSA AEREA		
				160X	Operaciones Aéreas
		27	DEFENSA NAVAL		
				163X	Operaciones Navales
		28	DEFENSA TERRESTRE		
				166X	Operaciones Terrestres
		29	SERVICIOS ESPECIALES DE SEGURIDAD		
				169X	Servicios de Información y Contra-Información
				170X	Defensa contra Sinietros
				171X	Servicios Técnico-Policiales
		30	POLICIA CIVIL		
				174X	Operaciones Policiales Civiles
		31	POLICIA MILITAR		
				177X	Operaciones Policiales Militares
07			DESARROLLO REGIONAL		
		34	PROGRAMA DE INTEGRACION NACIONAL - PIN		
				180X	Programación Especial
		35	PROGRAMA DE REDISTRIBUCION DE TIERRAS Y DE ESTIMULO A LA AGRO-INDUSTRIA DEL NORTE Y DEL NORDESTE - PROTERRA		
		36	PROGRAMA DE DESARROLLO DEL CENTRO OESTE - PRODOESTE		



Código	Funciones	Código	Programas	Código	Subprogramas
		37	PROGRAMA ESPECIAL PARA EL VALLE DE SAN FRANCISCO - PROVALE		
		38	PROGRAMACION A CARGO DE ESTADOS Y MUNICIPIOS	181X	Transferencias Financieras a Estados y Municipios
		39	DESARROLLO DE MICRO-REGIONES		
		40	PROGRAMAS INTEGRADOS		
08	EDUCACION Y CULTURA				
		42	ENSEÑANZA DE PRIMER GRADO	188X	Enseñanza Regular
				189X	Educación Especial
				190X	Educación de Pre-Primer Grado
		43	ENSEÑANZA DE SEGUNDO GRADO	196X	Formación para e Sector Primario
				197X	Formación para el Sector Secundario
				198X	Formación para el Sector Terciario
				199X	Enseñanza Polivalente
		44	ENSEÑANZA SUPERIOR	205X	Enseñanza de Graduación
				206X	Enseñanza de Post-Graduación
				207X	Extensión Universitaria
				208X	Campus Universitario
		45	ENSEÑANZA SUPLETIVA	213X	Cursos de Suplencia
				214V	Cursos de Suplemento
				215X	Cursos de Calificación
				216X	Cursos de Aprendizaje
				217X	Entrenamiento de Recursos Humanos

<b>Código</b>	<b>Funciones</b>	<b>Código</b>	<b>Programas</b>	<b>Código</b>	<b>Subprogramas</b>
		46	EDUCACION FISICA Y DEPORTES	223X	Educación Física
				224X	Deporte Amateur
				225X	Deporte Estudiantil
				226X	Deporte Militar
				227X	Deporte Profesional
				228X	Parques Recreativos y Deportes
		47	ASISTENCIA A ESTUDIANTES	234X	Asociación Estudiantil
				235X	Becas de Estudio
				236X	Libro Didáctico
				237X	Material Escolar
				238X	Residencia para Estudiantes
		48	CULTURA	244X	Artes
				245X	Letras
				246X	Patrimonio Histórico, Artístico y Arquelógico
				247X	Difusión Cultural
09	ENERGIA Y RECURSOS MINERALES				
		51	ENERGIA ELECTRICA	263X	Generación de Energía Hidroeléctrica
				264X	Generación de Energía Termoeléctrica
				265X	Generación de Energía Termonuclear
				266X	Generación de Energía No-Convencional
				267X	Transmisión de Energía
				268X	Distribución de Energía
				269X	Electrificación Rural
		52	PETROLEO	280X	Prospección y Evaluación de Yacimientos Petrolíferos
				281X	Extracción de Petróleo
				282X	Refinamiento de Petróleo
				283X	Distribución de Derivados del Petróleo

Código	Funciones	Código	Programas	Código	Subprogramas
		53	RECURSOS MINERALES	289X	Prospección y Evaluación de Minerales
				290X	Extracción de Minerales
				291X	Beneficio de Minerales
		54	RECURSOS HIDRAULICOS	296X	Evaluación de Recursos Hidráulicos
				297X	Regularización de Cursos de Agua
10	VIVIENDA Y URBANISMO				
		57	VIVIENDA	316X	Viviendas Urbanas
				317X	Viviendas Rurales
		58	URBANISMO	323X	Planeamiento Urbano
				324X	Tránsito
				325X	Vías Urbanas
				326X	Fiscalización de Decretos Municipales
				327X	Iluminación Pública
				328X	Parques y Jardines
		59	REGIONES METROPOLITANAS		Observaciones: Este Programa no posee Subprogramas típicos.
11	INDUSTRIA, COMERCIO Y SERVICIOS				
		62	INDUSTRIA	3467X	Promoción Industrial
				347X	Producción Industrial
		63	COMERCIO	353X	Comercialización
				354X	Promoción de Comercio Interno
				355X	Promoción de Comercio Externo

Código	Funciones	Código	Programas	Código	Subprogramas
		64	SERVICIOS FINANCIEROS	361X	Seguros y Capitalización
				362X	Servicios Bancarios y Financieros
		65	TURISMO	363X	Promoción de Turismo
		66	NORMAS Y FISCALIZACION DE LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL	374X	Marcas y Patentes
				375X	Metrología
				376X	Registro de Empresas
12	JUSTICIA				
		69	ORDENAMIENTO JURIDICO	392X	Asesoramiento Jurídico
				393X	Custodia y Reintegración Social
				394X	Representación en el Forum Judicial
13	RELACIONES EXTERIORES				
		72	POLITICA EXTERIOR	410X	Relaciones Diplomáticas
				411X	Cooperación Internacional
14	SALUD Y SANIDAD				
		75	SALUD	427X	Alimentación, Nutrición
				428X	Asistencia Médico-Sanitaria
				429X	Control y Erradicación de las Enfermedades Transmisibles
				430X	Fiscalización e Inspección Sanitaria
				431X	Productos Profilácticos y Terapéuticos
				432X	Asistencia Hospitalaria General

<b>Código</b>	<b>Funciones</b>	<b>Código</b>	<b>Programas</b>	<b>Código</b>	<b>Subprogramas</b>
		76	SANIDAD	477X	Abastecimiento de Agua
				488X	Sanidad General
				449X	Sistemas de Alcantarillas
		77	PROTECCION AL MEDIO-AMBIENTE	455X	Combate a la Erosión
				456X	Control de la Polución
				457X	Control de Sequías e Inundaciones
15	TRABAJO, ASISTENCIA Y PREVISION				
		80	TRABAJO	473X	Asociación y Sindicalismo
				474X	Fiscalización del Ejercicio Profesional
				475X	Fiscalización de las Relaciones de Trabajo
				476X	Higiene y Seguridad de Trabajo
				477X	Orientación y Colocación de Mano de Obra
		81	ASISTENCIA	483X	Asistencia al Menor
				484X	Asistencia al Selvícola
				485X	Asistencia al Anciano
				486X	Asistencia Social General
				487X	Asistencia Comunitaria
				488X	Asistencia a Cesantes y Pensionistas
		82	PREVISION	492X	Previsión Social General
				493X	Previsión Social Rural
				494X	Previsión Social al Funcionario Público
83	PROGRAMA DE INTEGRACION SOCIAL				
84	PROGRAMA DE FORMACION DEL PATRIMONIO DEL FUNCIONARIO PUBLICO				

<b>Código</b>	<b>Funciones</b>	<b>Código</b>	<b>Programas</b>	<b>Código</b>	<b>Subprogramas</b>
16					
	TRANSPORTE				
		87	TRANSPORTE AEREO		
				523X	Infraestructura Aeroportuaria
				524X	Control y Seguridad de Tráfico Aéreo
				525X	Servicios de Transporte Aéreo
		88	TRANSPORTE DE CARRETERA		
				531X	Carreteras
				532X	Terminales Carreteras
				533X	Vías Expresas
				534X	Caminos Vecinales
				535X	Control y Seguridad de Tráfico Carretero
				536X	Servicios de Transporte Carretero
		89	TRANSPORTE FERROVIARIO		
				542X	Ferrovías
				543X	Terminales Ferroviarios
				544X	Control y Seguridad de Tráfico Ferroviario
				545X	Servicios de Transporte Ferroviario
		90	TRANSPORTE MARITIMO Y FLUVIAL		
				562X	Puertos y Terminales Fluviales y Lacustre
				563X	Puertos y Terminales Marítimos
				564X	Control y Seguridad de Tráfico
				565X	Servicios de Transporte Marítimo
				566X	Servicios de Transporte Fluvial y Lacustre
		91	TRANSPORTE URBANO		
				571X	Servicios de Transporte Urbano

<b>Código</b>	<b>Funciones</b>	<b>Código</b>	<b>Programas</b>	<b>Código</b>	<b>Subprogramas</b>
				572X	Transporte Metropolitano
				573X	Control y Seguridad de Tráfico Urbano
92			CORREDORES DE TRANSPORTE		Observación: Este Programa no posee Subprogramas típicos.
93			TRANSPORTES ESPECIALES		
				580X	Ductos
			Observación:	Al ser aplicado el código de subprograma la X será sustituida por:	
				0. cuando se trata del total del subprograma;	
				1. cuando seguidamente constará el código del proyecto;	
				2. cuando seguidamente constará el código de la actividad.	





# Relaciones Presupuestarias entre el Gobierno Central y las Empresas Públicas

Por Jorge Irisity J. \*

---

\*) Doctor en Derecho y Ciencias Sociales. De nacionalidad uruguaya. Experto en técnicas de planificación, finanzas y presupuestos públicos. Con experiencia de trabajo en la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico y en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de su país. Profesor de Finanzas Públicas en la Universidad del Uruguay y de los cursos de especialización de ILPES (Naciones Unidas) en diversos países de América Latina. Asesor desde 1963 en programas de organismos internacionales: Misión OEA-BID-CEPAL en América Central; experto de la División de Asesoría del ILPES (ONU); profesor en cursos del CICAP (Buenos Aires) y consultor privado en áreas de su especialidad.



## **RELACIONES PRESUPUESTARIAS ENTRE EL GOBIERNO CENTRAL Y LAS EMPRESAS PUBLICAS**

**Por Jorge Irisity J.**

### **INTRODUCCION**

Este es un tema vasto que puede encararse desde distintos enfoques y que reconoce variantes profundas según el tipo de empresa de que se trate.

Empecemos precisando que al referirnos a Empresas Públicas en este trabajo comprendemos a todas las entidades de naturaleza empresarial —determinada por su función y sus actividades— en las que la responsabilidad de dirección y gestión radique en el ámbito de la autoridad pública estatal, sean de propiedad exclusiva del Estado o de economía mixta con participación mayoritaria del capital público.

Generalmente en las normas de derecho público están establecidas las reglas de juego que regulan las relaciones entre el Gobierno Central y las empresas estatales. Esas normas en algunos casos son de naturaleza constitucional, en otros de carácter legal orgánica (leyes orgánicas de presupuesto público), en otros casos están incluidas en las leyes especiales de creación de cada una de las empresas.

El relacionamiento, en la mayoría de los casos, está previsto en materia de vínculos interinstitucionales de jerarquía o autonomía en diferentes grados y forma; en vínculos de control de legalidad y gestión para convalidar la juridicidad de la actividad de cada entidad; y en ciertas formas de nexos financieros tales como régimen de aportes de capitalización de la empresa; régimen de aplicación de sus utilidades; capacidad legal y de

administración para asumir compromisos de endeudamiento interno y externo; y —en algunos casos— regulaciones para ajustar la gestión de las empresas a políticas generales de salarios, de precios, de empleo, etc. La gestión de las empresas expresada en sus presupuestos anuales tiene en muchos casos, establecidas normas de procedimientos, fechas y requisitos para someter tales presupuestos a la aprobación de organismos del Gobierno Central (Ministerios, etc.) o instituciones especializadas (Corporaciones de Empresas Estatales) o entidades de jurisdicción autónoma (Contralorías, Cortes de Cuentas, etc.).

Además de esa forma tradicional de relaciones, desde la puesta en práctica de trabajos de planificación económica, social y de gestión administrativa, han surgido nuevos compromisos de vinculación entre el Gobierno Central y las Empresas Públicas. En algunos casos estas nuevas obligaciones tienen base legal en la legislación que regula el sistema de planificación y de programación presupuestaria, en otras simplemente en decretos o normas de gestión de los organismos encargados de la responsabilidad de elaborar, coordinar y controlar los planes nacionales y sectoriales de desarrollo.

En la mayoría de los casos las nuevas obligaciones: de información, de coordinación, de control y de programación derivadas de las exigencias de los sistemas de planificación han chocado con el sistema de normas y prácticas de la vinculación tradicional entre el Gobierno Central y las Empresas Públicas. De esta confrontación, hasta el presente, vienen resultando perdidosos los trabajos de planificación y en ello inciden varios factores: el principal podría ser el apego que las normas tradicionales han creado a criterios "feudalizantes" derivados de las autonomías económicas, financieras y de gestión administrativa bajo cuyas banderas se establecieron la gran mayoría de las empresas estatales en América Latina. De este factor principal contra el cual la lógica, la conceptualización y las ventajas orgánicas de la planificación deben remontar muchos años, prácticas y concepciones arraigadas, se derivan a su vez factores secundarios. Por ejemplo, los tradicionales compartimientos estancos de las autonomías empresariales se han utilizado o utilizan para agudizar incoherencias, fraccionalismos o personalismos de la gestión política gubernamental que regula el ámbito estatal.

Tanto el factor principal como los derivados han incidido históricamente en la pérdida sistemática de posibilidades para que el sector público, en los países de América Latina, haya presentado una imagen de "inteligencia" global en su gestión e incidido eficientemente en los problemas del desarrollo económico y social de las respectivas realidades nacionales.

Existen también factores de orden técnico que se pueden identificar como limitantes en el esfuerzo por superar aquellos factores principales. En este orden ubicamos el débil desarrollo de las propias técnicas de planificación y el divorcio técnico metodológico entre los trabajos de planificación y el sistema de presupuestos públicos. En cuanto a las técnicas de planificación se puede afirmar que en América Latina ha sido muy difícil profundizar más allá de los modelos de programación global a nivel de relaciones macroeconómicas y el tratamiento de planes sectoriales en el orden de grandes agregados y la identificación de proyectos de inversión pública. En muy pocas experiencias se ha aventurado en los trabajos de planificación operativa anual y en donde se le ha intentado se ha trabajado sobre la base de técnicas de orientación y control para la definición de políticas económicas de coyuntura, —antes que en la planificación operativa de gestión— que, en lo que hace al área de responsabilidades del sector público, tiene enorme trascendencia desde el punto de vista del control de la ejecución de los planes. En este último aspecto es en el que se manifiesta el divorcio o vacío entre los trabajos de planificación y el sistema de elaboración, ejecución y control de los presupuestos.

Se puede afirmar, sin riesgo a ser contradicho, que en las experiencias de América Latina la participación e integración de las empresas públicas en los trabajos de planificación ha sido y es aún débil y con la misma seguridad se puede afirmar que, tal integración en lo que pudiera llamarse la programación y definición de la gestión presupuestaria del sector público en su conjunto, como forma de expresión de una acción anual planificada, es nula. En la gran mayoría de las experiencias nacionales los presupuestos de la administración central y de las empresas se gestan en procesos independientes resultantes de una mezcla de las rutinas históricas de cada entidad y la "praxis" de coyuntura, en los cuales los nexos más fuertes o débiles de la relación "go-

bierno central-empresa" son función del mayor o menor grado de dependencia financiera que exista entre ellos. En los países en que mejores resultados se han alcanzado se puede anotar que la planificación ha logrado dar cierta coherencia a la definición de programas y proyectos de inversión, involucrando en dichos programas a las empresas públicas o algún sector de ellas.

## 1. Alcance del Tema

Este trabajo apunta al propósito de poner en la mesa de discusión del seminario criterios para un modelo de presupuesto de empresas del Estado que tienda a permitir superar el vacío técnico entre los trabajos de planificación y programación presupuestaria integrando la tarea de programación de los presupuestos del ámbito de la administración central con el de las empresas.

La propuesta de un "modelo" de presupuesto de empresas del Estado supone en cualquier caso una solución de alcance relativo. Esta presentación y guía para la discusión del tema, tiene como marco de referencia el siguiente propósito: "presentar una concepción metodológica del proceso presupuestario de las empresas del Estado, de conformidad con sus características y con las distintas funciones que cumplen, en relación directa con los mecanismos de planificación y de financiamiento".

Las técnicas de administración de empresas en general, desde muy antiguo enseñan una serie de métodos para la preparación y presentación de los presupuestos de empresas. Esos métodos contemplan básicamente las exigencias de la administración de empresas privadas y tradicionalmente se han aplicado sin variantes a la administración de empresas estatales. Esto principalmente se ha manifestado en los métodos de presupuesto como plan de gestión a nivel de la propia empresa y como base de los sistemas de contabilidad de las mismas. Las diferencias que han caracterizado a los presupuestos de Empresas Estatales se han limitado, en algunos casos, a ciertos trámites de aprobación por parte de organismos gubernamentales con tuición sobre el sistema empresarial público y a las exigencias de publicidad y de determinados controles externos sobre los presupuestos y su administración.

Concebir un “modelo” que contemple las características específicas y las “distintas funciones de las empresas estatales, en relación directa con los mecanismos de planificación y de financiamiento”, supone romper parcialmente ese paralelismo metodológico entre el sistema de administración de empresas privadas y públicas.

El presupuesto de las empresas públicas debe contemplar la programación de la empresa como tal —en su funcionalidad técnico-productiva y financiera— y al mismo tiempo la coherencia de esa programación con el objetivo —la razón de ser— de la propia empresa en el conjunto del ámbito estatal de la economía.

## **2. Las empresas públicas**

En la actualidad, en cualquier modelo de sistema socio-político, puede encontrarse la más variada gama de empresas estatales: 1) Empresas de producción de bienes; 2) Empresas de prestación de servicios; 3) Empresas de intermediación comercial o financiera.

Lo que varía es la razón de ser de la creación o existencia de cada empresa. Se han creado empresas para desarrollar actividades que el sector privado no aborda por baja rentabilidad, pero que el país las requiere; se han creado empresas para traspasar al Estado actividades monopólicas que en manos del sector privado constituirían centros de poder con posibilidades de control sobre sectores vitales del desarrollo nacional y con el propósito de beneficiar al conjunto de la economía con los excedentes generados en tales monopolios; se han creado —en otros casos— empresas públicas “testigos” sobre costos, tecnología, calidad de producción, etc., para actuar en régimen de mercado competitivo con empresas de actividad similar en el ámbito privado; se han creado —en el ámbito comercial— empresas distribuidoras de bienes de consumo para sectores de bajos ingresos y empresas de abastecimiento de insumos, especialmente agrícolas; se han creado empresas “pioneras” en ciertas actividades nuevas para motivar al ámbito privado; se han creado empresas bancarias tanto para operar líneas de crédito tradicional como para créditos de fomento; se han creado empresas “auxi-

liares" o sea aquellas que simplemente producen bienes y servicios, o actúan como apoyo a otras actividades estatales (por ejemplo Fábricas de Armamentos; Empresas de mantenimiento de equipos; etc.) y se han creado también principalmente en los últimos años, empresas estatales para desplazar intereses extranjeros que controlaban actividades básicas de determinados países. Todos estos tipos de empresas, y otros que no alcanzamos a enumerar en esta referencia, así como distintas formas de empresas de economía mixta, constituyen con las diferencias peculiares de cada país los casos de empresas públicas en América Latina.

La aparición en escena de las empresas públicas, al igual que en todos los Estados modernos, ha respondido a diferentes motivaciones históricas, y a circunstancias específicas derivadas de situaciones determinadas de tipo sectorial, regional o socio-económico general. Esto en algunas experiencias ha estado enmarcado en ciertos objetivos de cambio en los sistemas políticos y económicos y en otras ha sido simplemente una respuesta práctica para la solución de problemas de coyuntura.

En muchas situaciones se ha dado que la razón de ser de una empresa varía entre el período de su creación y de su gestión ulterior, tanto por circunstancias inherentes a su propio ramo de actuación o por variantes sustanciales en el marco global de la economía. En otros términos, el papel de cada empresa estatal en el ámbito total del sector público, en el marco del sector de sus actividades, y en el de la economía en su conjunto, es algo que debe actualizarse en cada etapa de la programación de su gestión.

### **3. La administración de las empresas públicas**

Esa circunstancia eventualmente cambiante del papel y objetivos de cada empresa estatal en cada estadio del proceso de desarrollo económico de un país, afecta sin duda el criterio y la mentalidad que debe regir su administración.

Generalmente la polémica sobre los resultados que deben esperarse de la gestión de las empresas públicas ha versado sobre "rentabilidad" o "no rentabilidad". En el documento "Mejo-



ramiento de la rentabilidad de las empresas públicas en los países en desarrollo” (ST/CEPAL, Conf. 35/L.8) que se analizó en la Reunión de Expertos en Administración de Empresas Públicas en América Latina y el Caribe celebrada en la sede de CEPAL (Chile) en noviembre de 1969, se destacan los efectos de esa polémica y los efectos de las decisiones de organismos supervisores sobre la administración de las empresas públicas. 1).

Escapa absolutamente al propósito de este trabajo, opinar sobre esa controversia y sobre los factores de fondo que la motivan en el orden de las concepciones político-económicas. Sin embargo los hechos que derivan de ella hacia el sistema de administración y hacia los criterios de evaluación de la gestión de las empresas públicas, —que en buena parte están en evidencia en el documento mencionado— deben estar presentes cuando hablamos de planificación, programación operativa y presupuestos de las empresas públicas.

#### **4. Los presupuestos de las empresas**

Para la comprensión de los técnicos y funcionarios de las Oficinas o Direcciones de Presupuesto de Ministerios de Hacienda, acostumbrados a la complejidad formal y administrativa del “Presupuesto General de Ingresos y Gastos” de la administración central y descentralizada de un país, muchas veces es difícil admitir que las Empresas “no tienen presupuesto” o “no usan presupuesto”. En realidad no lo tienen ni lo usan en el modelo y características de lo que es el Presupuesto de la Administración Pública.

En las experiencias tradicionales de países de América Latina, se observa que lo que se llama presupuesto de las empresas, en algunos casos es la mera referencia a los gastos administrativos de la empresa, en otros es la justificación de partidas de transferencia o subsidios que reciben del Gobierno Central; en otros son estimaciones de resultados con los que se determinan los aportes de la empresa al Tesoro Nacional; en otros se detallan los gastos de administración y el plan de Inversiones.

---

1) En el Anexo A se transcriben párrafos fundamentales del documento citado.

Mientras el Presupuesto General refleja, en muchos casos con el mínimo detalle, todas las acciones que de una u otra forma determinan un movimiento financiero de los recursos públicos, en los presupuestos de las empresas estatales —por lo menos en los documentos que se aprueban como tales por los organismos supervisores o por el Poder Ejecutivo— no se refleja el volumen total de operaciones de la empresa ni se limita “a priori” el margen de erogaciones vinculadas a la gestión productiva o comercial.

Tampoco en los tipos de “presupuesto” que se utilizan para el trabajo en empresas privadas, se encuentra semejanzas con los presupuestos de la administración pública. En realidad los presupuestos de las empresas privadas son instrumentos de trabajo administrativo financiero, que están integrados a un conjunto de análisis referentes a la gestión resultante esperada en términos de ganancias y rentabilidad. Al empresario o propietario de una empresa privada no le interesa mucho “atar” a los responsables de la administración: gerentes, contables, etc., a un “documento detallado de rubros y partida de gastos” pero sí les interesa comprometerlos con un determinado nivel de producción, con un determinado nivel potencial de mercado de ventas alcanzable; con una determinada estructura de costos; con un determinado régimen de precios; con un determinado plan de inversiones; y con los respectivos volúmenes financieros que la gestión demandará en términos de caja, de fuentes y usos de fondos, así como con los márgenes proyectados de renta.

En el caso de las empresas públicas nadie puede pensar en prescindir del mencionado conjunto de instrumentos de análisis y decisión que se utiliza en cualquier tipo de empresa. Independientemente de la opción entre si la empresa pública debe buscar rentabilidad o no, y de cuáles deben ser los indicadores complementarios o alternativos para evaluar su gestión 2), como unidad económica autónoma (desde el punto de vista de su gestión interna) debe aplicar esos métodos de trabajo.

---

2) En el Anexo B, se reproducen algunos párrafos del trabajo “Análisis de la eficiencia de las Empresas Públicas” (ST/ECLA/Conf. 35/L.7) presentado en la reunión de Expertos ya citada.

Utilizando modernas técnicas de presupuesto, en particular las técnicas de presupuesto por programas, se puede lograr al mismo tiempo: a) La combinación de todos los instrumentos de análisis económicos financieros para proyectar el comportamiento rentable de la empresa, y b) La formulación y presentación de un "Presupuesto de la Empresa" que cumpla en el sentido integral del concepto "presupuesto", con las exigencias legales y reglamentarias que determinan para las empresas públicas una relación de supervisión por parte de organismos jerárquicamente principales; una relación de coordinación con otras instituciones públicas que ejerzan acciones en el mismo sector de actividades; y el lógico sometimiento a determinadas formas de contralor y auditoría.

Los conceptos metodológicos y categorías programáticas que define el doctor Jorge Estupiñán 3), en materia de presupuesto por programa, son perfectamente aplicables al caso de las empresas públicas. Para el desarrollo de un esquema tentativo de un modelo de presupuesto, creemos de interés partir con su definición de presupuesto y de programa:

**Presupuesto:** El presupuesto es el proceso a través del cual se elabora, expresa, aprueba, coordina la ejecución y evalúa la parte del programa anual de un Ministerio, organismo autónomo o empresa pública, de un sector económico o social o de una región —que implica transacciones financieras para el período presupuestario, que generalmente es de un año. Es uno de los más importantes instrumentos de gobierno, de administración y de concreción y ejecución de los planes de desarrollo económico y social. Es un acto legislativo directo o delegado. Por último es un conjunto de documentos que contienen información de la más variada especie y decisiones sobre gran parte de los asuntos que conciernen a la actividad del Gobierno.

**Programa:** Es la categoría presupuestaria relativa a un objetivo concreto, —en términos de la producción de un determinado tipo de bienes o de servicios— simple o complejo y que, por lo tanto comprende a éste, al conjunto de acciones neces-

---

3) Revista ASIP No. 1 (Diciembre 1973).

rias para alcanzarlo, a los recursos humanos y materiales y demás insumos con los cuales se han de efectuar las antedichas acciones; a los créditos presupuestarios que posibiliten la disponibilidad de los precitados recursos y demás insumos; y la organización en la que se conjuguen debidamente todos los medios, en función del objetivo.

## **5. Programas, actividades y proyectos a nivel de Empresas**

La definición precedente contiene explícitamente el sentido de integración del presupuesto con la planificación y ésta por contenido conceptual abarca tanto los aspectos relacionados con los recursos reales como con los recursos financieros.

Al enfrentarnos prácticamente a la tarea de vertebrar los presupuestos de las empresas en los mecanismos de planificación y financiamiento, tenemos que analizar concretamente estos mecanismos.

En el estado actual de evolución de las experiencias de planificación en América Latina, nos encontramos con Planes de Desarrollo, estructurados sobre modelos macro-económicos muy agregados y con objetivos de crecimiento sectorial generales con los cuales resulta prácticamente imposible vincular las acciones concretas de los organismos de base tales como las empresas públicas.

Un segundo nivel de planificación practicado en algunas experiencias de América Latina, son: 1) Los planes sectoriales; 2) Los planes de inversión del sector público y 3) Los planes regionales. Estos últimos en etapas muy incipientes.

Finalmente, buscando mecanismos de planificación con alcances y posibilidades ejecutivas, se han ensayado en los últimos años instrumentos de planificación operativa. En algunos países se han elaborado "Planes Anuales Operativos", que atienden fundamentalmente los aspectos relacionados con la compatibilización financiera de la ejecución de programas y proyectos. Generalmente en estos planes operativos se insertan las pautas globales de los presupuestos públicos, pudiendo estar espe-

cificadas —por ejemplo— las cifras consolidadas del sector de empresas públicas o de éstas por áreas de actividad.

Podemos aceptar como un criterio práctico para vincular los “programas presupuestarios” de las empresas a los mecanismos de planificación y de financiamiento, que el nexo se establezca en dos sentidos: a) En cuanto a objetivos y metas reales con los planes sectoriales y los planes de inversiones públicas, que en general son instrumentos vinculados entre sí; y b) En cuanto a los marcos financieros con los planes operativos anuales.

Hacemos esta proposición concreta para dilucidar, en esta etapa del desarrollo de los sistemas de planificación y de los sistemas presupuestarios, la interrogante que plantea el alcance relativo de los conceptos objetivo y medio para la identificación de programas.

No podemos recomendar que para identificar los “programas presupuestarios” a nivel de una empresa nos encerremos en las fronteras estrechas de su propia actividad interna. Eso haríamos por ejemplo si en una Fábrica de Cemento nos detuviéramos a determinar los objetivos de cada una de sus actividades, de acuerdo a su organización y pensáramos en ver en cada una de esas actividades un “Programa”. En esta limitación incurren, por ejemplo, quienes en los Presupuestos de Empresas identifican un Programa de Ventas, un Programa de Producción; otro de Administración, etc.

Ni podemos ser tan amplios como para integrarlos a una concepción genérica de “Programas útiles para el desarrollo”, simplemente porque aporten producción real (en bienes o servicios) y valor agregado al conjunto de la economía. En esta generalización incurriríamos si viéramos por ejemplo a la Empresa de electricidad como parte del Programa o Plan de Desarrollo Industrial en el cual “se estima que el aumento de la oferta de energía en tal magnitud aportará al logro de una tasa de expansión industrial tal otra magnitud”.

Estamos proponiendo situar el criterio de determinación en un estadio intermedio: el nivel sectorial. Es decir, identificar los

Programas presupuestarios de las Empresas Estatales en base a objetivos de nivel sectorial.

Con ese criterio matriz, en cada empresa se puede desarrollar e implementar la técnica de presupuesto por programa con posibilidades de atender estos múltiples objetivos:

a) Ubicar el nivel de producción —bienes o servicios— de la empresa, así como sus niveles de ocupación, utilización de insumos y tecnología, en las coordenadas de objetivos sectoriales del Plan respectivo.

b) Ubicar el volumen de operaciones financieras de la empresa, por un lado, en el contexto de financiamiento del sector y por otro, en la proyección consolidada de cuentas del ámbito público.

c) Presupuestar las operaciones de la empresa en base de “actividades”; bajo una correcta organización técnico-productiva en relación al o los programas que ejecute, y bajo sistemas que permitan al mismo tiempo una eficiente administración de los recursos humanos, materiales y financieros a los fines del “producto final” programado y de la operación de un buen sistema estadístico-informativo a los fines de la verificación y evaluación de resultados.

d) Presupuestar, igualmente, los “proyectos de inversión” para la creación o ampliación de capacidad productiva o para remodelación tecnológica, de acuerdo también a sus efectos en el o los programas respectivos.

## **6. La identificación de programas en las Empresas**

La opción propuesta de determinar programas con criterio de ámbito sectorial, nos lleva a reconocer la existencia de las siguientes eventuales situaciones:

a) Una empresa cuya acción total se encuadre en “un Programa” y que en ella se centre toda la responsabilidad de su ejecución. En este caso, para el Plan Sectorial esta empresa es un programa y sus objetivos constituyen una parte de los objetivos del sector.

b) Una empresa cuya acción total pueda desagregar dos o más programas. Un ejemplo es el de la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland del Uruguay, que tiene varias líneas de producción en áreas tan dispares como la refinación de petróleo; la producción de cemento y la destilación de bebidas alcohólicas.

c) Una empresa cuya acción, ya sea en un programa o en más, está integrada a algún objetivo mayor en el orden sectorial y entonces, total o parcialmente, haga parte de un programa interinstitucional.

El esquema siguiente aclara las opciones y comentarios de este punto.

## PLAN SECTORIAL

### Sector - Programa - Empresa

Supongamos que en el Sector Energía, el Plan del Estado comprende los siguientes Programas.

Programas	Organismo Responsable
1. Política energética	Ministerio (respectivo).
2. Reconocimiento y estudio de recursos energéticos.	Instituto de Investigaciones Energéticas.
3. Producción y distribución de energía eléctrica.	a) Empresa Eléctrica del Estado. b) Ministerio (respectivo). 1)
4. Producción carbonífera.	Ministerio (respectivo). 2)
5. Producción de petróleo y derivados directos.	Empresa de Petróleo del Estado. 3)
6. Extracción y distribución de gas natural.	Empresa Estatal de Gas Natural.

1) En la tarea de supervisión y control de empresas privadas (si existen) de producción y distribución de energía.

2) En la tarea de supervisión y control de las empresas explotadoras de minas de carbón (en el caso de ser actividades privadas).

3) Esta empresa tiene además una planta de producción de fertilizantes y una planta de producción de plásticos que constituyen programas en los respectivos sectores: agrícola e industria.

## **7. Vinculación de la empresa al sistema de planificación**

### **a) Integración a objetivos y metas sectoriales**

El esquema anterior apenas muestra un ejemplo supuesto, en el que hemos situado varios casos de "programación" para empresas, en relación a un mecanismo de planificación sectorial.

En el ejemplo, la gestión de la Empresa Eléctrica del Estado se integra a un programa interinstitucional, pues como se supone que en el país existen otras usinas eléctricas bajo la administración privada, necesariamente la producción, los servicios, las tarifas, etc., deben estar coordinados por un organismo superior (en este caso el Ministerio) que compatibiliza la acción del conjunto en el interés nacional. La Empresa Estatal de Gas Natural, constituye en sí un programa y salvo la tuición del Ministerio como organismo rector de la política energética, es ella la única responsable de las metas de producción y el éxito o fracaso de la explotación del gas natural. Finalmente, en el ejemplo, hemos previsto una Empresa petrolera del Estado, la cual —desde el punto de vista del sector energía— está en la misma situación que la Empresa de Gas Natural. Sin embargo, se está suponiendo que la misma empresa administra plantas de producción de fertilizantes y de producción de plásticos, en cuyas actividades esta empresa gravita en otros ámbitos sectoriales de la vida económica nacional. Es decir, que la Empresa de Petróleo del Estado, en tanto que productora de fertilizantes y de plásticos, hace parte también de Programas vinculados al Sector Agrícola y al Sector Industrial propiamente dicho.

En la simpleza de nuestro esquema hemos querido poner de manifiesto las variantes que implica aplicar a la programación de actividades empresariales una óptica mayor (la que sitúa a la empresa en el "sector" dentro de la economía nacional en que se desenvuelve). Este nexo con el "sector" lo concebimos concretamente expresado en una relación entre la empresa y una Oficina Sectorial de Planificación del Ministerio respectivo.

### **b) Integración a la planificación financiera**

Hacemos un párrafo aparte del tema de la planificación financiera, para poder visualizar aspectos prácticos vinculados al



relacionamiento de las empresas públicas con otras instituciones. No debe entenderse por ello que consideremos a la problemática financiera posible de encararse en forma independiente del conjunto del trabajo de planificación.

A nivel nacional y en el manejo de la economía estatal hay instituciones pilares de la política financiera. Especialmente los Bancos Centrales y los Ministerios de Hacienda. Para las empresas en general, en los primeros se definen las políticas crediticias y —con mucha significación en América Latina— las políticas de administración de divisas; y en los Ministerios de Hacienda la política impositiva, los sistemas de incentivos y desalientos (exenciones impositivas, subsidios, gravámenes adicionales, etc.) y las políticas de inversiones y gastos públicos (que en muchos aspectos inciden en la actividad de las empresas). También existen, organismos especializados en el estudio de precios, su control y su regulación, estando a veces situados en cada sector (en los Ministerios respectivos) o vinculados al propio Ministerio de Hacienda por la intensa vinculación de sus decisiones con la programación de subsidios o gravámenes. Las decisiones de estos organismos tienen mucha gravitación en la actividad de las empresas.

Las empresas públicas son el centro de mucha problemática financiera. Aquellas generadoras de importantes excedentes son celosamente requeridas por el Ministerio de Hacienda en su obligación de “aportar al Tesoro Nacional” y aquellas endémicamente deficitarias, arrastran año a año déficits y problemas.

Cuando nos referimos a los Planes Anuales Operativos señalamos que constituían un esfuerzo serio para alcanzar anualmente la compatibilización financiera de la economía en su conjunto y del sector público, y así materializar los objetivos y metas de los planes de mediano y largo plazo. En la práctica de la elaboración de estos Planes Anuales Operativos, hasta ahora, han tenido participación principal las Oficinas Nacionales de Planificación, junto con los Bancos Centrales y los Ministerios de Hacienda. En pocos casos, y salvo en Planes o Programas específicos, se han integrado a estos trabajos los niveles sectoriales de planificación.

La práctica tradicional, hablando con realismo, nos dice que hasta ahora las Empresas Estatales dialogan de planes con las unidades sectoriales de planificación y tienen que ir a "discutir" su financiamiento, sus precios, sus ayudas, su régimen de aportes con tres o cuatro centros de decisión diferentes de todo lo cual lejos se ha estado de lograr acciones coherentes.

La debilidad de los trabajos de planificación en materia de financiamiento, por defecto de organización y de los mecanismos usados hasta ahora para ello, hacen difícil vincular el proceso presupuestario de las Empresas Estatales con los mecanismos de planificación y de financiamiento. Por lo menos sin exigirle previamente al sistema de planificación que vertebré mejor sus mecanismos de planificación real y financiera y defina un sistema de relacionamiento claro para que las empresas estatales puedan abordar su propia programación en marco de una coherente política económico-financiera, principalmente de ámbito sectorial.

## **8. La programación y el presupuesto de la empresa**

La programación de la gestión de una empresa pública y por ende la elaboración de su presupuesto, significa un esfuerzo de análisis y redefinición anual de su viabilidad y de la función que cumple en el contexto sectorial como entidad estatal y por ende de las condiciones operacionales para alcanzar los objetivos y metas deseados.

Las técnicas de formulación y evaluación de proyectos que se aplican para decidir la instalación de nuevas empresas, sean públicas o privadas, en buena medida deben aplicarse anualmente para definir la gestión del año siguiente en un marco de nuevas condiciones económicas y financieras previstas. Dichas técnicas de formulación y evaluación de proyectos, tienen diferencias entre "proyectos de empresas privadas" y "proyectos de empresas públicas", y también diferencias técnicas por áreas de actividad. En el caso de la empresa privada, la exigencia mayor de la evaluación del "proyecto" es asegurar su viabilidad técnica y su rentabilidad. Por lo mismo, —cuando la empresa está operando— alcanza con verificar anualmente si el negocio está siendo y sigue manteniendo sus posibilidades de rentabi-

lidad, es decir, identificar los riesgos que puedan obstaculizar la marcha “rentable” de la empresa. En el caso de la empresa pública, el sentido y el dinamismo de su gestión está determinado por otros factores —además y sin perjuicio del análisis y evaluación financiera— y por lo mismo se justifica plantearnos para cada año, o por períodos, lo que podríamos llamar la tarea de “actualización del proyecto”.

La programación de una empresa supone una tarea continuada de su permanente actualización como proyecto de interés económico-financiero, tanto en su relación macro-económico-sectorial como en el análisis a nivel de la propia empresa. Las técnicas de evaluación de proyectos del sector público tienen en sí más complejidad que las exigidas para apreciar un proyecto privado, dado que la “razón de ser” de la empresa pública es bastante más compleja que la mera concreción de un proyecto rentable.

También por este propósito de actualización periódica, la técnica de presuesto por programas es la más adecuada, dado que permite expresar el “proyecto” que constituye una empresa en gestión, y brindar a la administración de la empresa y a los organismos supervisores, un instrumento de operación, control y evaluación permanente de las actividades.

En el caso de las empresas, la técnica de presupuesto por programas debe desarrollarse en profundidad y con el mayor rigor técnico, haciendo operar sincronizadamente todas las disciplinas de administración que requiere la vigilancia de la gestión de la empresa.

Me refiero a: a) la aplicación de las categorías presupuestarias; b) la aplicación del sistema de clasificaciones; c) la aplicación de los sistemas de contabilidad de gestión y de costos; d) la aplicación de los sistemas de administración de los recursos (personal, equipos y materiales, y financieros); y e) la aplicación de los sistemas de información interna y externa.

### **Elementos estructurales del presupuesto de una empresa**

Los criterios para la estructuración de un esquema tentativo de presupuesto por programa para empresas públicas, tendrían que ser:

- 1) Definir —con los criterios antes expuestos— el o los programas de la Empresa especificando los objetivos que cumple en el Plan Sectorial.
- 2) En cada programa determinar:
  - a) Condiciones esperadas del mercado en cuyo ámbito incide la producción de bienes o servicios y determinación de las metas productivas del programa.
  - b) Caracterización de técnicas productivas y tipificación cualitativa del o los productos o servicios objeto del programa.
  - c) Descripción de localización y dimensional de las plantas, instalaciones y estructuras del programa, con determinación de escalas productivas potenciales y condiciones para su expansión o las formas de cuantificación que correspondan en el caso de empresas de servicios.
  - d) Programación de operaciones con el detalle para la administración de gastos e ingresos, desde el punto de vista de la gestión de caja y de la contabilidad de costos.

Aquí se incluye la determinación de los medios de producción: mano de obra, materiales, servicios, etc., así como los costos financieros como intereses, depreciación, etc., ordenados y agrupados de acuerdo a las técnicas para la administración de caja o la contabilidad de gestión y de costos; así como también el detalle y origen de los ingresos de operación, ventas, arriendos, etc.

Igualmente se deben incluir, análisis resumidos sobre la ecuación de costos y determinación de puntos de nivelación con supuestos de variaciones eventuales de ingresos y costos y la identificación de los indicadores de sensibilidad. (Tanto para el programa en su conjunto, como para las distintas lí-

neas o tipos de productos o servicios que comprende el programa) 4).

Los instrumentos de utilización más corrientes para expresar la información de este párrafo, son el presupuesto de operaciones a escalas alternativas de producción; la proyección de la cuenta de resultados de operación, y el presupuesto de caja de operaciones.

- e) Programación de las inversiones con detalle de obras, equipos, etc., y destino y objeto de los mismos para el programa, así como de sus costos y régimen de ejecución (si es por administración o contratación con terceros).
- f) Programación financiera global a la empresa en donde se detallará la fuente de los recursos determinando: a) ampliación de capital de la empresa; b) créditos de corto y largo plazo; c) aportes o subsidios especiales; d) requerimientos de moneda extranjera; y la política de aplicación de disponibilidades en: a) Pago de deudas; b) Pago de dividendos 5); c) Aportes al Tesoro Nacional; d) Reservas, etc.
- g) Organización del programa, en donde se determinan y detallan sus unidades de trabajo y centros de decisión y se identifican las restantes categorías programáticas; "actividades y tareas" y "proyectos y obras".

### 3) Montar un adecuado sistema de información para el control y la evaluación de la gestión, sobre la base de una

---

4) Si se trata de una empresa con varios programas, en estos análisis se deberá incluir la incidencia de costos de "actividades centrales o actividades comunes".

5) Puede tratarse de una empresa de economía mixta, que remunere con dividendos al sector de accionistas privados.

correcta programación de la ejecución 6). Esto significa un régimen de relacionamiento informativo activo hacia las distintas entidades del sector en que opera la empresa y en particular hacia los organismos supervisores y del sistema de planificación, y pasivo de todos estos organismos y de las fuentes de investigación tecnológicas en la rama de actividades de la empresa 7).

Aplicando los criterios antes expuestos se puede deducir un esquema de estructuración de presupuesto para las empresas, respetando en cada caso dichos criterios y la peculiaridad de la empresa y del o los programas que ella ejecuta. Por ejemplo se propone que tomando como "centro" el programa, se elaboren en relación a dicho "centro", todos los elementos de información y análisis tal si fuera una unidad productiva independiente. Esto puede coincidir con la unidad "empresa" cuando el caso corresponda a una empresa que ejecuta un programa. Pero si se trata de una empresa que tiene responsabilidad en varios programas, cada uno de estos "centros" tendrá que estar interrelacionado con un conjunto de "actividades centrales" o "actividades comunes" que corresponderán a servicios administrativos o técnicos de apoyo al conjunto de programas de la empresa. Como consecuencia, el Presupuesto de la Empresa en sí misma, será —desde el punto de vista legal e institucional— la expresión integrada de los "presupuestos de sus distintos programas" y de sus actividades "centrales" y "comunes". Cada uno de los instrumentos técnicos que indicamos en el numeral 2) de la enumeración de criterios básicos, podrá tener una expresión de síntesis a nivel de empresa. En especial esto es conveniente en relación a la Programación de Gastos, de Inversiones y Financieras.

#### **9. El presupuesto por programa como base para evaluar la gestión de empresas públicas**

Un punto esencialmente polémico, es el referente a los crite-

---

6) El Dr. Antonio Amado ha elaborado un interesante trabajo sobre programación de la ejecución que es de útil aplicación al caso de la gestión de las empresas.

7) Al respecto es de interés el trabajo "La recepción y transmisión de información en las empresas" documento informativo de la reunión de expertos citada.

rios para evaluar la gestión de las empresas públicas 8). Es necesario entonces que su administración esté en posibilidades de generar —objetivamente— todos los elementos de análisis para posibilitar —a cada quien— la aplicación de sus propios métodos de evaluación.

En relación a uno solo de los enfoques de evaluación, —la rentabilidad—, dado que no es del caso desarrollar en este trabajo el tema de las distintas formas y criterios de evaluación, se estiman invalores las posibilidades que una adecuada técnica presupuestaria puede aportar a la verdad sobre la rentabilidad de las empresas públicas y sobre los factores que en ella gravitan.

En nuestro concepto es fundamental que en los presupuestos de las empresas quede establecido “a priori” el cálculo de incidencia de los factores diferenciales que influirán en los “resultados rentables” de la empresa pública, con respecto a un resultado normal en el juego de las fuerzas económicas y financieras generales del sistema. La identificación del “resultado programado” sobre el que se controle la gestión y se evalúen los resultados efectivamente alcanzados, permitirá el análisis de las desviaciones de dichos resultados con respecto a las metas programadas y no respecto a ese teórico resultado “normal”.

Para alcanzar este propósito son de suma utilidad los instrumentos de racionalización que maneja la técnica de presupuesto por programas, dado que permite identificar esos factores “diferenciales” derivados de decisiones y políticas planificadas sobre: niveles de producción; precios; salarios; regionalización de servicios productivos; política ocupacional; etc.

En la formulación de los presupuestos de las empresas públicas debe dedicarse un capítulo a este análisis, pues es el que dará racionalidad al sistema de relaciones financieras entre la empresa y la administración pública central en materia de transferencias, aportes, subsidios, etc. Asimismo, en la ejecución debe tomarse como elemento básico para el control, pues será el que permitirá a los responsables de la política de gestión sectorial —en el Gobierno Central— evaluar con precisión los resultados de la acción de la empresa.

---

8) En este tema es de interés el documento. “Medidas de rentabilidad y eficiencia de las empresas públicas” (ST/ECLA/Conf. 35/L.9/1969).





## RELACIONES PRESUPUESTARIAS ENTRE EL GOBIERNO CENTRAL Y LAS EMPRESAS PUBLICAS

### A N E X O A

"Mejoramiento de la rentabilidad de las empresas públicas en los países en desarrollo".  
(Reproducción parcial) ST/ECLA/Conf. 35/L.8

1. En los anales de los países desarrollados de hoy se encuentran ejemplos tempranos de controversias sobre los criterios adecuados para medir el rendimiento efectivo de las empresas públicas o sobre sus indicadores de éxito. Por ejemplo, en las empresas prusianas Seehandlung, su director Christian Von Rother, sostuvo mientras se desempeñó en ese cargo de (1820 a 1848) que su éxito no debía medirse por las ganancias y pérdidas. Rother deseaba establecer empresas modelo que enseñaran técnicas modernas a la empresa privada, que invirtieran la declinación de industrias obsoletas, como la manufactura de hilo, y que promovieran el desarrollo industrial en las áreas rezagadas del Este del Elba.

2. Si se observan las empresas públicas contemporáneas en los países desarrollados de hoy, se palpa la misma sensación de "controversia no resuelta" y de "resultados mixtos" que caracterizaron a este episodio histórico. La medición del rendimiento de las empresas públicas suele plantear el conflicto entre la aplicación exclusiva de criterios de rentabilidad comercial y la aplicación exclusiva de algún criterio de "rentabilidad nacional". Para las empresas privadas, por lo menos desde el punto de vista de los inversionistas privados, la rentabilidad comercial es la medida más concluyente del rendimiento, y la administración de la empresa privada normalmente sabe con certeza cuál es el principal criterio de sus accionistas para medir el rendimiento. La rentabilidad comercial constituye una medida de rendimiento de general aceptación y que se aplica ampliamente. Los resultados se miden en términos de ganancias netas deducidos los impuestos y todos los costos, (incluso la depreciación), y generalmente se expresan como porcentaje de la rentabilidad anual del capital invertido en acciones. Cuando la función de control de la propiedad es ejercida por los gobiernos,

no se acepta con facilidad ni se establece firmemente el criterio de rentabilidad comercial. Prima aquí una variedad de prácticas que no descartan totalmente el criterio de rentabilidad comercial, pero tampoco lo sustentan con decisión. O bien las autoridades supervisoras establecen un conjunto de indicadores de éxito no pecuniarios, o la rentabilidad se ajusta de modo que refleje las diferencias en los costos o beneficios para la economía, lo que disminuye inevitablemente la preocupación de las administraciones por las utilidades. Como consecuencia, entre los administradores de empresas públicas hay gran incertidumbre respecto a lo que se espera de ellos.

3. La actitud de las autoridades supervisoras frente al criterio de rentabilidad comercial suele ser bastante ambivalente. En Ceilán, por ejemplo, se inclinan a dar a las empresas públicas el carácter de servicio de redistribución y bienestar, pero a la vez abominan de los déficit y pretenden que se obtengan superávits. La renuencia a tomar decisiones difíciles, a sustituir el bienestar por la formación de capital y la distribución inmediata por el crecimiento sano, son causa de parálisis, desorientación y falta de dirección, que se filtran a los niveles operativos, perpetuando la incertidumbre y reduciendo la preocupación por las utilidades. Esta preocupación suele ser menor en los administradores de empresas públicas que en las gerencias de las empresas privadas, lo que en parte refleja la ambivalencia de las autoridades públicas.

4. En muchos casos la empresa pública y su rendimiento ha sido y sigue siendo un problema muy polémico alrededor del cual hay una aguda polarización de opiniones, con adeptos y detractores entre quienes la controversia franca o encubierta es encarnizada. En el clima de opinión prevalente en algunos países, cualquier medición del rendimiento de la empresa pública que permita compararla con la empresa privada seguramente será resistida por dichos adeptos y apoyada por dichos detractores. Las comparaciones de este tipo suelen estar preñadas de distorsiones intencionales o no. Cuando se usan para desacreditar a la empresa pública, los partidarios de ella responden poniendo en duda la validez del criterio de rentabilidad comercial. El poner en duda su validez, restringiendo su aplicación e importancia, bien podría impedir comparaciones, desfavorables o polémicas engorrosas.

---

### **Presiones para mejorar la rentabilidad de las empresas**

8. Esta tendencia a usar la rentabilidad para medir el rendimiento de las empresas administradas directamente por el Estado, que se observa en varios casos, puede explicarse por un conjunto de influencias que se suman al efecto de demostración de prácticas extranjeras. Evidentemente, el impulso ha venido de los administradores de la hacienda nacional, que se ven enfrentados a la tarea de encontrar recursos adicionales para encarar el gasto público, tanto de desarrollo como de otro tipo, sin recurrir a financiación deficitaria. La preocupación por las crecientes presiones inflacionarias ha ayudado en varios casos a afirmar el criterio de la rentabilidad en los programas de estabilización. La persistente escasez de capital y las limitaciones cada vez más evidentes de métodos optativos para financiar el desa-

rollo, como alza de los impuestos y colocación de bonos de la deuda pública, han subrayado la necesidad de obtener superávit en las empresas públicas, bajo la presión creciente que crea el financiamiento del desarrollo y la espiral inflacionaria. La viabilidad económica de empresas públicas persistentemente deficitarias se ha hecho cada vez más dudosa, y en muchos casos, ha llevado en el nivel operativo a una motivación basada en las utilidades que puede no ser menos fuerte que la habitual en las empresas privadas o mixtas.

9. Se ha estimado que la política de rentabilidad para el sector creciente de empresas públicas bajo administración directa del gobierno, excluido el pequeño sector de empresas de utilidad pública que se rige por precios de promoción, forma parte del problema más amplio de la estabilización, ya que las empresas públicas necesariamente contribuyen a la inflación o a la deflación obteniendo utilidades o sufriendo pérdidas. 9) Sólo tiene un efecto neutro en el ingreso monetario cuando no muestra utilidades ni pérdidas. Todo déficit en que incurre una empresa pública tiene efectos inflacionarios, a menos que se compense deliberadamente en algún otro punto del sistema económico o por medio del ahorro presupuestario. Si algunas empresas obtienen utilidades y otras sufren pérdidas, los efectos pueden anularse entre sí. Si las cuentas consolidadas de las empresas públicas en su conjunto arrojan un déficit, la hacienda pública tiene que compensarlo elevando los impuestos, con el fin de limitar la inflación. Para ilustrar la necesidad de una visión consolidada de la rentabilidad de las empresas para los fines de la estabilización, en el cuadro 1 se clasifican las empresas no sólo según su afiliación ministerial, sino también según sus resultados financieros.

CUADRO N° 1

**Cuenta Consolidada Hipotética de las Utilidades de las Empresas Públicas**

Clasificada por ministerios	Minist.	Minist.	Minist.	Total
Clasificada por sus utilidades				
Con pérdidas	—10	—20	—15	—45
Sin utilidades ni pérdidas	0	0	0	0
Con utilidades	8	10	5	23
<b>TOTAL</b>	<b>—2</b>	<b>—10</b>	<b>—10</b>	<b>—22</b>

9) Las empresas públicas hacen circular dinero al pagar por los materiales, salarios, servicios y otros insumos, y lo retiran al cobrar por sus productos y servicios. La norma de que una empresa pública no debe tener utilidades ni pérdidas una vez deducidos los gastos de capital, norma que se adoptó en las etapas iniciales de las industrias nacionalizadas en Gran Bretaña, se basaba en la conveniencia de esos efectos "neutros" en el ingreso monetario. Véase por ejemplo Arthur Lewis, "The price policy of public corporations", en *Problems of Nationalized Industry*, compilado por W. A. Robson, Oxford, 1952, págs. 181 y 182.

10. El déficit neto consolidado de 22 millones en este ejemplo hipotético no representa el efecto inflacionario último de las empresas públicas en su conjunto, porque el ingreso generado inmediatamente de 22 millones se gastará en parte generando una segunda vuelta de ingresos, y así sucesivamente. El coeficiente entre el déficit inicial de 22 millones y los ingresos monetarios finales generados a través de esas ruedas sucesivas de generación y gasto del ingreso es el multiplicador conforme al cual debe ajustarse el déficit inicial. Mientras menor sea la propensión a ahorrar, mayor será el efecto multiplicador y mayor la contribución inflacionaria de las empresas públicas deficitarias. Las presiones inflacionarias sobre la producción interna pueden compensarse con una mayor propensión a importar, con lo cual se traslada el problema al balance de pagos. El grado en que esta ampliación del ingreso monetario vaya a parejas con más bienes o precios más altos dependerá de la magnitud de las capacidades ociosas y de la capacidad de expansión de la oferta de productos nacionales, determinará si junto con ampliarse el ingreso monetario se acrecentarán los bienes o subirán los precios. El grado en que la expansión del ingreso monetario afecta a los planes de inversión del sector privado —el llamado factor de aceleración— es otro elemento que debe tomarse en cuenta. Todo esto lleva a una doble conclusión. En primer lugar, un conjunto grande de empresas públicas deficitarias puede ser poderoso motor de la inflación. En segundo lugar, este efecto inflacionario puede predecirse con bastante exactitud, dada una cuenta consolidada y una estimación de los parámetros que entran en juego.

---

### **Prácticas corrientes y rentabilidad**

17. La aceptación verbal del criterio de la rentabilidad puede ir unida a la falta de fijación sistemática de metas pecuniarias. O bien no hay una noción rigurosa del costo real del capital que sirva para establecer metas significativas en materia de utilidades, o bien se propugna el establecimiento general de una tasa de 10 o 12%, digamos, sin tomar en cuenta la capacidad de las distintas empresas, sus años de funcionamiento, su etapa de crecimiento y otras consideraciones afines. En la mayoría de los casos, no hay aún planificación de las utilidades por empresas basada tanto en la planificación de la factibilidad como en la capacidad de la empresa. Incluso cuando se ha fijado una tasa general para las utilidades, el comportamiento típico de las empresas públicas suele ser principalmente el de procurar que las utilidades del año en curso no sean inferiores a las del año anterior. La falta de prácticas de planificación de las utilidades se hace evidente en la importancia que dan las autoridades supervisoras a la comparación con las utilidades del año anterior para evaluar a los administradores; de aquí que la gestión administrativa suela no juzgarse por lo que se podría haber hecho, sino más bien en relación con lo que se hizo antes.

18. Este comportamiento se ve reforzado por las deficiencias de los incentivos actuales. La vulnerabilidad de las empresas deficitarias ante presiones e intrusiones indebidas y la amenaza que esto significa para su viabilidad orgánica, o más bien, para la permanencia en el cargo de sus administradores, pueden motivar a la empresa para no tener pérdidas o para

obtener un pequeño margen de utilidad, como muestran los registros de rentabilidad. Más allá de ese punto crítico suele observarse mucho letargo en materia de utilidades. El sistema de fijación de metas, como vimos antes, tampoco ayuda a obtener resultados que vayan más allá de no exhibir utilidades más bajas que en años anteriores, y generalmente no hay fuertes incentivos financieros que impulsen a la administración a obtener utilidades marcadamente superiores a las del año anterior. La hostilidad reprimida hacia la rentabilidad como criterio para juzgar el rendimiento de las empresas, incluso cuando ha sido adoptado oficialmente, se observa en especial en la actitud ante los incentivos pecuniarios para los administradores.<sup>16)</sup> La actitud negativa ante los incentivos pecuniarios ha sido expresada en la forma siguiente por la Comisión India de Reforma Administrativa.<sup>17)</sup> "El tamaño de las pérdidas acumulativas y anuales en que han incurrido varias empresas públicas son motivo de preocupación... Hay muchas razones para este estado de cosas; la principal se refiere a la organización y administración. Las empresas públicas deben trabajar con espíritu público. La administración y la fuerza de trabajo tienen que comprender que las empresas públicas son de propiedad del pueblo, que deben trabajar por el bien común y que deben evitar el lucro personal, los fines egoístas y los intereses seccionales".<sup>18)</sup>

En realidad, a falta de incentivos pecuniarios adecuados, todo mejoramiento apreciable en las utilidades con respecto a años anteriores puede establecer un standard difícil de superar en el futuro, riesgo que sólo algunos pocos administradores empeñados en realizar algo estarían dispuestos a correr.

19. La virtual destrucción del interés por obtener utilidades que aún pudieran tener los administradores se completa con una tercera deficiencia de las prácticas actuales: el método para disponer de las utilidades. Con frecuencia la empresa debe entregar todas sus utilidades a las autoridades centrales, sin retener fondos para ampliarse, investigar, desarrollarse, financiar incentivos o con otros fines autónomos, de modo que para tales fines las empresas lucrativas dependen casi tan totalmente como las deficitarias de las asignaciones presupuestarias del gobierno central. Aún más, es posible que la liquidez de las empresas lucrativas se vea castigada porque las utilidades devengadas no son dinero en caja. Los efectos desalentadores de esta práctica se han observado repetidamente. Sólo aparecer como empresa deficitaria resulta más desmoralizante para la administración que lograr utilidades y perder todo control sobre su uso. Al permitir que la empresa re-

---

16) En algunos casos la opinión oficial favorece los incentivos pecuniarios para los obreros más que aquéllos para los administradores.

17) Carta enviada al Primer Ministro por la Comisión, acompañando su informe sobre las empresas públicas (**Report on Public Sector Undertakings**).

18) La Comisión sigue diciendo: "Manteniendo este punto de vista, la Comisión ha formulado recomendaciones para mejorar la eficiencia administrativa y las relaciones industriales. Las empresas públicas tienen que trabajar sobre la base de principios comerciales..." Aunque la Comisión hizo no menos de 63 recomendaciones distintas, ninguna se refería a incentivos destinados a la administración. Para comparar esto con las prácticas soviéticas, véase L. M. Gatovsky, *op. cit.* 219 a 234.

tenga una porción apreciable de sus utilidades para financiar su ampliación, las autoridades supervisoras estarán creando un mecanismo de asignación de inversiones para ampliación, conforme a la rentabilidad probada de las distintas empresas. Y simultáneamente, refuerzan la autonomía "adquirida" de las empresas lucrativas.

20. Otra deficiencia en las prácticas actuales es la falta de directrices claras sobre las situaciones y oportunidades en que la medición de las utilidades puede ser un indicador útil del rendimiento, y aquéllas en que puede no serlo. Tal como están las cosas, la medición de las utilidades puede permitir a las autoridades supervisoras efectuar un control global simple del rendimiento de una empresa, que es fácil de realizar. Desde el punto de vista administrativo, tal vez otros indicadores más sensibles, menos burdos y quizás más pertinentes, resulten menos viables y prácticos que el de la rentabilidad comercial. Sin embargo, existen casos en que la validez de la rentabilidad como medida del rendimiento real es dudosa. Así sucede especialmente cuando: i) falta competencia externa e interna; ii) los precios son administrados; iii) Los precios no reflejan las escaseces ni los costos de oportunidad reales, y iv) las utilidades dependen de factores fortuitos más que de la administración. En algunos casos la rentabilidad resulta absurda como indicador de éxito, de modo que es preciso aplicar otro criterio más adecuado.

---

### **El comportamiento de las autoridades supervisoras**

29. No sólo sigue sin resolverse el problema de la medición y persiste el dilema de Rother, sino que también se plantea el problema de los rendimientos deficientes. El comportamiento de las propias autoridades supervisoras puede agravar esa deficiencia, pues influye en el funcionamiento de la empresa, y por consiguiente, en los resultados concretos. Estas influencias, de las cuales las autoridades supervisoras están más o menos conscientes, pueden impulsar el éxito de la empresa, pero que con más frecuencia obstaculizan su rendimiento. Sus intervenciones directas o indirectas influyen en el comportamiento de las empresas públicas y sus resultados, de diversas maneras que no se pueden explorar plenamente de antemano.

30. Suele suceder que las autoridades supervisoras se pronuncien por la rentabilidad como criterio, pero continúen imponiendo a las empresas públicas metas que reducen las utilidades. Datos concretos sobre diversas situaciones han revelado que las lamentaciones de los administradores de las empresas públicas suelen girar en torno a los objetivos contrapuestos que deben alcanzar. Se espera de ellos que a la vez "trabajen conforme a principios comerciales", pero que manejen las empresas para "el bien común".<sup>30)</sup> Simultáneamente, las empresas se consideran unidades independientes cuyo comportamiento responde al mercado, pero que debe estar en

---

<sup>30)</sup> Estos fueron los términos empleados por la Comisión India de Reforma Administrativa, *ibid*, pág. i.

"conformidad con la política y objetivos de desarrollo". 31) Concretamente, suele esperarse de ellas que obtengan utilidades, pero se les pide que adopten una política de precios bajos, que incurran en costos que no tienen las empresas privadas, que compitan con el sector privado para contratar administradores pero que se adhieran a las normas de la administración pública, que mejoren los salarios; y soporten los costos de crecientes prestaciones sociales, que proporcionen más empleo, que actúen como empleadores ejemplares pero que reduzcan el costo de la mano de obra por unidad, que compitan eficazmente con empresas privadas nacionales y extranjeras, que acrecienten los ingresos de exportación, que ahorren divisas, que soporten la carga de subsidios cruzados, que contribuyan al desarrollo regional y de la comunidad, que generen fondos adecuados para el financiamiento interno, que entreguen los superávits a la Tesorería, etc.

31. Los principales problemas del administrador de empresa pública suelen surgir de los muchos papeles contrapuestos que debe desempeñar con recursos presupuestarios limitados y enfrentado a continuos estrangulamientos, escaseces y limitaciones. Estos papeles contrapuestos, continúan poniendo a prueba la capacidad de las autoridades supervisoras para hacer tomar decisiones difíciles, para establecer claramente prioridades de objetivos, para comprender el efecto que tiene en los resultados el afán de lograr lo mejor de ambos mundos, y para limitar su constante propensión a trocar las utilidades por una plétora de metas que hacen difícil obtenerlas. Por atrayentes que parezcan esas metas o por fuertes que sean las presiones, queda en pie el hecho de que, como lo indica la experiencia en el terreno, para que la supervisión sea eficiente debe comprender los dilemas que encaran los administradores, debe prestar auténtica ayuda y debe intervenir para moderar las presiones contrapuestas que suelen pesar sobre el que se halla en la línea de fuego. Véase el Cuadro 2 siguiente:

---

31) Nótese, por ejemplo, las palabras del Primer Plan Quinquenal de Turquía:

"En sus actividades económicas, el Estado actúa como empresario, financiando sus empresas con los ingresos provenientes de los bienes y servicios proporcionados".

"Es preciso que las empresas sean consideradas unidades independientes y que los precios que cobren por los bienes y servicios producidos corresponden a los precios corrientes de mercado".

"Como las empresas son de propiedad estatal, las decisiones globales que se toman en los niveles superiores deben provenir de un órgano central que garantice su conformidad con la política y objetivos de desarrollo". (Véase **First Five Year Development Plan, 1963-1967**, preparado por la Organización de Planificación del Estado, 1963, pág. 77).

CUADRO N° 2

Papel	Medida de éxito	Comportamiento esperado
1. Gerente comercial	La máxima utilidad de corto plazo consecuentemente con la supervivencia a largo plazo.	Preocupación por las utilidades.
2. Funcionario público.	Máxima conformidad con las normas de servicio público y civil.	Preocupación por el interés público y las directrices públicas, cualquiera sean sus efectos en las utilidades.
3. Promotor del bienestar de los consumidores.	Precios bajos.	Márgenes bajos de utilidad compensados por grandes ventas, si es posible.
4. Empleador ejemplar.	Buenos salarios, altas prestaciones complementarias, nada de despidos masivos ni de huelgas, aceptación de las demandas de los trabajadores y de su participación.	Relaciones laborales paternalista, apaciguamiento de los sindicatos cuando es necesario, actitud indulgente en materia de disciplina actitud acomodaticia frente al exceso de mano de obra, y un estilo de administración que incluya la participación.
5. Ahorrador de divisas.	Demandas mínimas de divisas.	Sacrificio de oportunidades lucrativas con el fin de ahorrar divisas.
6. Promotor de exportaciones.	Máxima contribución al producto de la exportación.	Sacrificio de oportunidades lucrativas seguras en el mercado interno en áreas de mayores ganancias en divisas.
7. Competidor eficiente.	Capacidad de competir reguladoramente en el mercado interno y de encarar la competencia internacional en los mercados de exportación.	Operaciones de bajo costo y gran eficiencia.



(Continuación Cuadro 2)

Papel	Medida de éxito	Comportamiento esperado
8. Promotor del desarrollo de la comunidad.	Identificación con los intereses de la comunidad local en la que trabaja.	Preferencia por dar empleo a la mano de obra local más que a la nacional, participación en las actividades de desarrollo de la comunidad local, y apoyo a los intereses locales cuando éstos se oponen a los intereses de la empresa o nacionales.
9. Miembro de un liderazgo orientado al desarrollo.	Identificación con las autoridades centrales y el interés "nacional".	Prioridad al interés nacional y apoyo al punto de vista de la autoridad central cuando se contraponen a los intereses locales y seccionales.

32. Como el comportamiento de las autoridades supervisoras tal vez ponga frecuentemente al administrador operativo frente a presiones contrapuestas, quizás influya en su capacidad para encararlas. La actitud de dichas autoridades determina en gran medida el grado en que ciertas funciones se "internalizan" o "externalizan", es decir, se desarrollan dentro o fuera de la empresa. Su comportamiento puede reducir al administrador al papel unilateral de un ejecutivo de producción u operación, sin desarrollar su capacidad de comercialización, financiamiento y administración de las inversiones. Las autoridades supervisoras pueden influir en el aprendizaje por el cual el administrador adquiere capacidad para superar los problemas de producción que suelen presentarse en empresas incipientes que tratan de implantar nuevos sistemas productivos. La interacción con autoridades supervisoras da al administrador "capacitación en autonomía" e influye enormemente en el ánimo de los que trabajan en el nivel operativo. Más que cualquier otro vehículo de desarrollo administrativo, merece consideración especial la relación de la autoridad supervisora con el administrador, como sugieren las experiencias en el terreno. Si la autoridad supervisora no aprecia debidamente el papel del administrador, sus dificultades y dilemas, y si lo ayuda poco, puede coartar más que facilitar su perfeccionamiento. Cuando el administrador operativo carga con más culpa que la debida por las deficiencias en el rendimiento y sirve de víctima propiciatoria, es comprensible que se sienta trabajando en un ambiente hostil, y que lo exprese así. Una estructura de relaciones personales que pueda considerarse propicia para el

perfeccionamiento de la administración de las empresas públicas probablemente cree menos suspicacias y hostilidad reprimida que las observadas en el terreno.

### **Influencia en el comportamiento de las empresas**

33. Las observaciones en el terreno sugieren con cierta fuerza que el comportamiento del administrador es una "respuesta condicionada" a la actitud y el estilo de intervención de la autoridad supervisora. Todo indica que los administradores de empresas públicas tienden a "satisfacer" a los organismos superiores. Pero incluso cuando se les ordena trabajar conforme a "principios comerciales" o adoptar modalidades comerciales de trabajo, no hay prueba concreta de que se resuelva suficientemente el conflicto básico de objetivos señalado antes como para permitirles trabajar con el sólo fin de maximizar las utilidades. Sólo en cierta medida pueden reforzarse mutuamente ambas metas. Si la reducción de las utilidades expone a la administración de la empresa a presiones externas, molestias e intrusiones, la administración tenderá a alcanzar una "utilidad" que satisfaga a la autoridad supervisora, pero sólo con el objeto de apaciguarla y de precaverse de cualquier amago contra la autonomía de la empresa y la seguridad del cargo.

34. Al parecer, la eliminación de los déficit es el medio más eficaz para que la administración de una empresa pública obtenga, salvaguarde y defienda un grado razonable de autonomía operativa y desvirtúe cuanto ame- neza a dicha autonomía, a la posición de la administración y ocasionalmente a la viabilidad de la empresa. Esto se hace más evidente si se considera lo vulnerables que son las empresas deficitarias ante estas amenazas e intrusiones, que si se examina la suerte de las empresas lucrativas. El "no caer en déficit" o "mejorar las utilidades del año anterior" son hechos visibles que las autoridades supervisoras reconocen. Como se dijo antes, la medición convencional del rendimiento puede ponerse en tela de juicio, especialmente a falta de una reforma de precios, de uso adecuado de los precios de cuenta, o de ambas cosas a la vez. Tampoco es prueba concluyente de que una empresa pública esté contribuyendo al desarrollo, ni excluye la posibilidad de una divergencia entre lo que es "útil para la empresa" y lo que es "útil para el Estado", en contraposición al juicio de Liberman.<sup>32)</sup> Pero puede tener importancia como resultado satisfactorio para las autoridades supervisoras como medio de librar a las empresas de ciertas presiones.

35. En este sentido, las dos metas (obtener utilidades y satisfacer a las autoridades supervisoras pueden ser congruentes y reforzarse mutuamente. Más allá de evitar los déficit o mantener el mismo nivel de utilidades del año anterior, todo el comportamiento de las empresas públicas en materia de rendimiento parece ser muy vago y depender de un conjunto variable de fuerzas que promueven o carcomen las utilidades de cada empresa. En general, la motivación de la gestión administrativa sigue siendo la de satisfacer a la autoridad supervisora, salvaguardar la autonomía de la empresa, asegurar su viabilidad, asegurarse la permanencia en los cargos,

---

32) En opinión de Yevsei G. Liberman, lo que es útil para el Estado debe ser útil para la fábrica, a la inversa, lo que es útil para la fábrica debe serlo para el Estado.

ascender y ganarse aprobación. Esta reseña parece ajustarse más a la realidad empírica que el decir que la administración de las empresas procura maximizar la rentabilidad o cumplir con las metas del plan, según el sistema vigente. Al juzgar por las observaciones en el terreno y por casos conocidos, esto parece más bien una racionalización de la realidad que una interpretación válida de ella. Y contrariamente a lo que afirma la Comisión India de Reforma Administrativa, no hay nada de siniestro, inmoral o inherentemente antisocial en tomar en cuenta la estructura de la motivación de los administradores.

36. Por otra parte, las autoridades supervisoras, como se ha observado, siguen encarando básicamente el conflicto entre la meta que representan las utilidades y otras muchas metas que impiden obtenerlas. A medida que el administrador va captando esta bifurcación o contraposición de objetivos, van surgiendo las incongruencias.<sup>33)</sup> Movidos principalmente por la "necesidad de aprobación", los administradores tienden a ceñirse a los deseos de la autoridad de que depende. Cuando perciben señales mixtas, como suele suceder, su dilema estriba en minimizar el peligro de verse desaprobados encontrando un equilibrio entre el rendimiento económico y los resultados que no dependen del rendimiento, o entre la rentabilidad y los objetivos que minan las utilidades. Se inclinarán hacia uno u otro camino según como interpreten las preferencias de las autoridades supervisoras: para ello evaluarán la preocupación de dichas autoridades por el rendimiento económico, su tolerancia de rendimientos ineficientes y los valores que asignan a ciertos resultados ajenos a los rendimientos.

37. Al tratar de equilibrarse, el administrador compara su interpretación de las preferencias de las autoridades supervisoras con la capacidad de la empresa, sus limitaciones presupuestarias, la rigidez de las metas de rentabilidad que se le han fijado y la latitud con que puede medir los resultados financieros. Al planificar las utilidades, elige quedar entre el extremo de alcanzar utilidades máximas y el de atraerse la desaprobación de las autoridades supervisoras. Las posibles combinaciones de resultados dependerán en parte de la capacidad de la empresa para obtener utilidades. Así, las empresas más lucrativas soportarán mejor las presiones para hacerlas adoptar metas no lucrativas que satisfagan a las autoridades supervisoras. La TEKEL, con un poder monopolista implícito, una línea de producción múltiple, una demanda inelástica de cigarrillos y revestida del poder tributario del Gobierno de Turquía, tiene suficiente capacidad de lucro como para satisfacer las necesidades de ingreso del Tesoro y para aceptar ciertas metas no lucrativas preferidas por las autoridades, como el programa de estabilización de precios y generosas prestaciones sociales para sus trabajadores. Las empresas cuyas utilidades dependen principalmente de su presupuesto en divisas y que deben entrar en la competencia burocrática por divisas limitadas, difícilmente pueden alcanzar utilidades satisfactorias, y no pueden ceñirse mucho a las metas no lucrativas que favorecen las autoridades supervisoras.

---

<sup>33)</sup> Típico de esta bifurcación es el incidente que relata un administrador africano, cuyo Ministro lo censuró por quejarse de escasez de personal cuando había tantos guerrilleros que clamaban por trabajo.



## **RELACIONES PRESUPUESTARIAS ENTRE EL GOBIERNO CENTRAL Y LAS EMPRESAS PUBLICAS**

### **A N E X O B**

Análisis de la eficiencia de las Empresas Públicas.  
(Reproducción parcial. ST/ECLA/Cont. 35/L.7)

---

20. Varios otros indicadores pueden señalar en forma aproximada las posibilidades de mejorar el rendimiento de las empresas del sector público en su conjunto. Podrían servir de indicadores la capacidad no aprovechada, que es grande, como se ha dicho; las comparaciones entre los resultados de distintas empresas con los de empresas públicas similares en el extranjero; la medición del retraso en relación con las prácticas modernas. Pero esas evaluaciones globales sólo podrían confirmar una hipótesis que casi siempre resulta segura y útil, cual es que el potencial existe y es importante. Naturalmente, no hay que esperar demasiado pues eso puede llevar al fracaso psicológico e inhibir aún más toda motivación para mejorar los rendimientos. Pero si las expectativas son razonables y se fijan metas realistas en materia de mejoramiento de los resultados, que posteriormente habrán de ser comparadas con resultados concretos, es posible llevarlas a la práctica en la mayoría de los casos. Y es mejor pecar por exceso que subestimar ese potencial o pasarlo por alto. En realidad, el hecho de sobrestimar este potencial y de subestimar las dificultades previsibles e imprevisibles, son exageraciones, que hay que superar para aprovecharlo, es más estimulante para la búsqueda de formas para aumentar la eficiencia que errar en sentido contrario.

21. La tendencia a pecar por defecto se manifiesta en las situaciones en que las empresas públicas funcionen en climas muy hostiles. Se observó esta tendencia en Ceilán y asimismo en Ghana, después de 1966, y en varios países latinoamericanos.

22. Esa imagen negativa, especialmente si como suele suceder, se carece de informaciones definitivas que demuestren lo contrario, bien podría

influir en la evaluación que hacen las autoridades supervisoras de las posibilidades de mejorar el rendimiento. Esas imágenes pueden también estar prejuiciadas por la ambivalencia que deriva del conflicto no resuelto entre la empresa pública y la empresa privada, que se observa en varios casos. Aunque las autoridades supervisoras se han comprometido decididamente a elevar el rendimiento económico de las empresas públicas, intereses en pugna pueden interferir en el cumplimiento de este objetivo, y asimismo frenar la urgencia por mejorar los resultados económicos. Sin embargo, desde un punto de vista racional, no cabe debatir el conflicto entre la empresa pública y la privada cuando se trata de mejorar el rendimiento de las empresas públicas existentes.

Pero los conflictos no resueltos, las empresas no económicas, y la ambivalencia pueden a pesar de los argumentos más racionales, atenuar el compromiso y la urgencia de iniciar una acción efectiva para mejorar la eficiencia.

23. De todos modos el compromiso podría incluso existir y faltar los medios para cumplir, aunque este es el aspecto menos importante del problema del rendimiento. En efecto, los indicadores globales de las posibilidades de mejorar el rendimiento, por muy fidedignas que sean, permiten elaborar un programa de acción que indique lo que debe hacerse el lugar y la forma en que debe hacerse. Ese potencial debe traducirse en un gran número de medidas en las esferas operativas. Por ese motivo, las autoridades supervisoras deben bajar al nivel operativo e idear mecanismos que estimulen y mantengan esa acción programadora. Cualquier programa eficaz destinado a mejorar el rendimiento tiene que basarse en una evaluación adecuada de los perfiles de la capacidad<sup>9)</sup> de las empresas y tiene que ser expresado en un estilo de planificación de viabilidad<sup>10)</sup>. Este suele ser ajeno y estar muy alejado del estilo de planificación que se ha hecho habitual en los niveles centrales no es sólo que se necesita una nueva orientación para un sistema de planificación distinto sino que tiene que surgir una nueva modalidad de relaciones entre las empresas y sus autoridades. Pues esta planifi-

---

9) El perfil de capacidad de una empresa es una técnica moderna y multifacética de administración que puede usarse para: a) evaluar la solidez y la debilidad interna de la empresa; b) obtener las características sinérgicas que la empresa puede usar para buscar oportunidades; y c) medir el potencial sinérgico entre la empresa y una posible relación recíproca que existe entre los componentes de una línea de producción y la comunidad de los costos y los activos que permite lograr un resultado superior a la simple suma de las partes; en la práctica, hacer que 2 y 2 sean 5. Esta técnica, basada en las prácticas de la Lockhead Electronics Company, se describe en el libro de M. Igor Ansoff, *Corporate Strategy*, Nueva York Mc. Graw-Hill, 1965.

10) La planificación de viabilidad consiste en planificar en función del perfil de capacidad de la empresa; como ya se ha dicho, en función de su competencia comparativa y de los que permite hacer mejor más bien que en función de las preferencias de las autoridades centrales de planificación sin tener en cuenta la realidad operativa. Es la planificación desde las esferas operativas hacia las superiores más bien que de las esferas centrales hacia las inferiores. Véase Robert Morris y Roberth. Binstock, *Feasible Planning for Social Change*, N. Y. Columbia Univ. Press, 1966, especialmente los Caps. I y II y VIII en que se describe un método de planificación para el campo social.

cación, operacional, para ser eficaz tendría que suscitar un alto grado de participación, y ser muy descentralizada para movilizar la iniciativa, la motivación y el compromiso del personal operativo que "sabe dónde le aprieta el zapato".

### **La importancia estratégica de las reacciones de los Gerentes**

En materia de rendimiento la diferencia parece residir en la reacción ante estas presiones y en la conducta de la empresa para encarar estos problemas y desventajas. Las informaciones disponibles, a riesgo de simplificar, indican que el buen rendimiento está asociado a una modalidad de conducta y el mal rendimiento a otra.

Los resultados contribuyen a reforzar esta modalidad de conducta. Así mismo configuran las relaciones orgánicas entre la empresa y las autoridades supervisoras en formas que determinan posteriormente una conducta especial, etc.

---

49. La experiencia sugiere que cualquiera que sean las circunstancias en determinada situación, las variables fundamentales relacionadas con estas diferencias comparativas en cuanto a los rendimientos, parecen ser la personalidad del gerente de la empresa pública y su reacción ante las presiones de la situación en que actúa. Sin duda, las nuevas funciones que se le exigen a los gerentes de las empresas públicas en el esfuerzo para estimular el desarrollo nacional requieren que los gerentes tengan características empresariales, es decir, que sean capaces de transigir o de innovar. En realidad, exigen un nuevo tipo de "empresarios públicos". Incluso en las sociedades muy tradicionales, en las cuales se dice que prevalecen las personalidades autoritarias, existen personas con personalidad innovadora dentro del universo de gerentes de empresas públicas. En muchos países en desarrollo, la formación dada en el hogar, la educación sistemática, la formación superior, y las primeras experiencias en el trabajo parecen formar y reforzar las personalidades burocráticas autoritarias, y darle gran valor al conformismo. Obtener aprobación parece ser más importante que obtener resultados. Pero este análisis, por realista que parezca desde el punto de vista de las informaciones recogidas no debe llevar a recomendar abstenerse de actuar. Los gerentes de las empresas públicas proceden especialmente de élites, con sistemas de valores cosmonóplitas, en que abundan las personalidades de nuevo tipo y no puede subestimarse su capacidad para asimilar nuevas actitudes, valores y motivaciones.

50. Ha resultado casi imposible explicar la ineficiencia de las empresas que tienen bajos rendimientos sin considerar las reacciones de los gerentes ante las presiones ambientales en que le toca actuar. Ha sido muy revelador conocer las múltiples presiones que se ejercen sobre estos gerentes cuando tienen que someterse a las metas y los dictados de los planes o políticas nacionales. Para comprender mejor el rendimiento de las empresas públicas, las autoridades supervisoras tienen que comprender los conflictos de funciones a que están sometidas, las presiones deliberadas que

les imponen las medidas estatutarias, la discreción ministerial, los múltiples controles —directos e indirectos—, la escasez, estrangulamiento e incertidumbres que tienen que enfrentar y la ayuda que reciban de otros organismos. Asimismo se considera revelador examinar la moral del personal administrativo de alta jerarquía en la empresa pública, buscar los factores desfavorables que influyan en su motivación y ver cuán adecuadamente nutre el sistema su moral y los estimula para que sean cada vez gerentes más eficientes. Sin duda, las fuerzas favorables al “crecimiento de la empresa pública” parecen superponerse en gran medida a las fuerzas conducentes al perfeccionamiento de los gerentes de empresas públicas.

### **Reacciones opuestas**

51. En sistemas que ejercen gran presión, siempre hay administradores que encuentran y perfeccionan sus propios mecanismos defensivos burocráticos en respuesta a la situación. Pero también hay otros que responden con espíritu creador y hacen aportes apreciables al desarrollo. En consecuencia, para analizar adecuadamente los resultados hay que detectar sistemáticamente las distintas reacciones de los administradores, y evaluar sus efectos en el desarrollo. Se ha comprobado que algunas de estas reacciones conducen a buenos resultados, mientras otras impiden obtenerlos.

52. Las presiones generalmente se ejercen en varias direcciones divergentes. Se pretende que la administración: i) maximice la utilización de la capacidad, el empleo y la producción bruta, equilibrando ingresos y egresos o logrando utilidades no inferiores a las del año anterior, y luchando contra una permanente escasez de divisas; ii) combine el alza de los costos con precios poco variables, administrados inflexiblemente o que sufren presiones bajistas, todo lo cual reduce las utilidades; iii) muestre buenos rendimientos siendo a la vez sensible a las demandas políticas e ideológicas; iv) logre estos resultados mientras está cogida entre dos fuegos: las demandas de diferenciación con la administración establecida, y las demandas de integración con ella. Y así sucesivamente.

53. Para los administradores, todas estas presiones significan amenazas, desafíos, ansiedad, frustración, conflictos y temor al fracaso. En general, reaccionan frente a ellas de dos maneras. Una es cambiar el comportamiento para hacerlo congruente con los rendimientos esperados. La segunda es una reacción más bien defensiva que toma innumerables formas ante los ojos del observador. Puede traducirse en agresividad, con frecuencia encubierta frente a la autoridad, pero es más probable que lleve a la represión de los conflictos, a la supresión de prácticas espontáneas, a contradicciones, inhibiciones y racionalizaciones fáciles. También puede conducir a “externalizar” problemas y proyectarlos hacia los demás, a una sobrecompensación por medio de una identificación exagerada con líneas políticas y a una marcada ambivalencia frente a los resultados. Puede llevar asimismo al continuismo, a vacilaciones e incluso escapismo físico o psicológico, para el que rara vez faltan pretextos. Esta actitud defensiva es un fácil sustituto del deber de resolver los problemas.



54. Casi siempre los administradores ineficaces tienen una conducta mucho más defensiva que los exitosos, y suelen verse inhibidos con más frecuencia por las restricciones a su autoridad administrativa oficial. Los administradores eficaces, en cambio, están conscientes de su poder extraoficial para influir en su interacción con organismos superiores. En sus tratos con ellos han aprendido que poseen el poder de "saber" más que los demás sobre su trabajo el poder de la competencia, el poder de iniciar decisiones adecuadas concebidas y de prever con exactitud los resultados. Los administradores ineficaces tienden a ser receptores pasivos de instrucciones y generalmente piden instrucciones a las autoridades superiores sin iniciar alguna solución válida; generalmente tienen una mayor sensación de impotencia y se entregan fácilmente a la abdicación psicológica. Su reacción ante resultados decrecientes, aún los debidos a circunstancias que escapan a su control, suele traducirse en sensaciones de incompetencia, inadecuación, pérdida del control, desamparo y renuncio, o en una tendencia a sobrecompensar recurriendo a la ayuda foránea y a la protección del gobierno.

55. En cambio, los administradores eficaces parecen satisfacer casi enteramente tanto la necesidad de tener unidades orgánicas muy diferentes, y la necesidad de que esas unidades trabajen bien con las dependencias gubernamentales correspondientes. No eluden sus constantes conflictos de papales y parecen ir adquiriendo una capacidad mayor para conciliar las metas de la empresa con las metas de la política pública, conciliación que se ve facilitada por los resultados satisfactorios. Por el contrario, los administradores ineficaces se ven abocados con frecuencia creciente a conflictos con la autoridad que tienen ribetes económicos. En términos relativos, la empresa suele ser débil y la autoridad supervisora fuerte; de modo que los problemas pendientes con la autoridad probablemente causarán deserciones"



ENTREVISTAS

El Sistema Presupuestario en Argentina



## EL SISTEMA PRESUPUESTARIO EN ARGENTINA



### Preguntas al Lic. Miguel Angel Bolívar

Licenciado en Economía; Graduado en la Universidad Católica Argentina, Profesor de la Facultad de Ciencias Sociales y Económicas de la mencionada Universidad. Dictó cursos sobre Micro-Economía, Economía, Matemáticas para Economistas, Estadística; Seminarios sobre Empresas Públicas y sobre Técnicas de Presupuesto. Profesor en el Curso Superior de Administración Pública, organizado por el Instituto Nacional de Administración Pública, sobre la Gestión Financiera del Estado.

Actualmente es el Director Nacional de Programación e Investigación Presupuestaria de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía, República Argentina. Antes ejerció los cargos de asesor, Jefe del Departamento Provincias; Coordinador de los Departamentos de Empresas del Estado e Inversiones y posteriormente de Presupuesto Nacional y Normas Presupuestarias y Sub-Director Nacional de la Dirección de Programación e Investigación Presupuestaria.



### **—¿Cuál es la base legal y normativa del sistema presupuestario en la República Argentina?**

El derecho presupuestario argentino se basa en la propia Constitución Nacional, varias de cuyas disposiciones se refieren expresamente a él.

Su artículo 4º nos dice que “el Gobierno Federal provee a los gastos de la Nación con los fondos del Tesoro Nacional” e indica como se integra el mismo. Correlativamente el artículo 17 dice que “sólo el Congreso impone las contribuciones que se expresan en el artículo 4º y el artículo 44 puntualiza que “a la Cámara de Diputados corresponde exclusivamente la iniciativa sobre contribuciones”.

Corresponde al Congreso, conforme al inciso 7º del artículo 67, “fijar anualmente el presupuesto de gastos de administración de la Nación, y aprobar o desechar la cuenta de inversión”.

A su vez, el Presidente de la Nación, que conforme al inciso 1º del artículo 86 “tiene a su cargo la administración general del país”, es el que, al tenor del inciso 13 del mismo artículo, “hace recaudar las rentas de la Nación y decreta su inversión con arreglo a la ley o presupuesto de gastos nacionales”.

Estas disposiciones constitucionales, se hallan reglamentadas por la llamada Ley de Contabilidad que trata entre otros temas, del Presupuesto General, de su ejecución, de la cuenta

general del ejercicio, de la gestión de los bienes del Estado, del registro de las operaciones, de la organización del Servicio del Tesoro, de la Contaduría General de la Nación y del Tribunal de Cuentas de la Nación, de los responsables, etc.

**—¿Qué ha hecho Argentina para adoptar la técnica de presupuesto por programa?**

En la Argentina se viene trabajando en esta materia desde 1962, en que se iniciaron los primeros ensayos de clasificaciones económica y por funciones de las erogaciones de la Administración Central.

Por un decreto del 25 de julio de 1963, se creó la Oficina Nacional del Presupuesto, con el propósito de que "el Presupuesto General de la Nación se estructure en forma económico funcional y demuestre en términos de servicios, actividades, trabajos e inversiones proyectados, el costo anual de las funciones, programas y objetivos del gobierno".

A partir de ese año, la Secretaría de Hacienda desarrolló y fijó las bases del presupuesto por programa, divulgándolo por diversos medios en todo el ámbito de la Administración Nacional.

Así comenzó a desarrollarse el sistema que concluyó, en esta primera etapa, con un vuelco del presupuesto legal, preparado conforme a las técnicas tradicionales, en un presupuesto por programas para 1966, no operativo, preparado a manera de ensayo y a simple título informativo, que incluía también a las empresas del Estado.

Lo esencial del proceso consiste en considerar el presupuesto como instrumento de la política a seguir y lo que se pretende es un presupuesto funcional que refleje los fines perseguidos a través de la acción del Gobierno; de allí que el presupuesto comience con el destino del gasto a través de las finalidades y funciones. Entendemos que esta primera apertura implica el cambio sustancial realizado con respecto a las formas tradicionales de presupuesto, que realizaba el aspecto institucional del mismo; este aspecto no ha sido dejado de lado, sino que ha pasado a un segundo nivel con el objeto de puntualizar



las unidades orgánicas que serán las responsables de la acción a desarrollar. Asimismo, en cumplimiento de lo dispuesto por la Ley de Contabilidad, se distinguen las erogaciones de la Administración Central, que se financian exclusivamente con recursos de Rentas Generales, de las de Organismos Descentralizados y de Cuentas Especiales, cuya financiación se realiza con recursos específicamente afectados y contribuciones del Tesoro Nacional en su defecto. Por otro lado el presupuesto presenta la composición económica de los gastos a realizar en las distintas funciones, lo que en forma agregada pone de manifiesto la incidencia económica de la acción del sector público y en su desagregación nos da el gasto según su objeto.

En síntesis, el sistema presupuestario en vigencia enfatiza, a través de las clasificaciones de gastos incluidos en la Ley de Presupuesto, en los fines de la acción del Gobierno, los responsables de dicha acción, y la incidencia económica de la misma.

Los programas se integran en la clasificación funcional del gasto y reflejan aquello que prevé realizar la Administración Nacional para la consecución de objetivos que desagregan y precisan los fines establecidos a través de la asignación de los créditos por funciones que concreta la Ley de Presupuesto. Los programas corresponden a la esfera propia del poder administrador y constituyen la acción concreta a desarrollar de la que deberá rendir cuenta al Congreso de la Nación. Si bien lo antes señalado conduce a la no inclusión de los programas en la Ley de Presupuesto, ello no significa que los mismos, con carácter informativo, no sean elevados a conocimiento del Congreso de la Nación. Por el contrario, conjuntamente a la elevación de la Ley de Presupuesto debe informarse de los programas que se llevarán a cabo con el uso de los medios financieros que establece la Ley de Presupuesto a nivel de funciones.

Sintetizando, se interpreta que al Congreso le corresponde fijar la política a seguir votando créditos a nivel función, correspondiendo, a la esfera administrativa las acciones para concretar la política a través de los programas.

**—¿Es el presupuesto por programas el instrumento real y financiero de los planes del gobierno?**

La teoría desarrollada en la Argentina respecto al sistema

de presupuestos por programas, se ha basado desde su inicio, en la vinculación del sistema con los planes de desarrollo de mediano y largo plazo. No obstante, esa coordinación no tuvo mayor aplicación en la práctica, en parte por la inexistencia de planes en algún período o por falta de adecuada comunicación entre los sectores de planificación y presupuestación.

A pesar de ello, en el último año y medio se realizaron importantes esfuerzos para lograr esa coordinación, sólo parcialmente conseguida, de modo de posibilitar por un lado el logro de lo establecido en el Plan Trienal de Gobierno a través de la acción de corto plazo incluida en el presupuesto y, por otro, adecuar el planeamiento a mediano plazo en función de la experiencia concreta del presupuesto anual.

Esta respuesta debe complementarse con lo señalado en relación a las preguntas anterior y siguiente.

**—¿Cuáles son los principales problemas que a su juicio enfrenta el sistema presupuestario argentino?**

La implantación del sistema de presupuestos por programas en la República Argentina, demandó un lapso apreciable en el que hubo que introducir una novedad y romper con una larga tradición de procedimientos, que obligó en un primer momento, a una tarea de persuasión para vencer la natural resistencia del cambio.

Mucho se ha logrado. El país tiene ya institucionalizado el sistema en el orden nacional; no obstante la proyección hacia un desarrollo futuro sigue suscitando similares resistencias, que son tanto más agudas cuanto mayor es el grado de control que se pretende aplicar.

Por otra parte, los hábitos de algunos funcionarios, hechos a otras técnicas, no les ha permitido aún, en muchos casos, aprovecharse de las ventajas que para el análisis y control del gasto y la acción a cumplir les brinda el sistema del presupuesto por programas.

Por cierto que, en general, se percibe una notoria diferencia

en la adecuación a las nuevas técnicas por parte de los responsables, con respecto a lo que ocurrió diez años atrás cuando se inició el proceso del cambio, pero es aún mucho lo que queda por lograr en cuanto al factor humano, a efecto de obtener el óptimo aprovechamiento del sistema.

Este fenómeno suele ser causante de demoras en el desarrollo futuro, puesto que todo avance requiere previamente la consolidación de los logros antes obtenidos.

**—¿Qué relación existe entre los sistemas presupuestarios nacional, provinciales y municipales en la Argentina?**

La República Argentina, constituye una confederación de estados soberanos, en el que cada uno de ellos, las provincias, "conservan todo el poder no delegado por la Constitución al Gobierno Federal".

El régimen financiero de cada una de ellas está establecido en sus propias constituciones, dentro de las limitaciones de la Constitución Nacional. Ellas tienen su propio sistema rentístico y erogan conforme a sus propios presupuestos de gastos.

Otro tanto ocurre en el orden comunal, en donde cada municipio cuenta con la autonomía financiera necesaria dentro de los límites establecidos por la respectiva Constitución Provincial.

El Gobierno Nacional concurre al auxilio de las finanzas provinciales, cuando ello es necesario, solventando los déficits de sus presupuestos, en cumplimiento de la política de promoción del interior del país.

En los últimos años ello ha permitido una suerte de uniformación de los sistemas presupuestarios provinciales e incluso municipales, apropiado para la realización de estudios de la situación financiera de cada provincia, primordialmente a través de una unificación de las cuentas de transacciones de gobierno, que permiten la obtención de estados consolidados. Algunas provincias también, han comenzado a aplicar la técnica de la programación presupuestaria en sus respectivas jurisdicciones.

**—¿Cómo se enfoca la regionalización del presupuesto? ¿Cómo se coordina la programación interregional?**

Cabe aquí hacer referencia a la distribución geográfica del presupuesto de gastos de la Administración Nacional, ya que a través del mismo se ejecutan obras y se prestan servicios en las distintas regiones del país y más, específicamente, dentro de las distintas provincias que lo integran.

El Plan de Trabajos Públicos, que forma parte del Presupuesto Nacional incluye los proyectos de obra a realizar y establece, además del crédito necesario para el año y las previsiones para cada uno de los ejercicios futuros, la distribución geográfica de los mismos señalando las provincias en las que se han de llevar a cabo.

Además, se dispuso con carácter informativo de la distribución espacial de todos los gastos, lo que permite determinar la incidencia del gasto público en las economías regionales ajustando las previsiones a la política establecida en la planificación para el desarrollo.

En este aspecto cabe también señalar la importancia de la acción desarrollada por las Empresas del Estado, las que no forman parte del presupuesto nacional sino que tienen presupuestos individuales que son aprobados por el Poder Ejecutivo.

El Plan Trienal para la Reconstrucción y Liberación Nacional distingue y establece la acción a desarrollar por el Gobierno Nacional y las Empresas del Estado. La coordinación de esta acción con la que han de desarrollar las provincias, está a cargo del organismo de planificación.

# **Informaciones de ASIP**



## Tercera reunión del Consejo Directivo de ASIP

Entre los días 7 y 8 de marzo se celebró en la Sede del Centro de Documentación la Tercera Reunión del Consejo Directivo de ASIP.

Asistieron a dicho evento los señores José Vte. Rodríguez Aznar, Presidente; Gustavo Acuña Junemann, Vice-Presidente; Bolívar Lupera Zurita, Secretario; Vladimiro Arellano, Vocal; los Vocales Suplentes señores José Bustani Hid, Jorge Estupiñán y Jorge Irisity; y el Secretario Ejecutivo, señor Luis Rodríguez Mena.

El temario de la reunión fue el siguiente:

1. Instalación
2. Informe de actividades realizadas e Informe Financiero correspondiente a 1974
3. Proyecto de Programa de actividades para 1975
4. Proyecto de Presupuesto para 1975
5. Consideración del Proyecto de Reglamento Electoral
6. Consideración del Proyecto de Reglamento de Secciones Nacionales.

En el desarrollo de la reunión, el Consejo Directivo valoró el importante desarrollo que ha tenido la entidad en el transcurso de su primer año de actividades, y especialmente el interés que ha despertado en los distintos países, lo que se aprecia por el incremento de afiliaciones a la Asociación y de las suscripciones a la Revista de ASIP.

Un tema de especial preocupación fue el del establecimiento de un sistema permanente de financiamiento para las crecientes actividades de la Asociación. Se apreció que hasta el presente no se ha logrado un adecuado nivel de afiliaciones institucionales en los países y también que es rela-

tivamente alto el número de afiliados individuales que no están solventes en el pago de sus cuotas de afiliación. En este sentido, el Consejo Directivo adoptó algunas medidas administrativas para lograr regularizar esta situación buscando un mejor sistema de relaciones con los Representantes Promotores en cada país y especialmente impulsando la definitiva organización de las Secciones Nacionales de ASIP.

El Consejo conoció el Informe de las Actividades realizadas hasta el presente y postergó hasta su próxima reunión en el mes de junio la aprobación del nuevo plan de actividades, en virtud de que previo a ello es necesario definir el marco financiero de la gestión y solucionar los problemas de recaudación referidos.

En relación al Plan de Actividades para 1975, se designó una comisión encargada de elaborarlo, la que quedó integrada por el Secretario Ejecutivo y los miembros del Consejo Directivo, señores Vladimiro Arellano y Jorge Estupiñán.

Otro de los temas de especial análisis fue el referente a la organización de la próxima Asamblea Ordinaria; del procedimiento electoral que debe cumplirse en dicha Asamblea Ordinaria; y la reglamentación del funcionamiento de las Secciones Nacionales. En estos puntos, el Consejo Directivo apreció, a la luz de la experiencia de la gestión práctica ya realizada, que las normas estatutarias adolecen de algunas contradicciones y vacíos, y encargó a una sub-comisión integrada por el Presidente, Dr. José Vte. Rodríguez Aznar, el Vocal, Dr. Jorge Irisity y el Secretario Ejecutivo, Dr. Luis Rodríguez Mena, el estudio de las eventuales reformas y la adecuación de los proyectos de normas electorales y de reglamentación de las Secciones Nacionales, para que todo este conjunto de disposiciones queden vinculadas en forma coherente.

El Consejo Directivo resolvió sesionar nuevamente en el mes de junio, en oportunidad del V Seminario Interamericano de Presupuesto que se realizará en Quito, Ecuador. A esta reunión se invitará al mayor número posible de Representantes Promotores Nacionales, con el fin de que la misma tenga el carácter de Consejo Directivo Ampliado y en ella se resolverá sobre los temas estatutarios y reglamentarios referidos, así como sobre los aspectos presupuestarios de la gestión de ASIP. Igualmente se resolvió que la Asamblea Ordinaria prevista en los Estatutos para realizarse en el presente año, se celebre entre los meses de agosto y octubre, en lugar y fecha a determinar, junto con la programación de un evento técnico de interés para los países del área.

Por otra parte, se resolvió aprobar la iniciativa de la Dirección General de Presupuesto del Perú en cuanto a la realización de un coloquio técnico sobre el tema "El presupuesto de las empresas públicas", para el mes de julio de 1975. Igualmente se acordó coordinar con el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), la participación de ASIP en el programa de investigaciones sobre "transferencias técnicas del exterior" incorporadas en el esfuerzo de modernización de los sistemas fiscales y presupuestarios de América Latina.



## **CREACION DE LA ASOCIACION PRASILERA DE PRESUPUESTO PUBLICO (ABOP)**

En oportunidad de la celebración en Brasil del I Seminario Nacional de Presupuesto Público, que congregó a representantes de los organismos presupuestarios del nivel federal, estatal y municipal, se realizó la Asamblea Constitutiva de la Associação Brasileira de Orçamento Público (ABOP), la que vinculará a profesionales, técnicos e instituciones que en Brasil trabajan en la aplicación e investigación, de las técnicas presupuestarias.

En dicho acto, celebrado en la ciudad de Araxá (Estado de Minas Gerais), se constituyó el Consejo Directivo de la ABOP y se aprobaron sus estatutos.

El Presidente de la nueva Asociación, señor Antonio Alves de Oliveira Neto, cursó al Dr. José Vte. Rodríguez Aznar, Presidente de ASIP, la siguiente comunicación:

**Brasília, em 15 de Dezembro de 1974**

**Senhor Presidente:**

Tenho o prazer de comunicar a Vossa Senhoria que, durante o I SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE ORÇAMENTO PÚBLICO realizado em Araxá, foi criada a Associação Brasileira de Orçamento Público — ABOP com a finalidade de propiciar a melhoria das técnicas orçamentárias do Setor Público Federal, Estadual e Municipal; servir de fonte de consulta a organismos nacionais e internacionais; manter e estimular o intercâmbio sistemático de publicações e experiências; atuar como instrumento de divulgação e aplicação de novas técnicas; realizar investigações no campo da programação e administração orçamentárias e colaborar nas atividades desenvolvidas por outras instituições nacionais que se ocupem do mesmo assunto.

Para alcançar seus objetivos os Estatutos da ABOP permitem o estabelecimento de vínculos institucionais com organismos e associações nacionais e internacionais, quer por filiações, intercâmbios ou convênios.

Em nome do Conselho Diretor da ABOP, manifesto o nosso interesse em que a nossa Associação e a ASIP, institucionalizem, no menor prazo possível, a sua vinculação — já existente em decorrência de seus propósitos comuns.

Aproveito a oportunidade para agradecer a ASIP por, atendendo ao nosso convite, ter-se feito apresentar no I SENOP pelo ilustre Professor Jorge Estupiñan, o qual além de sua abalizada apreciação sobre o novo sistema de classificação orçamentária adotado no Brasil, brindou-nos com gentis palavras por ocasião do encerramento do Seminário, e participou da Assembléia Constituinte da ABOP.

Aproveito a oportunidade para renovar a Vossa Senhoria os meus protestos de consideração e apreço.

**Antonio Alves de Oliveira Neto**  
**Presidente do Conselho Director**

El Consejo Directivo de la ABOP hasta el 31 de diciembre de 1976 quedó constituido en la siguiente forma:

Presidente:	Antonio Alves de Oliveira Neto
Vice-Presidente:	Nelson Machado Fagundes
Consejeros:	1) Délcio Carlos Bastos Nogueira 2) Milton Beno Asmann 3) Antônio Tuccílio 4) João Gabriel Rodrigues de Almeida
Suplentes de Consejeros:	1) Jeanete Jazar Alberge 2) José Pires Castello Branco 3) Cícero Sá Pereira 4) Diogenes Prazin de Oliveira
Auditoría	
Auditor:	Dorivaldo José Coimbra
Suplente:	Nely Pinheiro Dias Pereira

## **CREACION DE LA ASOCIACION GUATEMALTECA DE PRESUPUESTO PUBLICO (AGUAPP)**

Con fecha 13 de diciembre de 1974, la ASIP recibió la comunicación oficial de la organización de la AGUAPP.

El Lic. Arnoldo Beltetón, hasta ahora representante promotor de la ASIP en Guatemala, y el Lic. Romeo Villatoro, fueron designados Presidente y Vice-Presidente del Consejo Directivo Provisorio. La AGUAPP está procesando en esta etapa su legalización jurídica y estatutaria.

Los Estatutos fijan los objetivos y fines de la entidad en estos términos:

**“Fomentar el progreso y difusión de las técnicas presupuestarias del sector público, para lograr: a) Servir de entidad de consulta a organismos nacionales e internacionales; b) Mantener y estimular el intercambio sistemático de experiencia y publicaciones; c) Actuar como intermediario o auxiliar de difusión y aplicación de nuevas técnicas; d) Realizar y estimular las investigaciones en el campo de la administración presupuestaria (programación, ejecución y evaluación) y las otras ciencias y técnicas que contribuyen a su desenvolvimiento, como la planificación, administración pública y el desarrollo económico y social; e) Estrechar la vinculación que debe existir entre la técnica presupuestaria y los presupuestos con el sistema de planificación y los planes de desarrollo; y, f) Colaborar en asesoría y coordinación de las actividades desarrolladas por otras instituciones que se ocupen de estas materias, en el país. Entre las actividades que se propone, resaltan: 1) Promover toda clase de reuniones, cursos, conferencias, seminarios, estudios individuales y colectivos y publicaciones; 2) Crear centros de documentación o biblioteca; 3) Formar grupos de consulta que brindarán asesoría a organismos nacionales en presupuesto público; 4) Crear una editorial para difundir temas de Finanzas Públicas y Administración Pública; y 5) Colaborar con las publicaciones sobre Finanzas Públicas, Desarrollo y Administración Pública que se editan en el país o en cualquier otro que tenga interés de difundirlas en el nuestro”.**

La AGUAPP ha expresado su propósito e interés en vincularse a ASIP y asumir la condición de Sección Nacional y representante en Guatemala.

## CREACION DE LA SECCION NACIONAL DE ASIP EN ARGENTINA

Con fecha 20 de febrero de 1975 el Presidente de ASIP recibió la solicitud formal de diversos afiliados en Argentina, referente a la organización de la Sección Nacional en ese país.

Dos instituciones afiliadas: el Consejo Federal de Inversiones y la Contraloría General Naval, y un número suficiente de afiliados individuales suscribieron el acuerdo para —según lo dispuesto por el Artículo 8º de los Estatutos de ASI— proceder a organizar la Sección Nacional.

El Consejo Directivo de ASIP, en su reunión de los días 7 y 8 de marzo, aprobó tal iniciativa con el particular reconocimiento de que ella constituye un importante paso en la consolidación orgánica de la Asociación.

Culminando este proceso el núcleo principal de afiliados en Argentina, aprobó las bases orgánicas de la Sección Nacional y designó el primer Consejo Directivo de ASIP (Argentina). El mismo quedó integrado de la siguiente forma:

PRESIDENTE:	José Linares
VICE PRESIDENTE:	Jorge Nardacchione
VOCALES TITULARES:	María I. Tanus de Pepe Carlos Paganini Pedro Dudiuk Germán Ojeda
VOCALES SUPLENTE:	Carlos Checura Carlos Dionisi Horacio Muscia Jorge Muslera
Auditor Titular:	Horacio R. Nadale
" Suplente:	Juan A. Re

# Sumario Temático de las Anteriores Revistas de ASIP

Revista N°

## EDITORIALES

- **La Asociación Interamericana de Presupuesto Público**..... 1
- **Trabajo técnico en los países e intercambio internacional**..... 2
- **Significado y Trascendencia de las Actividades de la Asociación Interamericana de Presupuesto Público (ASIP)** ..... 3
- **Formación profesional en el área de la programación y la administración de presupuestos** ..... 4

## TEMAS PRESUPUESTARIOS Y AFINES

- **Problema de coordinación entre las áreas de planificación y presupuesto, por Lee Ward** ..... 1
- **Municipio, Planeamiento Regional y Programación Presupuestaria. Experiencia en Brasil, por Marconi B. Isolán** ..... 1
- **Conceptos metodológicos básicos sobre presupuesto.** (Síntesis de una conferencia en la Dirección General de Finanzas del Ministerio de Hacienda de Venezuela), por Jorge Estupiñán ..... 1
- **La nueva Dirección Nacional de Contabilidad Administrativa en Venezuela, por Jesús Navas y Jorge Ripa** ..... 1
- **La experiencia del Presupuesto por Programas en Argentina, por Marcos Makón** ..... 2
- **La toma de decisiones en el sector público y el análisis coste-beneficio, por Luis Rodríguez Mena** ..... 2
- **Reforma del sistema presupuestario. (Ideas para una estrategia), por José Vicente Rodríguez Aznar** ..... 2
- **Criterios para la Evaluación del Gasto Público y bases para el diseño de una Metodología para medir sus efectos en el Desarrollo Económico y Social, por Jorge Irisity J.** ..... 3

- **El Gasto Público y el Desarrollo Económico y Social**, por John Adler 3
- **Criterios de Asignación del Gasto Público en Función de Políticas de Desarrollo**, por Gonzalo Martner ..... 3
- **Administración pública y Universidad en América Latina**, por Bernardo Kliksberg y Pedro José Madrid ..... 4
- **Empresa Pública versus Empresa Privada, un replanteo de la controversia en términos de eficiencia**, por Angel Ginestar ..... 4
- **Algunas ideas sobre Presupuestos Regionales**, por Antonio Amado 4

ENTREVISTAS

- **El sistema presupuestario en Guatemala**. Preguntas al Lic. Arnoldo Beltetón, Director Técnico del Presupuesto ..... 1
- **El sistema presupuestario en Venezuela**. Entrevista a los Dres. Rafael Deret (Director General de Finanzas Públicas) y Delfín Ponce (Director Nacional de Presupuesto) ..... 1
- **El sistema presupuestario en México**. Entrevista a los licenciados José Bustani y Marco Antonio Cubillas ..... 2
- **El sistema presupuestario en Perú**. Entrevista al Cnel. Guillermo Lastres López Hurtado ..... 2
- **El sistema presupuestario en Río Grande do Sul (Brasil)**. Entrevista al Economista Dr. Milton Beno Assman ..... 2
- **El Sistema Presupuestario en Brasil**. Entrevista al Dr. Antonio Alves de Oliveira Neto ..... 3
- **Creación del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo**. Entrevista con el Dr. José María Jácome ..... 4



**REGIMEN DE AFILIACIONES A LA ASOCIACION  
INTERAMERICANA DE PRESUPUESTO PUBLICO**

	US\$	Venezuela Bs.
<b>1. MIEMBROS INDIVIDUALES</b>		
Cuota anual de afiliación-suscripción que otorga derecho a recibir 4 números trimestrales de la Revista y un boletín informativo mensual .....	8.—	35.—
<b>2. MIEMBROS INSTITUCIONALES</b>		
Cuota anual de afiliación-suscripción que otorga derecho a recibir 4 números trimestrales de la Revista y un boletín informativo mensual .....	250.—	1.075.—

A efectos de tener vigentes los derechos de miembros de ASIP la cuota de afiliación deberá cancelarse en el transcurso de los meses de Enero y Febrero de cada año.

**REVISTA DE ASIP**

La revista se publica trimestralmente y con los precios siguientes para personas e instituciones no afiliadas a ASIP:

	<b>Suscripción Anual</b>	<b>Núm. Suelto</b>	<b>Núm. Atrasados</b>
En Venezuela	Bs. 40	Bs. 12	Bs. 20
En otros países	\$ 10	\$ 3	\$ 5

Las solicitudes de suscripción se dirigirán únicamente al Centro de Documentación de ASIP y deberán venir acompañadas del cheque respectivo expedido a nombre de la Asociación Interamericana de Presupuesto Público (ASIP).

Las personas e instituciones afiliadas a ASIP recibirán la Revista sin costo siempre que se encuentren al día en el pago de sus cuotas de afiliación.



Señor **afiliado** o **suscriptor**, indique a los interesados en vincularse a ASIP la forma de afiliarse o suscribirse a la Revista.

---

## 1. SOLICITUD DE AFILIACION A LA ASOCIACION INTERAMERICANA DE PRESUPUESTO

Señor Secretario Ejecutivo:

Agradezco a Ud. se sirva enviarme un formulario de afiliación y un ejemplar de los Estatutos de la Asociación a efectos de **vincular nuestra institución,** a la misma.  
**vincularme**

Muy atte.,

.....  
FIRMA

### Referencias:

Nombre: .....

Dirección: .....

Ciudad: .....País:.....

(En caso de afiliación institucional, en este lugar se indicará el nombre de la institución y de la persona responsable del nexo con ASIP).

---

## 2. SUSCRIPCION A LA REVISTA DE ASIP

Señores ASIP

Centro de Documentación:

Ruego a Uds. aceptar la suscripción a la Revista de ASIP, por lo que estoy enviando en adjunto un cheque por Dls., 10. - correspondiente a la suscripción 1975.

.....  
FIRMA

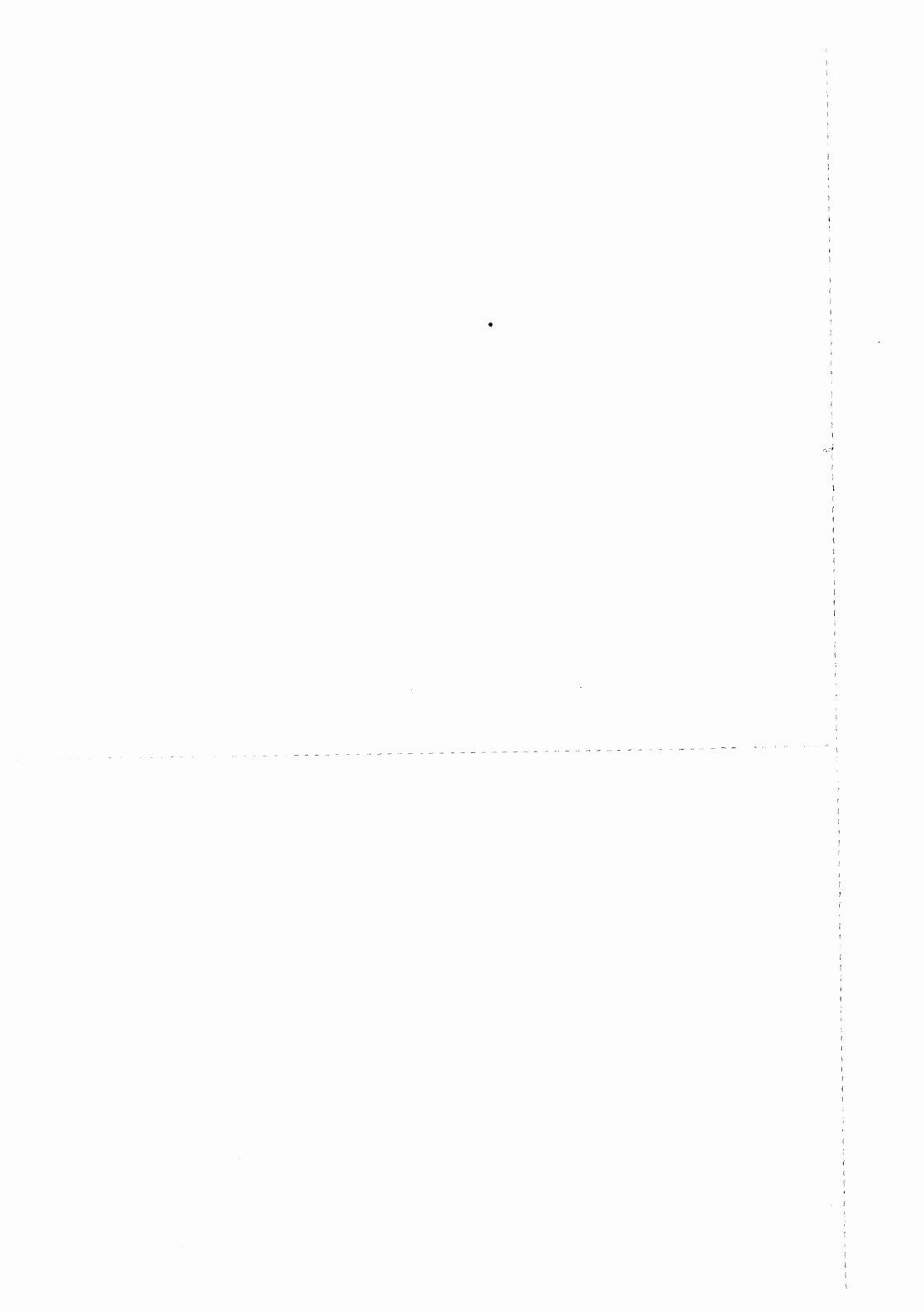
### Referencias:

Dirección: .....

Nombre: .....

Ciudad: .....País:.....

(En caso de suscripción de una institución, indicar nombre de la misma y de la persona responsable del nexo con ASIP).



**Se terminó de imprimir en los  
Talleres de Artegrafía C. A.  
en la ciudad de Caracas**



### **Centro de Documentación**

de la Asociación Interamericana de Presupuesto Público

**RECURSOS:** Dispone de: a) material bibliográfico relacionado con Técnicas Presupuestarias, Finanzas y Economía del Sector Público; y Teoría y Técnicas de Planificación. b) Documentos de Presupuesto: Planes de Desarrollo y material de evaluación y coyuntura de la mayoría de los países del área.

**SERVICIOS:** Para socios de ASIP: Consulta en las Oficinas del Centro de Documentación (Centro Capriles Ofic. 2102 - Plaza Venezuela - Caracas) y consulta epistolar con remesa de material fotocopiado en los casos de publicaciones no disponibles en los respectivos países.

**NECESIDADES:** El Centro de Documentación requiere de las distintas Oficinas de Presupuesto y de las Oficinas de Planificación de los países, así como de las Instituciones especializadas del área, la remesa periódica de los documentos que publiquen, para mantener su servicio permanente actualizado.

**Centro de Documentación  
de ASIP**

Apartado Postal 8139 - Caracas 101 - Venezuela  
Cables: PREPUB - Caracas