

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 Abdel Julio (Panamá).

Suplentes:

Sres. Ramiro Cabezas (Bolivia); Jorge Irishty (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).

SUMARIO

	<u>Pág.</u>
1. EDITORIAL	
Significado y Trascendencia de las Actividades de la Asociación Interamericana de Presupuesto Público (ASIP) Por Luis Rodríguez Mena	9
2. TEMAS SOBRE EL GASTO PUBLICO Y EL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL	
I. 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.....	19
II. El Gasto Público y el Desarrollo Económico y Social. Por John Adler	47
III. Criterios de Asignación del Gasto Público en Función de Políticas de Desarrollo. Por Gonzalo Martner	73
3. ENTREVISTAS	
— El Sistema Presupuestario en Brasil. Entrevista al Dr. Antonio Alves de Oliveira Neto	103
4. INFORMACIONES DE ASIP	
— Conclusiones y Recomendaciones del IV Seminario Interamericano de Presupuesto (México, D. F. 5/10 de mayo de 1974)	117
— Bases para la realización de Coloquios de Expertos sobre Técnicas de Presupuesto Público (Programa de Actividades de ASIP 1974/1975)	131
— Panamá. Instalación de la Sección Nacional de ASIP	141

Editorial:

Significado y Trascendencia de las Actividades de la Asociación Interamericana de Presupuesto Público (ASIP)

El Seminario de México

Tal como había sido anunciado, en el pasado mes de mayo, durante los días 5 al 10, se celebró en la ciudad de México el IV Seminario Interamericano de Presupuesto organizado por el Programa de Administración para el Desarrollo de la Organización de los Estados Americanos (OEA), con el auspicio del Gobierno de México y la colaboración de la Asociación Interamericana de Presupuesto Público.

Esta reunión presentó una nueva oportunidad para el intercambio de ideas y puntos de vista entre expertos y funcionarios gubernamentales de los distintos países de América Latina, además de servir de medio para estrechar vínculos entre la gran familia de técnicos profesionales preocupados por el mejoramiento estructural y funcional de la Administración Pública de nuestros países, especialmente en cuanto se refiere a la

toma de decisiones financieras y su ejecución a través del instrumento presupuestario.

El diálogo técnico amplio y desprejuiciado es siempre fructífero, aun cuando sus resultados puedan no llegar a satisfacer todas las expectativas planteadas por los participantes. La discusión de determinado tópico siempre brinda la oportunidad de expresar inquietudes y aproximaciones desde distintos ángulos y en diferentes direcciones. La polémica es fuente de renovación pues permite revisar viejos criterios y crear nuevas y más variadas formas de análisis, sin lo cual todo cuerpo de conocimientos tendería a atrofiarse por pérdida de dinamismo crítico. El resultado de un debate no necesariamente tiene que expresarse en "posibles soluciones" para poder ser considerado exitoso. Más vale un buen análisis que una débil conclusión. Es más provechosa una pesquisa profunda y múltiple, que una recomendación apresurada. De allí que en el campo científico el resultado de la indagación sobre un problema muy frecuentemente conduzca, no a su inmediata y posible solución, sino a mayores y más complejas interrogantes acerca del mismo asunto, lo cual impone un mayor rigor y profundidad en la investigación.

La experiencia de México sirvió para revivir polémicas; para despertar viejas interrogantes; para tocar nuevamente temas ya tratados; para suscitar intenso debate sobre áreas vitales del complejo proceso de desarrollo latinoamericano; y sobre todo para llamarnos la atención una vez más acerca del hecho de que los problemas y situaciones son muchas veces más complejos de lo que creemos, que constituimos países que son una unidad y una diversidad al mismo tiempo, y que solamente a través de un riguroso proceso de investigación y análisis, cargado con toda la potencialidad científica de las ciencias sociales, es como pueden lograrse aproximaciones realistas y factibles a los fenómenos estudiados.

Todas estas realidades nos obligan a exigir cada vez mayores esfuerzos de nuestros especialistas, de nuestras instituciones y de nuestros Gobiernos. El esfuerzo por avanzar en la búsqueda de soluciones debe ser nuestra permanente preocupación. Lo que hoy hacemos seguramente podrá ser enriquecido

mañana. La inconformidad con lo presente, en grado razonable, permite avanzar indefinidamente escalando hacia lo más complejo, para situarnos en una perspectiva móvil y dinámica que admita y genere cambios, que incorpore y deseche elementos de juicio, que en su continua búsqueda de las causas más profundas y las vinculaciones más complejas se abra a la consideración de categorías y variables de todo orden y a infinitas posibilidades de solución.

En México hubo un nuevo debate. Y vendrán otros más. Nuestra responsabilidad está en ir afinando criterios y centrandó el diálogo sobre áreas vitales de nuestras realidades, haciendo del esfuerzo organizativo de las reuniones de técnicos una acción cada vez más productiva y trascendente, con el concurso de todos, y donde haya cabida a las más variadas y novedosas aproximaciones analíticas, enfrentando realidades y discrepancias con el mejor ánimo progresista y la firme voluntad de edificar.

La creación de la ASIP en el ámbito Interamericano

El 27 de julio de 1972 culminó en la ciudad de Lima, Perú, una aspiración que venía gestándose desde mucho antes del Primer Seminario Interamericano de Presupuesto, celebrado en Caracas el año anterior. Especialistas de 19 países y de cinco organismos internacionales firmaron el Acta Constitutiva que creó la Asociación Interamericana de Presupuesto Público. La entidad, formada por personas e instituciones, viene a unir sus esfuerzos a los de otras organizaciones nacionales e internacionales empeñadas en mejorar el contenido y utilización del instrumental presupuestario público en favor de nuestros países.

Se agrega de esta manera un nuevo frente de indagación y búsqueda de soluciones, un nuevo núcleo pensante y actuante en el contexto interamericano. La iniciativa tomada ha despertado nuevas esperanzas en quienes, conscientes de la complejidad y trascendencia de los problemas presupuestarios de la región, aspiran a obtener de esta institución nuevas perspectivas, nuevos enfoques, nuevas y variadas dimensiones del análisis de nuestros problemas. De allí el gran compromiso contraído y la enorme responsabilidad por ofrecer ayuda me-

diante una acción coherente, orgánica y en función de objetivos y políticas diáfananamente determinados.

La Asociación congrega a personas e instituciones en función de trabajo para el progreso de cada uno de los países del área. El objetivo primario es, de esta manera, el mejoramiento de realidades concretas de los distintos países con la ayuda de la visión enriquecida que de esas realidades proporciona la perspectiva multinacional de un mismo fenómeno técnico: el instrumento presupuestario.

Dentro de este orden de ideas, la Asociación irá adquiriendo personalidad institucional propia, se irá convirtiendo en **institución-concepto** —y no en un mero producto estatutario—, a medida que vaya forjando una imagen técnico-estratégica de lo que debe ser su acción dentro del contexto interamericano, tomando para ello como base la especificidad de cada medio ambiente nacional y la globalidad regional en la cual éstos actúan.

La realidad interamericana como producto de las realidades nacionales

El contexto social, económico y administrativo de cada país constituye una realidad única de perfil propio. Lo que a veces parece ser una similitud entre un país y otro, por lo general oculta un trasfondo de enormes desigualdades. De la misma manera, lo que con frecuencia parecen ser diferencias entre realidades técnicas de distintos países, en el fondo constituyen un mismo tipo de problemas o fenómenos de raíz común. Es aquí precisamente donde la perspectiva multinacional y transnacional del análisis técnico y estratégico cobra su máxima validez y sirve de refuerzo —no de sustituto— del análisis “uni-nacional”.

De esta manera se logra una productiva conjugación del carácter **transcultural** del fenómeno **técnico**, con el carácter **endocultural** del fenómeno **social**, surgiendo así “lo presupuestario” como un complejo socio-técnico abierto a la indagación multi e interdisciplinaria de todas las ciencias sociales, operando en distintos contextos nacionales.

La perspectiva analítica del fenómeno presupuestario como técnica¹ actuando en un determinado medio socio-económico, se ve entonces reforzada con el enfoque analítico multi y transnacional, en la medida en que éste surge de aquélla como expresión de una globalidad mayor que enriquece el análisis nacional dándole así un verdadero carácter de **totalidad analítica**.

Planteado en estos términos, la globalidad del análisis a nivel regional no sería un simple producto deductivo sin sustentación empírica, ni una abstracción flotante sin asidero en la realidad. Por el contrario, constituiría una inducción objetiva y científica, basada en realidades nacionales debidamente diferenciadas y al mismo tiempo unidas por un vínculo común: la técnica presupuestaria.

El análisis del fenómeno presupuestario (y la correspondiente estrategia de inducción de cambios) dentro de una perspectiva puramente nacional, es una condición necesaria pero al mismo tiempo insuficiente para la comprensión cabal y total de las limitaciones, alcances y perspectivas de la técnica en sí. Confinar el análisis a la sola experiencia nacional —y fijar estrategias de mejora dentro de esa sola perspectiva— reduce notablemente la versatilidad y el número de alternativas posibles para el perfeccionamiento técnico y su implementación. Ensachar el ámbito del análisis viene a ser entonces un aporte de notable valor que contribuye poderosamente a la “factibilidad técnica” y a la “viabilidad socio-política” del instrumento presupuestario.

Este parámetro más general y **complementario** del análisis, aportado por una visión multinacional del comportamiento de la técnica supone, lógicamente, un fuerte ingrediente de investigación tecnológica y social profunda y rigurosa. La técnica presupuestaria, analizada exclusivamente a la luz de una realidad local, tiende a agotarse dentro de las reducidas posibilidades de su propia concreción, privándose de la riqueza conceptual que deriva de un ámbito analítico mucho mayor.

1) No es el propósito del presente Editorial abundar sobre la problemática conceptual en torno a la noción de ciencia, técnica, arte, tecnología, ciencia fáctica, ciencia formal, etc.

El camino por recorrer

Como se desprende de las consideraciones anteriores, las actividades que debe desarrollar la Asociación Interamericana de Presupuesto Público adquieren notable significación. Es mucho lo que queda por hacer en favor del mejoramiento técnico de nuestros países, labor que difícilmente podrá darse algún día por terminada.

Fortalecer el contenido técnico-científico del instrumento presupuestario y darle viabilidad en su contexto, constituye un verdadero desafío de la región a sus Gobiernos, instituciones y especialistas. Se necesita fortalecer la confianza de quienes han venido trabajando esperanzados en el logro de una aplicación plena y productiva del instrumento presupuestario en su más elevada concepción técnica. Pero esa confianza sólo podrá reforzarse si no se elude el cuestionamiento constructivo de los conceptos y estrategias, si se enfrentan con amplitud de criterio y frío realismo los resultados de una evaluación profunda de lo hecho hasta ahora, reconociendo errores y enfrentándolos con la valentía necesaria para enmendarlos por la vía de la indagación, de la discusión desprejuiciada y de la evaluación constante y rigurosa.

Hoy más que nunca el Presupuesto por Programas tiene plena vigencia en el ámbito interamericano y nuestra Asociación está comprometida con los esfuerzos por materializar en su expresión más acabada esa vigencia. Para ello se tiene muy presente, en primer lugar, el necesario grado de refinamiento y solidez teórico-conceptual, lo cual se logra mediante una audaz y permanente labor de investigación empírica y teórica de gran rigor metodológico que permita ver al área interamericana como una **unidad dentro de lo diverso**, en la que el análisis micro y macro técnico y social produzca una **síntesis creativa** producto de las realidades nacionales **en favor de esas mismas realidades**.

En segundo lugar, que por actuar la técnica dentro de determinado contexto socioeconómico, su análisis necesariamente debe hacerse en función de la **dualidad técnica-contexto** y no como un problema puramente tecnológico.

En tercer lugar, convencer de sus ventajas y limitaciones y de las enormes posibilidades de su utilización productiva a quienes dudan o niegan rotundamente la validez de la técnica presupuestaria.

Y en cuarto lugar, tener presente que en materia de Presupuesto por Programas es mucho más largo el camino que queda por recorrer que lo ya transitado y que en la evaluación que se haga de la implantación de esa técnica deberá incluirse, en calidad de objeto de la investigación, no solamente al contenido de la técnica en sí, a su contexto, a los niveles ejecutivos que deben llevarla a la práctica, sino también a las **estrategias** utilizadas para inducir cambios, así como a los **especialistas** que pregonan dichos cambios.

De allí que la organicidad, la claridad de objetivos y políticas y la acción programada con racionalidad estratégica, deberán siempre prevalecer a fin de evitar esfuerzos estériles producto de acciones dispersas, asistemáticas y circunstanciales. De esta forma la ASIP cimentará una personalidad institucional sólida y productiva que desarrolle todo su potencial en beneficio de los países del área. Con el apoyo y el concurso de especialistas, instituciones y gobierno, la Asociación podrá cumplir su cometido a cabalidad y llegar a ser un valioso instrumento de cooperación técnica del cual todos podamos sentirnos orgullosos. Seguro estamos de ello.

Caracas, Junio de 1974.

Luis Rodríguez Mena

Temas Sobre el Gasto Público y el Desarrollo Económico y Social

El tema del Gasto Público y su incidencia en el desarrollo económico y social, especialmente enfocado a las experiencias de América Latina, fue centro de interés del reciente IV Seminario Interamericano que se celebró en México entre los días 5 y 10 de Mayo pasado.

La Revista de ASIP considera de interés ofrecer a sus lectores la publicación de trabajos relacionados con dicho tema, al mismo tiempo que el texto de las resoluciones y recomendaciones del mencionado Seminario que aparece en las págs. 117 y siguientes.

Se publica el trabajo **"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"** preparado por el Prof. Jorge Irisity, en colaboración con el Prof. Enrique Sierra, respecto al cual las recomendaciones y consideraciones del IV Seminario hacen referencias expresas. Este trabajo se presentó al IV Seminario por encargo y bajo patrocinio de la ASIP.

..... Igualmente se consideró de interés publicar el trabajo **"El Gasto Público y el Desarrollo Económico y Social"** preparado por el Dr. John Adler, experto de nacionalidad estadounidense, vinculado desde muchos años al Banco Mundial y actual-

mente Director del Departamento de Programación y Presupuesto de dicha entidad. El Dr. Adler preparó este trabajo para el IV Seminario de Presupuesto, por encargo especial del Programa de Administración para el Desarrollo de la OEA. Si bien el documento del Dr. Adler no fue objeto de análisis ni discusión en los trabajos de Comisión del Seminario, su presentación en la sesión plenaria inicial motivó controvertidas y animadas discusiones entre los participantes del evento.

Finalmente se publica el trabajo **"Criterios de Asignación del Gasto Público en funciones de Políticas de Desarrollo"** del Dr. Gonzalo Martner G., especialista chileno de reconocida versación en la materia, con muchos años de experiencia en responsabilidades ejecutivas en su país y asesoría en diversos países del área y otras regiones como experto de la Organización de las Naciones Unidas. Se estima que este documento aporta importantes conceptos en el análisis del tema y los puntos de vista polémicos sobre el mismo.

I

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. *

- *) 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.

PROLOGO

Durante la reunión celebrada por el Consejo Directivo de la Asociación Interamericana de Presupuesto Público (ASIP) entre los días 29 y 30 de noviembre de 1973, se discutió con los delegados del Ministerio de Hacienda y Crédito Público del Gobierno de México el punto relativo a los temas de análisis y discusión en los Seminarios Interamericanos.

Estaban presentes en esa reunión los siguientes miembros del Consejo Directivo: Sr. Gustavo Acuña, Director del CICAP —sede principal—, en su calidad de Vicepresidente de ASIP; el Sr. Bolívar Lupera, Director General de Presupuesto de Ecuador, como Secretario del Consejo Directivo de ASIP; Sr. Antonio Amado, experto del ILPES, como vocal titular; Sr. Ramiro Cabezas, experto del Instituto de Administración Pública de Nueva York, como vocal alterno; Sr. Juan C. Vinelli, Director Ejecutivo de Presupuesto del Perú, como vocal alterno; Sr. Jorge Irisity, experto asesor de la Dirección General de Finanzas Públicas del Ministerio de Hacienda de Venezuela, como vocal alterno; el suscrito Presidente de la Asociación; y el Secretario Ejecutivo de la misma Sr. Luis Rodríguez Mena, asesor del Ministerio de Hacienda de Venezuela. La delegación del Gobierno de México la integraban el Lic. Marco Antonio Cubillas y el Lic. Gerardo De la Sierra.

Al considerar el proyecto de temario que en esa fecha estaba preparado, para este IV Seminario, el Consejo Directivo de ASIP estimó que el tema del Gasto Público en el Desarrollo Económico y Social no encuadraba —por su generalidad y por el amplio margen de discrecionalidad y conceptualización ideológica que implica— dentro del interés por la profundización de diversos temas concretos que se han discutido en Seminarios y eventos técnicos anteriores. Por esa circunstancia ASIP recomendó a los organizadores de este evento que el tema se refiriera a "Técnicas de evaluación de los efectos económicos y sociales del gasto público". Se consideró que enmarcando el tema en aspectos metodológicos que aún no están suficientemente desarrollados y experimentados en el área, se podría ofrecer a los participantes y recibir de ellos un conjunto de criterios objetivos a través de cuya aplicación, cada experiencia nacional pueda —en adelante— ir desenvolviendo su propia estrategia del gasto público. apoyada en la concep-

tualización teórica que mejor exprese los anhelos de sus propias fuerzas sociales y mejor se adecue a las características estructurales y a la dinámica de cada etapa de su desarrollo.

En nuestro concepto estimamos, por un lado, que ya existe un suficiente "bagage" de análisis sobre teorías del gasto público como para ilustrar y orientar las decisiones de los responsables de conducir la estrategia de planificación del desarrollo de un país, en el marco de las distintas formas de organización económico-política que presenta actualmente el mundo. Y por otro lado entendemos que si bien el modelo de subdesarrollo en América Latina tiene un conjunto de causas comunes que lleva a la necesidad de que sus países vertebren una acción conjunta para ubicarse con dignidad en el contexto internacional, al interior de sus propios procesos se descubren características muy específicas —de base histórica, social, económica y política— que transformarían en un esfuerzo sin sentido el pretender definir una teoría del gasto público como "modelo" de aplicabilidad uniforme para todos ellos.

La flexibilidad y amplitud de criterio de los organizadores de este IV Seminario, al dar recibo al planteamiento de ASIP, permite que este tema y estas inquietudes sean objeto de análisis y discusión, y que los participantes en este evento puedan intercambiar las consideraciones y experiencias de sus países en relación al gasto público, tanto en los aspectos conceptuales como en los metodológicos.

En el marco de la colaboración que ASIP resolvió a la realización del IV Seminario, hemos estimado oportuno aportar un documento de trabajo sobre el tema de "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", el que fue encomendado al Sr. Jorge Iristy y —en régimen de consulta— al Sr. Enrique Sierra, ambos de reconocida versación en estos temas.

Dada la naturaleza y objetivos de la Asociación Interamericana de Presupuesto Público, el trabajo no expresa la opinión de ASIP sino su interés

técnico profesional de canalizar y concretar el intercambio de enfoques en las disciplinas de la técnica presupuestaria y afines. En este sentido hemos requerido de los autores que en el análisis del tema se establecieran los nexos concretos entre los criterios y métodos para la determinación de una política de gastos públicos con el instrumental técnico del trabajo presupuestario. Creemos que de esa manera el aporte de este documento de trabajo para el IV Seminario, enriquecido con las apreciaciones de los asistentes, maximizará sus posibilidades de ser útil a los sistemas presupuestarios y a los técnicos que laboran en ellos.

Como es de conocimiento de los participantes, la Asociación Interamericana de Presupuesto Público nació de la iniciativa de un grupo de técnicos en la oportunidad de celebrarse el Primer Seminario de Presupuesto en Caracas en 1971. La vinculación de profesionales, técnicos e instituciones que actúan en el área del trabajo y las técnicas presupuestarias en América Latina que ASIP promueve, es de carácter absolutamente independiente, en su propósito de impulsar el conocimiento y el desarrollo de las técnicas de programación y administración de los presupuestos públicos. Su organización prevé la creación de agrupamientos profesionales nacionales y su programa de actividades busca apoyar las inquietudes que a nivel de cada país se consideren prioritarias en la problemática de dichas disciplinas. Este apoyo al IV Seminario Interamericano de Presupuesto Público debe considerarse como el punto de partida del programa de actividades de ASIP en su etapa actual de realizaciones.

José Vts. Rodríguez Aznar
Presidente.

Caracas, abril de 1974.

CRITERIOS PARA LA EVALUACION DEL GASTO PUBLICO Y BASES PARA EL DISEÑO DE UNA METOLOGIA PARA MEDIR SUS EFECTOS EN EL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL *

Por Jorge Irisity J.

I. INTRODUCCION

En la dinámica de la administración estatal se suceden sistemáticamente distintas instancias en las cuales la evaluación de las decisiones que implican gastos públicos o variantes en los mismos, tiene especial relevancia.

Se evalúa la política global, sectorial o regional del gasto público en la etapa de las opciones para decidir su asignación a determinados fines concretos. También se evalúa durante el proceso de la gestión estatal para verificar que los resultados y los efectos deseados se vayan alcanzando. Finalmente se realiza evaluación cuando se analizan —a posteriori de la ejecución— los resultados y efectos con fines de medición de eficiencia y determinación de responsabilidades y con propósitos de investigación de referencia para planificar y apoyar las decisiones futuras.

*) Este trabajo ha sido realizado en consulta especial con el Profesor Enrique Sierra para su presentación en el IV Seminario Interamericano de Presupuesto Público, celebrado en Ciudad de México del 5 al 10 de mayo de 1974.

En la primera instancia indicada la tarea de evaluación está integrada al trabajo de planificación. En la segunda instancia al trabajo de administración ejecutiva y supervisión. Y en la tercera a tareas de auditoría interna, a las de supervisión y también al trabajo de planificación.

En todas las experiencias prácticas de los métodos para tomar decisiones en materia de gasto público, hay alguna forma —aunque sea muy primaria— de trabajo de evaluación.

En la administración financiera y presupuestaria tradicional predominaron siempre los criterios apoyados en los aspectos "monetarios", determinándose la bondad de una política de gasto público en función de su concordancia con los recursos financieros estimados del Fisco, calculados en base a las conductas históricas normales del sistema tributario y a las posibilidades de endeudamiento público. Los problemas relativos a ¿qué tipo de actividades y acciones financiaban los gastos públicos? se definían por el juego de las presiones socio-económicas que convergen en el Estado —a través de sus distintos organismos— buscando la cobertura de los déficit de servicios en los sectores de actividad de sus funciones tradicionales: seguridad, justicia, relaciones externas, así como educación y salud. Este método de trabajo que aún perdura parcialmente, correspondió a las etapas históricas en que el Estado no había alcanzado el grado de incidencia y la diversificación de actividades que muestra actualmente en cualquier tipo de organización socio-política que se analice.

Modernamente los criterios de evaluación tienen otros alcances. En primer lugar el análisis de tipo global respecto de los impactos del gasto público en los flujos financieros de toda la economía y su incidencia como "dinamizador" o "enlenteecedor" de determinadas actividades económicas y de ciertos procesos sociales. En segundo lugar estudios relacionados con aplicaciones concretas de los gastos públicos en los cuales se practica la evaluación económica y financiera. Es el caso de las técnicas de evaluación de proyectos y de determinados planes y programas de las actividades estatales. En tercer lugar el análisis de eficiencia: productividad/costo; productividad/mano de obra; y otros análisis en relación a resultados y aplicación de

recursos tales como equipo, insumos, etc., así como las verificaciones de calidad, que se practican en escasos tipos de programas, p. ej.: en los casos de construcción de obras de mucha importancia o en programas de actividades productivas de empresas públicas.

II. FACTORES DE COMPLEJIDAD PARA LA EVALUACION DEL GASTO PUBLICO

Hay aspectos que hacen que la evaluación del gasto público sea más compleja que la de otras variables instrumentales, como por ejemplo, las del financiamiento externo e inclusive la política de precios. Algunos de ellos son:

- a) El hecho que haya una práctica institucionalizada de negociación del presupuesto anual, en que el Poder Ejecutivo tiene que hacer concesiones al parlamento y a los grupos de presión ahí representados, o a estos —de todos modos— aún en los casos en que no existen parlamentos, y que influyen fuertemente para decidir gastos en función de sus intereses, lo que da lugar a una menor organicidad del presupuesto respecto a los objetivos de mayor ponderación y más generales de la economía.
- b) Que dicha negociación sea anual, en circunstancias que hay objetivos que para lograrlos demandan un período mayor y que exigen un tratamiento sistemático. Esta circunstancia produce discontinuidad y deseconomías.
- c) El hecho que el gasto produzca efectos, a veces muy intensos, en la coyuntura económica y que sea objeto de una asidua y meticulosa observación por parte del parlamento y de la oposición al gobierno.
- d) La posición doctrinaria que existe en América Latina de resistencia a la acción estatal genérica en la economía, a pesar de lo cual los grupos de interés se sirven de ella para sus propósitos específicos.
- e) Las circunstancias de hecho por las que se atribuyen capacidades al gasto público para cumplir diversas fun-

ciones y perseguir variados objetivos simultáneamente, sin determinar previamente la debida coherencia entre ellos.

- f) El hecho que aún en los casos en que se logra definir con coherencia determinados objetivos al gasto público, la gran sensibilidad de la economía de los países de América Latina a sus distorsiones internas y a las variables externas impiden casi siempre implementar y concretar tales objetivos.

III. BASES PARA LA EVALUACION DEL GASTO PUBLICO

Establecer un sistema de evaluación del gasto público exige la definición de las bases sobre las cuales ésta se realizará y su oportunidad.

Se deberá lograr la mayor precisión en determinar: a) los objetivos ante los cuales se evalúa; b) la capacidad de producir efectos que tiene el gasto público; c) ¿cuáles son los gastos a evaluar?; d) el propósito de la evaluación, su momento y su aplicación.

1. Objetivos del gasto público

La evaluación puede tomar de referencia los objetivos que la teoría del desarrollo plantea en forma de tesis. Estos son el ritmo de crecimiento, el grado de redistribución progresiva, el nivel ocupacional y de absorción del marginalismo en materia de empleo, la ampliación y diversificación de las exportaciones, el grado de industrialización, la creación de infraestructura, el mejoramiento del nivel de vida, el crecimiento y el mejoramiento de los servicios de educación, salud y vivienda, etc. Las propias características del desarrollo de cada realidad nacional y el estudio teórico y metodológico de esos objetivos aplicados en cada caso podrían permitir organizarlos de manera que sirvan a la evaluación.

Pero también puede tomar de referencia los objetivos que el gobierno haya declarado que persigue. Esta es una declaración de intenciones a base de los elementos políticos y del diagnós-

tico que se haga de la economía y de la sociedad. Tal declaración puede comprender algunos de los objetivos señalados más arriba, o todos. Lo ideal es que los objetivos declarados estén suficientemente especificados en cuanto a intensidad y tiempo, y también si es posible en cuanto a su localización geográfica. Estos serían objetivos planificados como metas de desarrollo.

Teniendo en cuenta que el fin de una metodología como la de evaluación es tanto el análisis de resultados alcanzados —instancia de la administración ejecutiva y de supervisión— como el apoyo a los trabajos de planificación, se desprende que los objetivos-tesis determinados por la teoría del desarrollo sirven para definir —apoyándose en ciertos métodos—, los objetivos-metas del respectivo plan gubernamental.

2. La capacidad de producir efectos que tiene el gasto público

Hay una teoría sobre la capacidad de efectos del gasto público en la coyuntura como variable de compensación o de regulación. Hay además varios enunciados sobre las funciones mecánicas que de hecho cumple el sector en las actividades económicas, en el campo de la producción, de la inversión, de la redistribución, del financiamiento y de las corrientes monetarias.

Pero por otro lado, en cada país, el gasto público se ha estructurado de tal manera y la economía es tal que produce ciertos efectos reales. Estos efectos pueden ser los mismos que dice la teoría o distintos. La teoría dice hasta donde —nominal o potencialmente— puede llegar el gasto público como variable instrumental, mientras que la expresión concreta del gasto público en cada realidad y en cada etapa dice hasta donde prácticamente llegan esos efectos.

Los responsables de definir la política económica tienen que decidir si se ajustan a la capacidad teórica o potencial de efectos que el gasto tiene sobre la economía o si se pretende que adquiera mayor potencia en algún sentido determinado. Eso se desprende de sus propias concepciones teóricas y del diagnóstico de la realidad.

El método de evaluación que se adopte tiene que servir —con objetividad— a los responsables de dicha política para de-

cidir la alternativa concreta. Un problema importante de metodología sobre este aspecto es el de determinar con qué intensidad tiene que actuar el gasto público en la economía para producir los efectos deseados. Generalmente el grado de monopolio de la economía, su falta de integración y su dependencia externa la hacen relativamente inflexible, lo que le exige al gasto público actuar con más fuerza. Ello puede traducirse en más gasto y en usos más concentrados para provocar ciertos efectos.

3. ¿Qué gasto público evaluar?

3.1 Ambito del sector público

Esta interrogante comprende establecer la delimitación del sector público y la determinación de los gastos que interesan y que se pueden evaluar.

En relación con el primer punto existe abundante documentación metodológica acerca de la cobertura del sector público. Es cuestión importante al método definir si en el concepto de sector público van a entrar los organismos y empresas descentralizadas, las empresas mixtas, etc. En cuanto al ámbito de comprensión del "gasto público" habrá que definir si su cobertura se va a reducir sólo al presupuesto "fiscal" o si se va a extender todo el movimiento de fondos del sector público en la expresión más amplia de éste como productor de bienes y servicios, intermediador comercial y financiero, administrador de políticas y decisiones con incidencia en el financiamiento de la economía en general, etc. Un punto específico que debe definirse —por la magnitud del movimiento de fondos que implica— es si se considera o no al sistema de seguridad social.

Se estima que el punto de vista más correcto es tomar la más amplia cobertura del gasto, sin embargo, hay que reconocer que atendiendo a problemas de orden metodológico se podrían dejar sin considerar partidas de gastos muy especiales o de tipo esporádico que sean de difícil evaluación sistemática. Por la misma razón se debe plantear que no todo el gasto público se podrá evaluar con el mismo grado de profundidad y sofisticación, aunque es deseable que la metodología sea al mismo tiempo eficiente y homogénea para el mayor volumen posible del gasto público considerado.

Un inconveniente práctico para la utilización de una metodología homogénea es la diversidad de "tipos" de presupuesto. El presupuesto fiscal o de la administración central, de las entidades descentralizadas, de empresas, de órganos de gobierno estadual, provincial y/o municipal, etc., constituyen cada uno de ellos un ciclo cerrado de trabajo de administración financiera y de gestión real, que resulta difícil integrar en la práctica. Sin embargo, teniendo presente que el presupuesto de la administración central es cada vez menos significativo en la realidad de los países de América Latina, por la expansión de las instituciones y empresas autónomas y descentralizadas, debe adoptarse algún criterio práctico operante para aplicar una metodología homogénea. Una solución sería trabajar con un presupuesto consolidado del sector público que se haya elaborado a partir de los distintos "presupuestos aprobados" de los diversos ámbitos institucionales. Esta solución busca superar los problemas administrativos, jurídicos y contables del presupuesto de cada organismo o empresa. Dependiendo del alcance y el propósito de la evaluación también se podría utilizar una cuenta de fuentes y usos de fondos que clasifique entradas y salidas conforme a la desagregación de datos y análisis que interese realizar. Un modelo de este esquema puede ser el propuesto por el Profesor Enrique Sierra, en su trabajo "Notas de la cátedra de política económica", que se reproduce en la página siguiente.

3.2 Gastos e ingresos públicos

Al referirnos a una forma de presupuesto consolidado del sector público o a la utilización de un esquema de fuentes y usos de fondos, es necesario vincular a este tema el análisis de los ingresos públicos. Aunque semánticamente constituyen temas opuestos, en el análisis de los efectos sobre el desarrollo son igualmente importantes de considerar y deben evaluarse conjunta y complementariamente. Ambos —gastos e ingresos— producen efectos y lo que interesa determinar es el sentido de esos efectos en relación a un mismo objetivo. Gastos e ingresos pueden tener efectos en el mismo sentido, habría dos fuerzas que impulsen, entonces, el objetivo; pero puede producirse la circunstancia que los efectos sean inversos; o que una variable —los ingresos, por ejemplo— no tengan efecto y la otra sí.

ESQUEMA DE FUENTES Y USOS DE FONDOS (CONSOLIDADOS) DEL SECTOR PUBLICO

Ingresos

1. Tributarios

- a) A la renta
- b) Al patrimonio
- c) Al consumo
- d) A las herencias y donaciones
- e) A las compra-ventas
- f) A las importaciones y exportaciones
- g) Contribuciones de seguridad social
- h) Otros ingresos tributarios

2. Ingresos por ventas

- a) De bienes y servicios producidos por las entidades públicas
- b) De bienes en desuso
- c) De derechos de propiedad ... etc.

3. Donaciones al Estado

4. Endeudamiento público

- a) Deuda interna
 - i) Con el Banco Central
 - ii) Con la Banca privada
 - iii) Con Empresas privadas
 - iv) Con las familias
- b) Deuda externa

Egresos

5. Por actividades de producción

- a) Por contratación de factores

- i) Remuneraciones

- ii) Rentas

- iii) Intereses

... etc.

- b) Por adquisición de bienes y servicios

6. Por actividades de inversión

- a) Por contratación de factores

- i) Remuneraciones

- ii) Rentas

- iii) Intereses

... etc.

- b) Por adquisición de bienes y servicios

7. Por traslación definitiva

- a) Transferencias

- b) Subsidios

8. Por traslación temporal

- a) Aportes a empresas privadas

- b) Créditos a agentes privados

- c) Depósitos en entidades privadas

9. Por amortización de la Deuda Pública

- a) Deuda Interna

- b) Deuda Externa

Se entiende que el interés por evaluar el gasto público es para justificarlo y asignar mejor los ingresos públicos. Por lo tanto, es igualmente importante justificar los ingresos en base a sus propios efectos, toda vez que su carga es mucho más resistida que el gasto mismo. Tan resistida es que, en base de teorizaciones, muchas veces ajenas a la realidad de los países, se sostiene toda una oposición a éstos y especialmente a los ingresos con mayor efecto redistributivo.

Por estas razones —y más específicamente por aquella relativa a la dirección de los efectos— es difícil abstenerse de considerar en la evaluación del gasto el tema de los ingresos. Aún más hay aspectos de los gastos que están en estrecha relación con los tipos de recursos con que se financian, tales como los solventados con ingresos de "afectación específica". Este tipo de gastos con financiamiento asegurado puede llevar a los objetivos más allá del límite deseado, o puede dejarlos por debajo de las metas programadas. Ambas situaciones provocan deseconomías.

4. ¿Para qué se evalúa?

Los gastos e ingresos públicos a evaluar y la forma de clasificación, así como el grado de agregación con que se tomen, están en relación directa con los objetivos que interesa evaluar. Estos aspectos tienen que ser coherentes en el sistema que se adopte, aunque debe admitirse que pueden haber objetivos de muy difícil evaluación desde un punto de vista metodológico sobre todo si no se ha llegado a concebir un buen método de evaluación.

Para encaminar nuestro razonamiento a alguna recomendación práctica debemos reubicar aquí algunos puntos a los que ya nos hemos referido. El objeto de la evaluación debe ser el objetivo-meta del Plan de Gobierno y el elemento de medición los efectos reales del gasto en un sistema económico nacional concreto, es decir la función mecánica que de hecho ejecuta el gasto público en la realidad del país de que se trate.

4.1 El propósito de la evaluación

Asumiendo que cada país tenga conceptualizado en

términos ideológicos el conjunto de objetivos-tesis para la función del gasto público en la economía nacional, la evaluación podrá apuntar a dos propósitos: 1. Confrontar la función mecánica real efectivamente alcanzada por el gasto público en cada área y en el conjunto de actividad económica, con la función potencial óptima que pudiera alcanzar de acuerdo con las tesis de la teoría del desarrollo adoptada como propósito del país; y 2. Confrontar dicha función mecánica real con el objetivo-meta del Plan de Gobierno, lo que permitirá —al mismo tiempo— evaluar si tales objetivos del Plan son coherentes con los objetivos-tesis de la concepción teórica.

Alcanzar tales propósitos con la evaluación supone adoptar diferentes clasificaciones y áreas de análisis. La mayoría de las clasificaciones son las que los países han incorporado a sus sistemas presupuestarios a partir de sus intentos de adopción de la técnica de presupuesto por programas, las que deberán utilizarse en forma directa o combinada según las circunstancias. En cuanto a las áreas de análisis la metodología podrá comprender —según las necesidades— trabajos en el área monetaria-financiera para establecer todo el juego de relaciones en medidas de valor monetario y trabajos en el área de mediciones reales estableciendo relaciones en medidas cuantificadas de insumos, recursos humanos, equipamiento, relaciones técnicas estructurales de producción, etc.

4.2 Instrumentos de análisis

En cuanto al grado de agregación de la evaluación es determinante la forma como se agrupan los conceptos del gasto. Muchas veces un detalle excesivo de la evaluación puede conducir —como ocurre a veces con los modelos de simulación— a dificultades para aprehender lo más relevante, ya que si bien se obtienen muchos resultados cuantificados, la teoría no es lo suficientemente rica como para interpretarlos. Por el contrario, cuando se utiliza una agregación muy fuerte de datos, se puede incurrir en la pérdida de indicadores fundamentales. Puede aceptarse como criterio general que el grado adecuado de desagregación sería aquél que permita al instrumental teórico y metodológico ser operantes y al mismo tiempo les cree condiciones para el progreso de ambos.

Si la concepción teórica es coherente, clara y fuerte y el sector público es amplio, es obvio que el grado de desagregación conviene que sea amplio. Si la teoría es débil y el sector público poco relevante, la desagregación sobre ciertos aspectos específicos no será muy útil. Es fundamental entonces el análisis de cada realidad concreta.

Nuevamente se debe recordar la posibilidad de utilizar los métodos instrumentales de la técnica de presupuesto por programas para aplicar los criterios concretos de agregación y desagregación de los gastos públicos. En particular resultan especialmente adecuadas las clasificaciones económica y sectorial, especialmente esta última utilizada no solamente como una clasificación de análisis sino como la base de estructuración del presupuesto consolidado del ámbito público con informaciones expresadas en valores monetarios y en cuantificaciones y referencias reales. En este sentido es de interés reproducir algunos conceptos básicos del Dr. José Vicente Rodríguez Aznar sobre presupuestos sectoriales en contraposición a la aplicación formal de categorías programáticas amarradas a la estructura de organización administrativa de cada institución.

“La programación de presupuestos sectoriales es una técnica de mucho mayor alcance que la simple clasificación sectorial, si bien ésta es indispensable para llegar a aquélla. En efecto, para programar sectorialmente el presupuesto debe utilizarse la clasificación sectorial del gasto, pero así como esta última se puede obtener reagrupando los gastos de un presupuesto formulado bajo cualquier modalidad, la programación de presupuestos sectoriales asigna recursos para el cumplimiento de metas concretas establecidas a cada uno de los programas que conforman un sector, en vinculación con los planes de desarrollo y en función de los objetivos fijados para el respectivo sector; por consiguiente, la programación sectorial del presupuesto se refiere fundamentalmente a la concreción de las acciones a realizar en determinado sector, estableciendo la armonía y coordinación necesarias para obtener los resultados más favorables; dichas acciones se programan en función de sus metas y relaciones complementarias, independientemente de cuáles sean los organismos públicos encargados de su ejecución; es decir, se establecen las metas y recursos necesarios para

ello a nivel de los distintos programas en que se clasifica un sector y, posteriormente, se asignan las respectivas responsabilidades a los organismos públicos correspondientes. En esta forma, la formulación presupuestaria insiste más en la programación del desarrollo quedando relegada a un segundo plano la clasificación institucional.

A través de la programación de los presupuestos sectoriales se fijan metas y se asignan recursos bajo el mismo esquema sectorial existente en el plan; se establecen acciones coherentes para los respectivos programas que conforman un sector y, en definitiva, se logra la adecuación necesaria entre la planificación y la programación presupuestaria”.

4.3 La tarea de emprender y organizar la evaluación del gasto público

Hay que reconocer que las implicaciones políticas y otras comentadas en el punto “Factores de complejidad para la evaluación del gasto público” no han dejado —hasta ahora— progresar los métodos que permitan evaluar el efecto del gasto y de los ingresos públicos en el desarrollo de las economías nacionales y de los sistemas sociales.

Hay que convenir que los métodos sobre evaluación del gasto público exigen la existencia de planes de objetivos, presupuestos económicos nacionales y planes operativos anuales. Casi todos los países de América Latina han formulado planes de objetivos, pero no todos los tienen vigentes y actualizados. Menos son los países que tienen organizados métodos para elaboración de presupuestos económicos nacionales y que preparan planes anuales operativos.

Con esa realidad en lo referente al desarrollo de los instrumentos básicos para poder implementar un sistema de evaluación de los efectos del gasto público, debe reconocerse que constituye un problema difícil de abordar “de una vez” y conviene partir con un método progresivo. El Profesor Enrique Sierra recomienda en este sentido ir formando esquemas de análisis gradualmente más complejos —generales y específicos por sectores— para ir vaciando sistemáticamente la in-

formación del gasto en relación a los objetivos, y crear grupos de trabajo para el estudio permanente de esa información en: a) lo metodológico-teórico; y b) lo político-económico. Lo importante es llegar a determinar —en cada caso— qué tipo de funcionalidad hay entre gasto y objetivo.

Esta preocupación del Prof. Sierra sobre modos de empezar a abordar el método, obedece al hecho que en América Latina se observan diferentes tipos de ámbitos públicos con magnitudes y estructuras de gastos públicos notablemente diferentes. Cada tipo de "ámbito público" exigirá un método también diferenciado pues aun cuando los objetivos generales del desarrollo puedan ser similares, la política para llegar a ellos es distinta en cada caso y esta política se refleja en las características peculiares del sector público de cada país.

4.4 Fases para la organización de una metodología

La tarea práctica concreta en lo teórico metodológico es, a nuestro juicio, lograr en primer término, la vinculación técnica del plan de objetivos, de los instrumentos de planificación global de corto plazo (presupuesto económico nacional y plan anual operativo) y de los presupuestos sectoriales, armonizando en la estructuración de este conjunto de instrumentos la utilización de una similar base estadística y de aplicación de conceptos para estar en condiciones de apoyar en ellos el trabajo de evaluación. La síntesis de este propósito se podría expresar proponiendo que los planes anuales operativos se "desagregaran" sectorialmente y que la programación presupuestal por el contrario logre una expresión "agregada" en cada sector.

El segundo paso tendiente a establecer las bases de evaluación del binomio "gasto-ingresos públicos" consiste en mostrar la relación directa entre éste y cada objetivo concreto del sector de actividades de que se trate. Esto es relativamente sencillo cuando se trata de funciones mecánicas en las que a través del gasto se accede a los factores y medios de la producción y mediante un determinado proceso se llega a la generación de bienes o servicios, pero no lo es cuando se trata de aplicación de gastos o captación de ingresos vinculados al logro de objetivos indirectos (subsidios, inversiones en infraestruc-

tura general, o los gastos implícitos en medidas especiales de exoneración impositiva, que se cuantifican a través de una reducción efectiva de ingresos potenciales).

El tercer paso debe comprender la ubicación del binomio "gasto-ingreso público" en el conjunto instrumental de que se vale la gestión administrativa gubernamental para implementar sus objetivos sectoriales (1). En cada objetivo-meta del

-
- (1) "...se ha convenido en llamar instrumento a los poderes que el Estado puede utilizar para inducir u obligar a los entes sociales a alterar su conducta, de tal manera que las acciones realizadas por éstos en el área de la producción, de la distribución, del consumo, de las finanzas, o de cualquier otra de la economía, sean positivas a la consecución de los objetivos de la política económica.

Caben en esta categoría de instrumento, por ejemplo, los diferentes tipos de impuestos, las inversiones públicas, las transferencias y en general todas las clases de gasto público; las distintas formas que toma el crédito público interno, tanto cuando se concede como cuando se obtiene del sector privado; la fijación de precios, salarios, tipos de cambio y tasas de interés; las diferentes maneras de financiamiento de la seguridad social y sus prestaciones; las formas de control de las importaciones, de las exportaciones y del movimiento de capitales con el exterior; la fijación de tasas de encaje, redescuento; el control del crédito bancario, las operaciones de cartera del banco central, etc.

También se califican como instrumentos las normas o disposiciones que las agencias estatales dictan y aplican para regular el comportamiento de los entes sociales tales como las disposiciones sobre instalación de establecimientos productivos, locales comerciales, medios de movilización y comunicaciones; las leyes del trabajo, los requisitos que se deben cumplir para la formación de sociedades, etc....".

"Si bien es necesario aislar los instrumentos para estudiarles su naturaleza, estructura y algunos aspectos de su administración, es altamente inconveniente concebirlos en forma separada cuando se trata de su utilización. Las decisiones de instituir un instrumento, así como la evaluación de su eficiencia, no pueden hacerse atendiendo sólo a las particularidades y al objetivo a que está orientado; sino que debe hacerse considerando la situación de conjunto que presentan los objetivos y el resto del instrumental.

El comentario anterior proviene del hecho que los instrumentos al actuar simultáneamente sobre una misma realidad, —es decir, al realizarse las operaciones instrumentales— a través de los efectos que provocan, generan entre ellos recíprocas relaciones. Estas relaciones tienen significación antes los objetivos que se persiguen con su aplicación. En efecto, ante un objetivo, dos o más instrumentos podrían re-

Plan y especialmente en los planes por sectores de actividad, debe estar definido el "conjunto instrumental" que la política del Plan haya decidido combinar para alcanzar tal objetivo. Generalmente el gasto aplicado o el manejo de una política especial de tributación no constituyen él o los instrumentos únicos y por lo tanto su mera evaluación —independiente de la observación sobre la aplicación de los restantes instrumentos— no servirá para medir resultados y efectos ni para calificar el grado de consecución del objetivo programado.

sultar antagónicos, en el sentido que las reacciones provocadas por cada uno sean contradictorias entre sí; o ser complementarios, si esas reacciones concurren en forma positiva al cumplimiento de ese objetivo...".

"Como lo que el Estado persigue no es un sólo objetivo, sino que es un conjunto, debe poner en acción también un conjunto de instrumentos bajo la condición de que sean formal y realmente compatibles entre sí. Esto es necesario para que tengan la eficiencia requerida por el conjunto de objetivos gubernamentales. La compatibilidad formal se logra a través de los planes, pero la real se obtiene en la práctica, es decir, cuando las orientaciones contenidas en los planes entran en el proceso de realizaciones que significa la ejecución de éstos. En el momento de la ejecución, los instrumentos desempeñan un rol de orientadores de las tendencias económicas en función de los objetivos plannificados, para lo que deben poseer la flexibilidad necesaria.

Tal flexibilidad no tiene por que ser atributo de cada instrumento en particular, lo debe ser del conjunto instrumental. En ese conjunto algunos instrumentos serán más flexibles que otros, según las circunstancias en que se desarrolle la ejecución del plan. Una forma de dotar al conjunto instrumental de la flexibilidad necesaria para la realización del plan es introduciendo nuevos instrumentos, modificando o eliminando otros, según se explicó anteriormente.

Ante un plan de objetivos se aprecia con facilidad la necesidad de concebir a los instrumentos como conjunto, porque un plan abarca toda la actividad económica (plan general) o gran parte de ella (plan sectorial o regional). Sin embargo, frente a objetivos aislados no resulta tan fácil concebir la aplicación de esta idea, en circunstancias que, como se vió más arriba, tales objetivos suelen requerir la movilización de más de un instrumento.

Por conjunto instrumental se entenderá entonces la totalidad de poderes movilizados por el gobierno para tratar de cumplir uno o un conjunto de objetivos económicos. Para los fines prácticos de la política económica, más que la formalidad de esta definición, lo que interesa es compenetrarse de la idea de conjunto instrumental, para evitar observar o apreciar el manejo de los instrumentos con simplicidad". (E. Sierra - Notas de clase citadas).

En el cuarto lugar de esta secuencia de trabajo para definir una metodología, se deben categorizar y distinguir conceptualmente "resultados" y "efectos". Si por un supuesto errado en la potencialidad esperada en términos de efectos mediante el alcance de determinados resultados, tales efectos no se producen a pesar de que los resultados concretos se hayan alcanzado, dependerá del sentido y nivel de análisis de la evaluación de diferente forma de calificar los logros. Esto por su parte lleva a considerar los distintos niveles institucionales y los diferentes "centros de interés" que motivan la tarea de la evaluación. A las unidades operativas de base les motiva la evaluación interna con sentido de medir su propia eficiencia y responsabilidad en el alcance de "resultados". Ellas pueden tener idea y opinión sobre los efectos de esos resultados en una frontera más amplia que la de su propia gestión (p. e. el ámbito sectorial o regional), pero no tienen tuición ni responsabilidad en el manejo de instrumentos controlados por otros organismos. Por el contrario, a los organismos técnicos de dirección intermedia y superior les interesa evaluar la suma de "resultados" de la acción de distintos organismos operativos —aquellos que manejan los instrumentos que convergen en el objetivo programado—, para valorar no sólo los resultados sino sus efectos.

Aunque en algunas circunstancias puede encontrarse que un resultado es al mismo tiempo el objetivo (p. e. el nivel de producción de una empresa de abastecimiento cuya cuantificación implique, al mismo tiempo, un grado deseable de la satisfacción de las necesidades de consumo del bien producido), la complejidad de la interrelación de actividades y de la influencia de efectos del "conjunto instrumental" ya explicado, determina que la evaluación de efectos implique el trabajo y la organización de unidades de supervisión y la utilización de técnicas combinadas capaces de medir y analizar en forma aislada y al mismo tiempo integral los resultados concretos y los efectos de la aplicación de cada uno de los instrumentos vinculados a un objetivo-meta del Plan. En términos de la organización habitual existen en los países de América Latina podríamos decir que la responsabilidad de evaluación de "resultados" se debe ubicar en las unidades ejecutoras y en las unidades de presupuesto encargadas de supervisar la ejecución y/o la formulación de los programas presupuestarios ;y que la evaluación de obje-

tivos del plan anual operativo en el análisis de la relación "conjunto instrumental/resultados/efectos/objetivo/" caería en la órbita de las unidades sectoriales y centrales de planificación.

4.5 Técnicas a vincular en la metodología de evaluación

Un concepto de evaluación integral ligado a la diversidad de instrumentos que se conjugan en un objetivo-meta de un Plan, obliga también a no parcializarse en las técnicas y disciplinas de trabajo a utilizar para llevar a cabo la evaluación.

Hemos visto que una gran gama de los instrumentos de acción en la política económica son susceptibles de medición cuantitativa en términos monetarios, y en base a ello es que se han desarrollado las técnicas de análisis, proyección y planificación económica, así como el sistema de relaciones e indicadores concebidos para medir la evolución del proceso económico. Pero también incluimos como tales, y lo son efectivamente, medidas de reglamentación, prohibiciones, y diversas formas especiales de persuasión para adecuar la conducta del sector privado a objetivos generales o parciales del Plan de acción gubernamental. Se podría argumentar, de todos modos, que cada uno de estos instrumentos especiales tiene posibilidad de ser medido —cuantificando sus efectos en términos monetarios potenciales y reales— y por lo tanto todo podría ser manejado con técnicas de econometría. Sin embargo, la evaluación no puede concebirse sólo como una tarea mecánica de efectuar mediciones y cálculos indicadores, sino que debe tener la posibilidad de decirnos si el resultado y el efecto alcanzado es tal, porque tal es la posibilidad potencial del o los instrumentos utilizados, o porque ha habido un error operativo que limitó dicha capacidad potencial. La eficiencia de los instrumentos no es intrínseca a ellos sino que es relativa a los objetivos que se persiguen con su aplicación y a las condiciones en que se aplica.

Esto tiene mucho que ver con las características de los instrumentos en relación a las distintas formas de actuar del sector público en la realidad económica y social de cada país y al grado de institucionalidad que tengan en dicha realidad (1).

(1) "...Los instrumentos como aplicación de los poderes del Estado caben en esta categoría de instituciones o normas económicas y, por lo tanto,

Siguiendo la categorización utilizada por el Profesor Carlos Matus en sus apuntes del Curso de Métodos y Análisis de Política Económica (ILPES, 1964), las acciones económicas gubernamentales pueden ser las siguientes:

i) Acciones que influyen sobre las intenciones

Comprende el uso de Instrumentos que orientan la conducta de los entes cumplidores, tales como los precios relativos, salarios relativos, utilidades relativas, tipo de cambio, campañas de propaganda, medios de difusión, etc. Estas acciones se basan en las preferencias de los agentes cumplidores, las que se pueden alterar mediante cambios en los precios relativos, o proporcionándoles informaciones, o prestándoles ventajas y/o desventajas del uso de determinados productos y servicios.

tienen un alto contenido de discrecionalidad en el sentido que no obedecen a ley natural alguna ni se rigen por principios universales. Cada sociedad estructura sus propias instituciones económicas en base a sus características, principios y propósitos. Al nivel de los instrumentos esto se traduce en la discreción que cada país tiene para seleccionar instrumentos de política económica y darles formas y estructuras particulares.

Según esta perspectiva, la sociedad, para conformar cada instrumento y el conjunto de ellos, no tiene —en general— más restricciones que sus propios valores, su concepto de eficiencia económica, sus objetivos y peculiaridades nacionales.

Dado que cada realidad es distinta, los conjuntos instrumentales, cuya función es ayudar a conformar las actividades económicas, también son distintos. Aún más, como en cada período las actividades económicas se realizan con características diferentes, el instrumental de política va variando en el curso del tiempo. Es decir, los instrumentos tienen el carácter de históricos, y, por ende, su eficiencia depende de las condiciones concretas en que se apliquen. Los derechos aduaneros diseñados en sus formas tradicionales van perdiendo vigencia en la medida que se hace necesaria la integración económica supranacional; mientras que el gasto público en viviendas se reconoce como indispensable en la medida que surge la explosión demográfica que caracteriza a muchos países en desarrollo.

Lo anterior permite concluir que existe un amplio grado de discrecionalidad para seleccionar, formular y administrar los instrumentos.

Dentro de esa perspectiva los instrumentos deben atenerse a un requisito de eficiencia, es decir, deben ser elegidos, formulados y admi-

ii) Acciones que afectan la capacidad financiera

Son las que se orientan a ampliar o reducir el poder de compra de los agentes cumplidores. Estas acciones no tienen a afectar la intención en sí misma, van más allá; hasta afectar la capacidad financiera, actuando sobre los ingresos y la disponibilidad de medios de pago. Caben en este rubro los salarios, disposiciones sobre distribución de utilidades, impuestos, subsidios, créditos, etc.

iii) Acciones que regulan la capacidad física

Están orientadas a ampliar o reducir la capacidad física de los agentes. Comprenden, por ejemplo, la prohibición de ciertos actos económicos, la fijación de cuotas de producción, de importación; el racionamiento de productos de consumo, la fijación de normas a que deben sujetarse algunos actos económicos, como la instalación de establecimientos industriales, comerciales, mineros, etc., la concesión de créditos, de patentes, etc.

iv) Acciones que sustituyen la actividad privada por la estatal

Estas comprenden todos los actos por los cuales el Estado entra a realizar funciones que fueron o que podrían ser

nistrados para que resulten capaces de lograr los objetivos a que están dirigidos. Más arriba ya se ha dicho que la eficiencia de los instrumentos, no es intrínseca a ellos, sino que es relativa a los objetivos que se les asignan. Dado el carácter histórico que éstos tienen, surge un segundo elemento en ese concepto de eficiencia: son las condiciones objetivas y subjetivas en que se aplican.

Entonces, el concepto de eficiencia de los instrumentos es relativo a los objetivos que se persiguen y a las condiciones en que se aplican. De ahí que no pueda sancionarse como bueno o malo al instrumental mediante simples comparaciones internacionales o entre diferentes épocas de un mismo país. Modificaciones, por ejemplo, de la tasa de interés en Inglaterra o Estados Unidos pueden ser eficientes para influir en las decisiones sobre ahorro e inversión; pero, es difícil que lo sean en países subdesarrollados. El tipo de cambio libre pudo haber sido adecuado en la época de auge del modelo de desarrollo hacia afuera; pero, deja de tener vigencia cuando hacen crisis las exportaciones y se intenta el modelo de desarrollo hacia adentro". (E. Sierra - Notas de clase citadas).

realizadas por el sector privado. Son de este tipo las estatizaciones de empresas, la creación de entidades financieras públicas, la producción de los servicios de educación, salud, comunicaciones, transportes, vivienda, de previsión, etc., que realiza el gobierno.

Este agrupamiento del tipo de acciones está ordenado conforme a la capacidad potencial que tienen los instrumentos de reducir el grado de libertad del sector privado, en favor de objetivos de carácter general.

Es obvio que para cada tipo de instrumento y forma de acción se requerirá un análisis técnico diferente que podrá hacerse en términos de cuantificaciones monetarias; cuantificaciones reales; padrones de eficiencia, etc.

La consideración de esta variada gama de acciones e instrumentos apoya el criterio de que en la evaluación —aún la limitada al gasto-ingreso y sus efectos— se deben concertar técnicas para realizar: a) análisis económicos-financieros; b) análisis de administración operativa (organización y procesos); c) análisis de tecnología; d) análisis estadísticos y de informática; e) compulsas de opinión de población y agentes de sectores involucrados; y que todo ello debe estar apoyado en una buena organización de control y de acumulación y distribución de información.

IV. ALCANCES DE ESTE TRABAJO

Las bases sugeridas para la formulación y organización de una metodología de evaluación del gasto público y la integración de técnicas en funciones logísticas para dicha metodología, tendrán que ser complementadas en trabajos ulteriores con modelos concretos aplicados a ejemplos de planes y presupuestos sectoriales.

La intención del trabajo, en esta oportunidad, es apenas ordenar conceptos tendientes a motivar el desarrollo en cada experiencia nacional de una metodología que, con amplitud y objetividad, deje a cada país la posibilidad de implementar su propia concepción teórica sobre la política de gasto público,

el tipo de acción pública a desarrollar y la naturaleza de los instrumentos que utilice en la misma.

Muchas interrogantes podrá develar un buen sistema de evaluación. Por ejemplo, abre la posibilidad de poder realizar algún día —a través de un modelo metodológico de este tipo— un estudio a nivel de cada país y de la región, respecto a cuál ha sido la aplicación histórica de los gastos públicos en el contexto del conjunto de instrumentos de acción económica, buscando determinar a qué sectores de actividad, grupos de interés y clases sociales y en qué grado, sirvió el Estado en lo que ha sido hasta ahora la perduración de las características básicas del subdesarrollo en América Latina.

II

El Gasto Público y el Desarrollo Económico y Social

Por John Adler *

*) Economista estadounidense con muchos años de experiencia en el estudio y análisis de las experiencias económicas de América Latina, principalmente desde sus cargos técnicos en el Banco Mundial. Actualmente Director del Departamento de Programación y Presupuesto del Banco Mundial.

EL GASTO PUBLICO Y EL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL

Por John Adler

Es para mi motivo de gran satisfacción que los organizadores del IV Seminario Interamericano de Gasto Público me hayan invitado a venir. Para mí el Seminario tiene un profundo significado en un doble sentido. Mi interés profesional e intelectual en los gigantescos problemas del desarrollo económico, se inició hace veintiseis años, cuando a uno de mis colegas y a mí se nos pidió que nos trasladáramos a El Salvador para preparar un análisis del sistema fiscal de ese país. Después de 26 años, durante los cuales, mis conocimientos sobre los problemas del desarrollo se extendieron geográficamente y se ampliaron para absorber muchos otros aspectos del desarrollo, regreso a la misma región a examinar el mismo tema el papel que desempeña el sistema fiscal en el proceso del desarrollo.

La Trayectoria del Progreso Económico

La referencia al período que abarca más de un cuarto de siglo, de manera inevitable invita a la reflexión sobre el curso que han tomado los acontecimientos durante este lapso en lo que se refiere a dos temas interrelacionados que serán examinados en este seminario: desarrollo y finanzas públicas. En relación con el primer tema, no obstante todos los problemas agudos y críticos y las dificultades que han sido tan detalla-

damente descritas y analizadas en innumerables informes, estudios e investigaciones exhaustivos, se acepta como un hecho casi irrefutable, que virtualmente sin excepción, los países que en 1950 se calificaban como subdesarrollados o como menos desarrollados y que ahora se llaman a sí mismos con mucha justificación, países en desarrollo, ciertamente han atravesado por un período de desarrollo económico con una tasa sin precedentes, si medimos el desarrollo en los términos convencionales mediante la tasa de crecimiento del Producto Nacional Bruto combinado (1).

La tasa media de crecimiento agregada de PNB del 5% durante los últimos 25 años para los países del tercer mundo en su conjunto, significa que su producción combinada, y su ingreso combinado, es en la actualidad 3.5 veces más grande, en comparación con la de 1948. Los países de América Latina, en su conjunto, empezando por los de mayores ingresos, superaron el promedio global y en la actualidad son cuando menos cuatro veces más ricos de lo que eran al principio. Para hacer el panorama aún más impresionante, diremos que hay indicaciones en todas partes del mundo —o más precisamente, que hubo indicaciones antes de que el aumento en los precios del petróleo y la inflación mundial convulsionaran a la economía del mundo— de que el crecimiento se iba acelerando gradual e inexorablemente de un decenio al otro.

Aún cuando hiciéramos a un lado, por considerarlo absurdo, el criterio derivado de los temas que fueron objeto de intensos debates a fines de la década de los cuarenta y principios de la década de los cincuenta, cuando se dudaba que fuera posible el crecimiento sostenido de los países menos desarrollados durante un prolongado período de tiempo, la forma en que han crecido los países en desarrollo durante los últimos 25 años —junto con los países industrializados del Occidente y los países Socialistas del Este— está destinada a pasar a la historia como uno de los logros más importantes de la raza humana.

Estas conclusiones son sumamente satisfactorias, sin embargo, la suma de los logros, se ve empañada por dos fenómenos

(1) N. T. para el conjunto de los países mencionados.

que en algunos países han reducido los beneficios del crecimiento y en otros los han convertido en fracasos.

El Crecimiento de la Población

Uno de estos fenómenos es el aumento de la tasa de población, que en la mayor parte de los países en desarrollo, en especial en los de América Latina, se aceleró y produjo un aumento del 77% de la población de los países en desarrollo en los últimos 25 años. Las tasas de crecimiento de población de América Latina, sobrepasaron el promedio mundial por un apreciable margen, y como resultado, la población del Hemisferio Occidental, excluyendo a los Estados Unidos y a Canadá, es ahora dos veces más grande de lo que era hace veinticinco años.

Tuvieron que pasar casi veinticinco años antes de que los economistas se percataran del impacto que sobre el crecimiento económico tienen las altas tasas de crecimiento de la población, que en muchos lugares siguen elevándose y en muchos lugares, los encargados de la elaboración de la política, todavía no han reaccionado a las advertencias de los demógrafos en el sentido de que el crecimiento incontrolado de la población está dando lugar a que el avance económico ulterior sea más difícil. Esto no quiere decir que necesariamente debamos aceptar las predicciones del Club de Roma que vaticinan el fin del mundo, ni los análisis futuristas de los demógrafos y atemorizarnos por los prospectos casi inevitables de que en los próximos 25 años, la población aumentará en más del doble.

No tiene sentido explayarse acerca de las consecuencias que tiene el acelerado crecimiento de la población sobre el desarrollo económico. Si no aceptamos el concepto de que el bienestar humano en cierta medida y de manera misteriosa aumenta cuando se trata de una nación populosa y si nos percatamos de que el crecimiento de la población no es un prerequisite para alcanzar las ventajas de las economías de escala, entonces, la tasa de crecimiento de la población es una medida de la reducción de crecimiento del ingreso per cápita que provoca. En América Latina, las consecuencias del crecimiento de la población consisten en que el ingreso per cápita se duplicó en Amé-

rica Latina, en comparación con el aumento cuadruplicado del crecimiento del PNB. Esto implica que si por ejemplo, la tasa de crecimiento de la población ha sido de la mitad de lo que era en realidad, el ingreso promedio per cápita no se habría duplicado, sino triplicado y alcanzaría un nivel no esperado hasta 1988.

Distribución del Ingreso

El segundo fracaso de los últimos 25 años consiste en que opuestamente a las esperanzas y conceptos populares, el progreso económico ha logrado hacer muy poco y en algunos países no ha hecho nada para mitigar las penalidades y los riesgos para la vida y la salud, inherentes a la absoluta pobreza que caracteriza el nivel de vida de una tercera parte y en algunos casos de dos quintas partes de la población de los países en desarrollo. El problema, con todas sus ramificaciones de miseria humana no se limita a los países de Asia, como la India o Bangladesh donde el promedio de ingresos per cápita todavía se encuentra por debajo del nivel que prevalecía en la mayor parte de los países de América Latina, hace 25 años. Esta situación afecta igualmente a un gran segmento de la población de América Latina donde el ingreso promedio per cápita, ha aumentado sustancialmente.

Los datos relativos a la distribución del ingreso son escasos e inciertos, y cualquier intento de cuantificación provoca respuestas emocionales de desconfianza y resentimiento; por lo tanto, es preferible en apariencia hacer afirmaciones en términos generales, pero reconocidamente vagos, en el sentido de que existe la evidencia de que en muchos países de América Latina, hay todavía grandes segmentos de población, especialmente en las áreas rurales, que no han sido beneficiados por el avance económico general o que han hecho progresos en términos de ingresos per cápita, que se comparan desfavorablemente con los logrados por los grupos de los niveles medios y superiores. Una gran parte de la población indígena de Guatemala, los inquilinos de Chile, los indígenas del Altiplano del Perú, la gran mayoría de la población rural del nordeste del Brasil y los núcleos de pobreza rural de Colombia y de México constituyen demostraciones vívidas de mis afirmaciones, y sigue siendo muy impre-

ciso todo lo que este status implica en términos de condiciones de vida, nutrición, educación y oportunidades de progreso. Lo anterior, también constituye la base de mi proposición de que se debe demostrar un genuino interés por la situación de los pobres, colocando esta cuestión en el primer lugar de la lista de prioridades sociales, económicas y políticas de los gobiernos de América Latina y que debe ser tomada en cuenta en la elaboración de la política fiscal.

Dos cuestiones surgen de inmediato, la primera consiste en determinar cuales son las razones para que el proceso de crecimiento en América Latina y en todos los demás países en desarrollo de todo el mundo, no haya podido aliviar la situación de pobreza de los grupos de bajos ingresos. La segunda consiste en averiguar qué se puede hacer, en el caso de que efectivamente algo pudiera hacerse, para modificar el modelo de crecimiento para mejorar en términos absolutos y en términos relativos, el ingreso de los grupos de bajos ingresos.

Con relación a la primera cuestión se pueden aducir varias cuestiones fundamentales: desde el punto de vista general, ¿por qué en varios países de América Latina parece haber disminuido la parte que reciben los pobres —que forman el 40% de la población— del ingreso nacional bruto y por qué en la mayoría de estos países, no ha aumentado esta proporción?

La razón más aceptada es el hecho objetivo de que el desarrollo es esencialmente un proceso irregular, a pesar de las frecuentes afirmaciones de que el objetivo de la política de desarrollo es "el crecimiento equilibrado". El desarrollo es irregular a causa de las diferencias en la elasticidad del ingreso que se reflejan en la demanda de un aumento en las oportunidades, en los precios y en la producción de algunos artículos y servicios más rápidamente que otros; debido también a que el impacto de las nuevas tecnologías y de las nuevas oportunidades producidas por los cambios en la demanda interna y externa, se concentra, cuando menos inicialmente, en los "sectores de avanzada" y porque la iniciativa privada, las capacidades técnicas y las instalaciones institucionales existentes relativas al progreso, están distribuidas de manera desigual dentro del campo económico.

En segundo lugar, la teoría económica y el desarrollo práctico han desarrollado en gran medida —tal vez en demasía— la necesidad de estimular un volumen cada vez mayor de inversiones. En su forma más simple —y que precisamente debido a esta simplicidad es la más significativa en la formulación de políticas prácticas— el argumento se desenvuelve como sigue: el aumento en las inversiones y el aumento en los ahorros para financiar las inversiones, son convenientes para el desarrollo; el aumento en el consumo es inconveniente. Por lo tanto, continúa el argumento, los inversionistas, internos y extranjeros, deben recibir incentivos para la inversión: sus ganancias deberán estar libres de impuestos durante algunos años, o bien la tasa impositiva deberá ser reducida, el financiamiento de la inversión deberá facilitarse mediante la estimulación del flujo de recursos financieros hacia la inversión, mediante la emisión de bonos al portador o acciones al portador y finalmente, el gobierno deberá estimular la inversión proporcionando recursos financieros al prestatario a un costo considerablemente más bajo que la tasa marginal de ganancia. Como los inversionistas-empresarios y ahorradores pertenecen, casi por definición, a los grupos de ingresos elevados, especialmente en los países en los que la proporción de los ahorros correspondientes al 40% de los pobres, es casi siempre de cero, el resultado inevitable de estas políticas es un aumento en la desigualdad de la distribución del ingreso.

La tercera razón es la confianza en los aranceles proteccionistas como un medio para estimular la inversión en industrias que deben competir con los artículos importados. Si los beneficios del proteccionismo van a dar en su totalidad a la clase empresarial, resulta evidente que la distribución del ingreso empeora cada vez más. Pero aún en el caso de que los trabajadores empleados por las industrias protegidas se beneficiaron mediante sueldos más altos, la distribución del ingreso se afecta de manera adversa si los artículos protegidos se venden a los miembros de grupos de bajos ingresos, como por ejemplo, pequeños propietarios agrícolas o campesinos.

La repartición de los beneficios de la protección entre los industriales y los trabajadores es únicamente una de las facetas de un aspecto más general de esta distribución desigual de los

frutos del progreso económico entre los diferentes sectores de la economía y que constituye la cuarta razón de carácter más general. Como es necesario que los gobiernos, independientemente de sus formas y convicciones políticas, reciban algún apoyo y aceptación de la población urbana, y como es mucho más fácil organizar y movilizar el apoyo político de la población concentrada en las áreas urbanas, los gobiernos por lo general, elaboran y ponen en vigor políticas que benefician a los habitantes de las zonas urbanas, a expensas de la población rural, de manera inevitable. La población urbana se "atiende" mediante el suministro de escuelas, el subsidio para la construcción de viviendas, los servicios médicos, medios de transporte a bajo costo, etc., es decir, de servicios públicos que escasean o que no existen en las áreas rurales. Como el ingreso per cápita en los centros urbanos de América Latina, especialmente en aquellos en los que está concentrada la actividad industrial, es invariablemente por lo menos tres veces más alto que el promedio nacional, y por lo tanto, en promedio, tres o cuatro veces, más alto que el de la mayoría de la población rural, hasta el modelo imperante de **políticas sociales**, da por resultado un deterioro en la distribución del ingreso.

Esto nos lleva a una quinta causa de la desigualdad en la distribución del ingreso en la mayoría de los países de América Latina. Hace más o menos 20 ó 25 años, muchos sociólogos y algunos economistas estaban interesados en las dificultades inherentes al desarrollo de una fuerza industrial laboral que aceptara la disciplina fundamental de la producción industrial: horas de trabajo regulares, normas de calidad, organización jerárquica, etc. En cualquier caso, la organización de la producción industrial aparentemente, no tuvo que padecer estos problemas y la capacidad administrativa, que surgió como uno de los grandes talentos ocultos de las sociedades latinoamericanas, en apariencia no encontró ninguna de estas dificultades para organizar la producción industrial. Por otra parte, y también contra todo lo que se esperaba, la modernización de la agricultura en **pequeña escala**, resultó ser mucho más difícil de lo que se había calculado. Los grandes progresos que se han hecho en el campo de la tecnología de la producción agrícola en Europa Occidental y en los Estados Unidos, han tenido muy escasa relevancia entre los pequeños agricultores y campesinos de América

Latina. La maquinaria agrícola se elaboró originalmente para unidades de producción de mayor tamaño, las variedades de las semillas se desarrollaron para diferentes condiciones climáticas, la difusión de información técnica mediante servicios muy amplios no ha logrado contribuir a aumentar la productividad y los correspondientes ingresos de los pequeños agricultores.

Con el fin de que estas observaciones sobre las limitaciones de los progresos agrícolas no se malinterpreten, me apresuro a añadir que estoy perfectamente consciente de los grandes progresos logrados en el campo de la investigación agrícola y la producción en América Latina, especialmente en México, donde la INIA se ha convertido en una de las instituciones de investigación más importantes de nuestra época. Sin embargo, considero que se puede generalizar y afirmar que el avance en la agricultura estuvo casi completamente en manos del productor agrícola comercial, especialmente en manos de los latifundistas. Esta situación bien pudo haber afectado al pequeño campesino para quien seguramente fue cada vez más y más difícil competir en el mercado con las granjas industriales modernizadas.

Esta amplia referencia al pequeño agricultor y a sus bajos ingresos, me acerca a la razón última y en cierto sentido más general, de la desigual distribución del ingreso: la elevada tasa de crecimiento de la población la alta tasa de crecimiento del ingreso per cápita, sino que también intensifica la mala distribución del ingreso, esta es presumiblemente la causa más importante del generalizado desempleo agrícola debido al limitado suministro de tierra cultivable y a la creciente oferta de fuerza laboral rural. Asimismo este factor es indirectamente la razón primordial del desempleo y subempleo en las zonas urbanas en donde el subempleo y el desempleo se disfrazan en forma de un exceso de oferta de trabajo en sectores de servicios tales como las actividades distributivas y los servicios domésticos. Es cierto que, el rápido crecimiento de la fuerza de trabajo asegura que no se limite el crecimiento de la producción a causa de escasez de mano de obra; pero la oferta ilimitada de trabajo constituye también un impedimento primordial para el logro de la justicia social.

A este respecto, es útil recordar que tanto en los Estados

Unidos como en Europa Occidental (y probablemente también en Canadá), la tendencia hacia el deterioro en la distribución fue frenada y revertida únicamente después de que fue reducido el crecimiento de la fuerza de trabajo. En Europa, este fenómeno se inició probablemente desde antes de la Primera Guerra Mundial, pero se intensificó en la década de los veinte, mientras que en los Estados Unidos, donde el crecimiento natural de la población aumentó a causa de la inmigración, el giro se produjo en 1929, después de que el flujo de inmigrantes se hubo reducido drásticamente.

Volviendo ahora a la segunda cuestión —qué puede hacerse para que los grupos de ingresos bajos obtengan una mayor parte de los beneficios del progreso económico— se desprende del análisis anterior de las razones que producen la persistente y en algunos casos hasta creciente desigualdad, una exigencia para que los esfuerzos encaminados a lograr el desarrollo, tomen una nueva dirección. Los encargados de elaborar la política deben darse cuenta o deben ser advertidos por sus asesores de que, desde el punto de vista de la sociedad, el objetivo último del desarrollo no es el crecimiento de la producción agregada y del ingreso, ni del promedio del ingreso per cápita, sino el alivio y en última instancia, la erradicación total de la pobreza absoluta. Esto requiere de la reevaluación de los objetivos tácticos inmediatos de la política de desarrollo, así como de la reconsideración de los medios para alcanzarlos.

El Cambiante Papel del Sistema Fiscal

Es precisamente con relación a estos antecedentes que debe estimarse el papel que desempeña el sistema fiscal. En un sentido, esta apreciación no constituye una disociación de la evaluación tradicional del sistema fiscal que por lo general utiliza dos criterios: La eficiencia como medio para lograr la movilización de los recursos y la equidad en la distribución de la carga impositiva. Un sistema fiscal que logra movilizar todos los recursos que requiere el gobierno para llevar a cabo las tareas que la sociedad le impone, obtiene magníficos resultados, al igual que un sistema en el cual la carga impositiva se distribuye equitativamente en el sentido de que se conforma a la lógica inherente a la ley de disminuir la utilidad marginal del ingreso y

reduce las "molestias" producidas por el pago de impuestos, extrayendo una cuota más que proporcionada del ingreso de los ricos que del ingreso de los pobres. Al establecer estos términos, se elimina el conflicto entre la eficiencia objetiva (relativa a la movilización de los recursos) y la meta de la equidad.

La compatibilidad de estos dos objetivos se torna controvertible, cuando el sistema se valora dentro del contexto de los objetivos del desarrollo y cuando un aumento en la tasa de formación del capital llegó a ser una parte importante de las responsabilidades del gobierno. Si se toma en cuenta la proposición generalmente aceptada de que la tasa de la formación de capital privado no deberá ser afectada de manera adversa por la tributación (y en esta forma, los ahorros gubernamentales se convierten en una adición y no en una sustitución de los ahorros privados) surgirá un conflicto entre los objetivos de la equidad y la formación de capital. La evaluación del sistema fiscal se vuelve todavía más complicada si se considera no solamente el efecto de la equidad, en el sistema de ingresos, sino también el impacto que sobre la distribución del ingreso tienen la composición de los gastos públicos. Igualmente, debe tenerse en cuenta el efecto de los gastos gubernamentales sobre la formación del capital y el crecimiento económico, en una evaluación integral de esta naturaleza (Este factor da lugar a complicaciones similares).

Un examen reconocidamente superficial de las estadísticas fiscales de diversos países latinoamericanos (Tabla 1), sugiere que estos países han realizado un esfuerzo fiscal bastante adecuado en lo que se refiere a la movilización de recursos. La proporción de los ingresos del Gobierno dentro del Producto Nacional Bruto, ha aumentado significativamente en los últimos veinte años. Esta situación ha permitido que el Gobierno aumente su radio de acción, lo que en mi opinión ha sido factor importante en el éxito del desarrollo de América Latina.

Sin embargo, no tengo la certeza de hasta qué punto el aumento del ingreso gubernamental ha contribuido a la formación total del capital. Hace varios años, mi colega del Banco Mundial

(S. Please) (1) demostró que los aumentos en el ingreso público, en la mayor parte de los países no produjeron un aumento en la formación total del capital, sino que por un cierto tipo de aplicación fiscal del "Principio de Peter", produjeron un aumento en los gastos gubernamentales corrientes, incluyendo frecuentemente drásticos aumentos en los gastos de defensa. Sin embargo, por dos razones, estoy menos interesado en este fallido intento de aumentar la formación de capital público, de lo que estaba S. Please. Una, estriba en que existen evidencias de que en los años recientes, la formación de capital total —público y privado— ciertamente ha aumentado en la mayor parte de los países de América Latina, aún cuando no aumentó la formación de capital público. La segunda consiste en que yo considero que los aumentos en los gastos corrientes, destinados a la educación, salubridad, extensión de servicios, investigación (naturalmente no para fines de defensa), contribuyeron en muchos países, en la misma medida, tanto al desarrollo como a la formación de capital público.

La trayectoria de los sistemas fiscales en América Latina es mucho menos satisfactoria cuando se examinan los efectos de la distribución del ingreso. Esta afirmación tiene relación tanto con el aspecto de los ingresos como con el de los gastos. En la mayor parte de los países la incidencia de la tributación es proporcional, o en el mejor de los casos, relativamente progresista en relación con una parte importante de la escala de ingresos. Las estadísticas indican que en los años recientes, la proporción de los impuestos directos en el ingreso gubernamental total ha aumentado considerablemente (Tabla 1). Ya que un considerable porcentaje de los impuestos directos corresponden a impuestos sobre ingresos del trabajo recabados en las fuentes, el ingreso derivado del capital y el ingreso "mixto" derivado de una combinación de capital y de actividad empresarial, presumiblemente, será gravado más suavemente y podría incluso, quedar totalmente al margen de la tributación.

Tal como se mencionó anteriormente, los aranceles proteccionistas pueden dar por resultado un mayor grado de desigual-

(1) Stanley Please, "Ahorros por medio de la Tributación: Espejismo o Realidad" Finance and Development (Finanzas y Desarrollo). Marzo de 1967, pp. 1-10.

dad en la distribución del ingreso, porque los industriales y los trabajadores industriales relativamente acomodados recibirán los beneficios de estas medidas, mientras, que los agricultores pobres no los recibirán. Sin embargo, tal como lo señaló Bird en un reciente artículo (2), las exenciones de derechos aduaneros para los bienes de capital importados, pueden también tener efectos desfavorables en la distribución del ingreso, porque originan la adopción de técnicas de capital intensivo de producción y reducen las oportunidades de empleo.

De manera más general, los incentivos impositivos que estimulan un mayor grado de inversión en plantas industriales y equipo, pero que al mismo tiempo reducen el nivel de utilización de los bienes de capital existentes afectan de manera adversa la demanda de mano de obra y con ello, la distribución del ingreso. Los impuestos sobre los salarios y las imposiciones por concepto de seguridad social que recaen sobre la fuerza de trabajo pero que no afectan al capital, agravan aún más la situación. Por el mismo motivo, el subsidio del uso del capital mediante tasas de interés bajas contribuye aún más a aumentar los ingresos de los poseedores del capital y reduce la demanda de mano de obra y su ingreso.

La incidencia, sumamente desigual, de la carga impositiva se agrava a causa del debilitamiento de la administración tributaria fiscal, aún cuando en años recientes se ha obtenido un progreso considerable en las técnicas de evaluación y administración tributaria, así como en la eficacia de la de los impuestos. Pero sigue siendo cierto que el bajo rendimiento de los impuestos sobre los bienes raíces y la tierra, en la mayoría de los países latinoamericanos es un ejemplo vívido de las deficiencias de la estructura impositiva y de la administración tributaria. Esto deberá interpretarse en el sentido que no es el reflejo de limitaciones de competencia técnica, sino de la intención política para lograr que el sistema tributario sea más equitativo.

Estas observaciones no implican que no pueda mejorarse el sistema tributario. Por el contrario, si la estructura impositiva

(2) Richard M. Bird, "Public Finance and Inequality", (Finanzas Públicas y Desigualdad) *Finance and Development*, Marzo 1974, pp. 2-4 y p. 34.

ha de reflejar los cambios graduales en el clima social y político que contribuyan a lograr la equidad, se deben realizar esfuerzos constantes para mejorar tanto la equidad como la eficiencia de la estructura de ingresos de los países de América Latina.

Sin embargo, tal como lo señala Bird (3), "los impuestos sólo pueden lograr que los ricos sean más pobres, pero no que los pobres sean más ricos". Las mejoras en lo relativo a los ingresos, deben ser complementadas con cambios en el patrón de los gastos públicos, si el progreso económico ha de ir de la mano con el mejoramiento en la distribución de los ingresos y con un mayor grado de justicia social. Esta es una tarea de importancia primordial y de reconocida dificultad, que los gobiernos deben enfrentar apoyándose en bases políticas, si desean evitar el desperdicio y la destrucción inherentes a las violentas revoluciones políticas, y sobre bases humanitarias, si desean erradicar, lenta pero seguramente, la miseria y el sufrimiento que acarrea la pobreza absoluta.

La formulación de planes para cambiar el patrón del gasto público para ajustarlo en mayor grado a los objetivos de una mayor justicia social, abiertamente deben tener en cuenta los problemas específicos de la pobreza, correspondientes a cada país. Sin tener en cuenta las diferencias geográficas y las características exactas que adopta la pobreza en los distintos países, se puede señalar un buen número de indicadores en relación con los cambios deseables en la composición de los gastos públicos.

La Pobreza Rural:

Existe una gran evidencia de que en la mayoría de los países latinoamericanos, la pobreza está ampliamente difundida en las áreas rurales, entre los pequeños agricultores y entre los campesinos. Por lo tanto, la medida más importante para la modificación del patrón del gasto público, debe ser un aumento en las asignaciones de fondos y de servicios para el beneficio de los pobres que viven en el campo. El objetivo de la política pública en relación con los pequeños agricultores, es muy sen-

(3) Ibid p. 3.

cillo: un aumento constante en su productividad, en correlación con el aumento de la productividad del resto de la economía.

Sin embargo, el logro de este objetivo es sumamente difícil porque el problema de la pobreza rural tiene muchos aspectos organizativos, técnicos y financieros, los cuales presumiblemente tienen que atacarse de manera simultánea. Para asegurarse que los pequeños agricultores participen en el proceso inherente al progreso económico, es necesario:

- a) Modificar la dirección de los servicios de extensión para proporcionar asesoramiento y adiestramiento técnico, no al próspero o prometedor agricultor "modelo", sino al pequeño agricultor promedio que está mucho menos dispuesto a recibir el asesoramiento y las innovaciones técnicas.
- b) El desarrollo de un sistema de crédito agrícola que llegue hasta los campesinos más pobres y no solamente a los grandes productores;
- c) Educación formal e informal, especialmente adaptada a las necesidades y al medio ambiente de los pequeños agricultores;
- d) El desarrollo de procedimientos de comercialización para manejar los aumentos de producción;
- e) El suministro, a un costo razonable, de insumo técnico, fertilizantes, pesticidas, e implementos agrícolas;
- f) Mejoramiento de las vías de comunicación entre las zonas agrícolas y los mercados;
- g) Mínimas medidas de salubridad que incluyan el suministro de agua potable, y
- h) No menos importante, la provisión de suficiente tierra para asegurar la subsistencia de los campesinos en una escala de productividad en aumento, mediante títulos válidos, derechos de arrendamiento asegurado, y

en los casos que correspondan, mediante la reforma agraria.

Esta larga lista de desiderata podría extenderse más y en esta forma volverse aún más "irreal" si se calcula en términos de fuerza de trabajo que cuenta con la habilidad técnica y empresarial necesaria y en términos de los escasos recursos fiscales. Resultaría necio e irresponsable sugerir que las medidas bosquejadas anteriormente, deben aplicarse de inmediato para erradicar toda la pobreza rural de un determinado país. Pero en vista de la magnitud del problema, es esencial empezar por algo, posiblemente con un "programa concreto mínimo" en el que podrían incluirse la mayor parte de los elementos de un enfoque general, aún cuando fuera a un nivel mínimo, o quizá mediante programas experimentales o de avanzada, de carácter intensivo por lo que se refiere a su alcance, pero limitados en lo que se refiere a su extensión geográfica y al número de beneficiarios. Sin embargo, hasta la fecha no se ha descubierto ninguna forma segura, ni siquiera prometedora para solucionar el problema de la pobreza rural, pero precisamente por esta razón, es necesario realizar mayores esfuerzos y poner en práctica un programa de acción rápida.

Una última observación sobre el tema de la pobreza rural: El hecho que en todo el mundo el ingreso promedio en la agricultura es menor que el ingreso industrial, no implica que todo el sector agrícola debe recibir atención especial y favores especiales de parte del gobierno en forma de impuestos benignos y apoyo mediante gastos públicos. En la mayor parte de los países latinoamericanos, los sectores agrícolas incluyen no solamente a las capas más pobres de la población, sino también una parte de las más ricas; a los dueños de grandes extensiones de terrenos, de granjas modernas y altamente eficientes (y altamente rentables) así como de grandes plantas procesadoras. Por lo tanto, las medidas elaboradas para ayudar a los campesinos pobres estarían completamente erradas si se pusieran a la disposición de todos los productores agrícolas y propietarios de tierra. No es lógico reducir los impuestos sobre la propiedad de la tierra ni eximir de impuestos al ingreso agrícola, sobre la base de que **todos** los agricultores son pobres. Del mismo modo, no es lógico subsidiar **todo** el crédito agrícola, el precio de los

fertilizantes y otros insumos agrícolas, ni tampoco cobrar muy poco o nada por concepto de riego y proporcionar servicios de extensión sin costo alguno a los productores agrícolas acaudalados. Los beneficios, cualquiera que éstos sean, que el gobierno pretenda otorgar al sector agrícola, deberán limitarse a los campesinos pobres.

Distribución desigual de los Beneficios del Gasto

Aún cuando cualquier enfoque a los problemas relativos a la pobreza rural tendrá que recorrer una larga trayectoria antes de llegar al fondo de la desigual distribución de los ingresos, que produce tantos deterioros en los países en desarrollo de América Latina, hay muchos otros aspectos del modelo del gasto público que deben modificarse si se ha de lograr la mejor distribución de los beneficios del gasto público. Es interminable la lista de cambios en la estructura del gasto público que podría contribuir a establecer una redistribución de los beneficios a favor de los grupos de menores ingresos, y obviamente varía de país a país. Sin embargo, algunos ejemplos, basados en experiencias prácticas realizadas en América Latina, bastarían para indicar el tipo y la dirección de los cambios que podrían efectuarse sin aumentar el nivel de los gastos públicos, más allá de los límites de la eficiencia de la estructura de los ingresos.

En el sector del transporte, los grupos rurales y urbanos de bajos ingresos podrían atenderse mejor de lo que se ha hecho hasta la fecha mediante la provisión de un eficiente sistema de transporte colectivo, por medio de camiones, tranvías, y transportes suburbanos de riel, en lugar de efectuar gastos destinados a la construcción de cantidades cada vez más grandes de carreteras, que benefician principalmente a los dueños de automóviles. La reducción en las normas de construcción para carreteras por las que circulen camiones de pasajeros y de carga a velocidades moderadas y no meteóricos automóviles, no solamente ahorrará dinero y reducirá el costo del cambio externo directo e indirecto de los automóviles, sino que también proporcionará a los grupos de bajos ingresos, una creciente participación en los beneficios de la inversión en transporte. Otro de los efectos laterales e incidentales de la reduc-

ción de las normas de construcción sería la posibilidad de utilizar en mayor grado métodos de trabajo intensivo de construcción y mantenimiento intensivos en mano de obra (y además prestar más atención en la construcción y mejoramiento de las carreteras secundarias).

La reducción del subsidio a los grandes usuarios de la electricidad, mediante el cobro del "costo total" de la generación de fuerza, eliminando la "tarifa reducida" que se aplica a los grandes productores, haría posible que modere el crecimiento de la demanda de energía eléctrica y por lo tanto, permitiría la inversión de los fondos ahorrados por este concepto para fines tales como la extensión del suministro de agua en las áreas de las afueras de las ciudades, habitadas en su mayoría por grupos de bajos ingresos. Los fondos ahorrados por concepto de construcción de universidades e institutos de enseñanza que en primera instancia benefician a los miembros de las clases superior y media podían destinarse al aumento de las instalaciones educativas en las zonas rurales. El suministro de educación superior, sin costo alguno a todos los estudiantes calificados, se considera como una medida de gran importancia para poner al alcance de todos las oportunidades educativas, pero no hay razón alguna para no cobrar costos de educación a los estudiantes cuyas familias están en posición de efectuar pagos razonables.

Es muy improbable que la pobreza producida por el desempleo urbano pueda reducirse mediante medidas encaminadas únicamente a reducir la pobreza rural. El interés en la pobreza de los campesinos puede contribuir a disminuir el flujo de los desempleados de las zonas agrícolas a las urbanas, pero los núcleos de pobreza que se han establecido en las ciudades, seguirán existiendo, por lo tanto es necesario aplicar medidas directamente encaminadas a aliviar la situación de los grupos de muy bajos ingresos que viven en la ciudad. Hay dos formas muy evidentes para atacar el desempleo urbano, en su forma abierta y disfrazada. Una consiste en elevar el nivel de educación y el potencial de productividad de los emigrantes procedentes del campo a la ciudad mediante educación primaria y técnica para adultos que se puede impartir en escuelas nocturnas situadas en los barrios. La provisión de este tipo de educación podría dis-

minuir el abismo económico que se extiende entre los cuadros de trabajadores industriales bien capacitados y experimentados y los recién llegados y también podría reducir la intensidad de la tensión social, que en ocasiones adquiere matices raciales. y que se observa entre los dos grupos.

La segunda, que es más efectiva a corto plazo, pero también más costosa, consiste en un método para hacer frente al desempleo urbano, apoyándose en las obras públicas urbanas, incluyendo la construcción de viviendas públicas, como un medio para reducir el desempleo y en consecuencia, la pobreza. Una de las lecciones más importantes de la historia económica de Europa Occidental y de los Estados Unidos (y en años recientes también sucedió en Europa) es que el desarrollo de centros urbanos industriales no solamente absorbe una gran proporción de recursos totales invertibles, sino que también es una fuente importante de creación de empleos para los emigrantes campesinos. Como los ingresos de una gran parte de la población urbana, son muy bajos como para comprar una casa, por más módica que ésta sea, los inversionistas privados, se han mostrado renuentes a invertir en viviendas de bajo costo y han preferido destinar estos fondos a la construcción de viviendas para propietarios de las clases superior y media. Desgraciadamente, en muchos países de América Latina, los fondos públicos se han utilizado para el mismo propósito y en esta forma se ha contribuido a que la asignación del gasto público beneficie a los grupos acomodados y no a los grupos de bajos ingresos. La asignación, cada vez más grande, del gasto público en obras públicas urbanas destinadas a aumentar el suministro de agua y las instalaciones para el drenaje, así como a mejorar el transporte colectivo y las instalaciones recreativas y educativas, y a proporcionar en cierta medida viviendas populares, elevaría el ingreso de los desempleados urbanos a un costo social bastante bajo, porque el trabajo de los desempleados casi puede considerarse como un bien gratuito.

Los convencionalismos tienden a frenar una política encaminada a estimular el empleo mediante obras públicas, en los países en desarrollo, porque a causa de los efectos adversos sobre la balanza de pagos, de la carencia de capital inactivo para ser combinado con otros factores subutilizados, y la limitada

respuesta de todos los otros factores, a la creciente demanda. La experiencia demuestra que en los países en desarrollo, especialmente aquellos con presiones crónicas sobre sus balanzas de pagos, un aumento en el gasto público que no corresponda al aumento en los ingresos, es probable que produzca aumentos de precios y déficit en la balanza de pagos y no logre una mayor utilización de la capacidad existente y mayor empleo. Por lo tanto, mi sugerencia de que las obras públicas urbanas, deben realizarse como medio de elevar el ingreso de los pobres que habitan en las ciudades, no necesariamente implica un aumento en el gasto público total. Solo implica que un aumento en el gasto público destinado a mejoras urbanas y a la construcción de viviendas de bajo costo, merece una mejor prioridad que los gastos para otros propósitos, como por ejemplo para propósitos de defensa. Del mismo modo, si no es posible reducir otro tipo de gastos, puede hacerse necesario un aumento en los ingresos por concepto de impuestos. Estoy consciente de las dificultades inherentes a un aumento en los ingresos por concepto de un aumento en los impuestos, pero sugiero que los problemas humanos y sociales, creados por el desempleo urbano y rural, y la resultante asimetría en la distribución del ingreso, podría engendrar dificultades todavía más grandes que las relativas a las prioridades de reasignación del gasto, o de la elevación de los impuestos.

En este sentido considero útil subrayar que mi argumento a favor de que se destine una mayor proporción de los gastos públicos a estimular y apoyar el avance económico de los grupos de bajos ingresos, no es un argumento a favor de aumentar los gastos destinados a los servicios sociales. De acuerdo con los datos fiscales, los gastos sociales (de los países que se muestran en Tabla 1) han aumentado durante los últimos veinte años con un promedio del 20 al 29 por ciento del total del gasto gubernamental, y de 2.2 a 4.4. por ciento del PIB. Sin embargo, estos aumentos no tienen relación alguna con la asignación de una mayor proporción de gastos públicos para beneficio de los pobres, por dos razones:

T A B L A 1

RECAUDACION FISCAL EN ALGUNOS PAISES DE AMERICA LATINA

1935 - 55 A 1968 - 70

	Recaudación Fiscal en % con relación al PNB			Impuestos Directos en % con relación a la Recaudación Fiscal		
	1953-55	1960-62	1968-70	1953-55	1960-62	1968-70
Argentina	5.7	7.2	6.9 (a)	49.6	28.4	28.0 (a)
Brasil	7.5	8.2	10.5	40.3	34.8	25.3
Chile	10.8	13.5	19.6	36.7	34.7	41.2
Colombia	7.1	6.8	15.4	49.7	62.0	49.8
Costa Rica	9.8	10.0	11.0 (a)	21.4	21.4	28.1 (a)
Ecuador	9.2	9.1	9.4	13.0	16.6	18.0
Guatemala	7.9	7.6	7.9	9.2	11.6	16.3
Honduras	6.4	8.9	8.2	20.0	16.3	39.0
México	5.5	6.2	5.6	29.0	38.7	50.0
Panamá	9.1	10.5	11.4	38.4	32.2	47.1
Perú	6.8	11.7	14.4	28.7	41.1	34.5
Venezuela	15.1	20.2	19.4	29.6	38.9	43.2
Promedio	8.4	10.0	11.6	30.5	31.4	33.4
Desviación estándar	2.7	3.8	4.6	13.1	13.9	14.5
Media	8.0	9.0	10.8	29.3	33.5	40.1

(a) 1967 - 69.

En primer lugar, un aumento en los gastos sociales puede aumentar, antes que disminuir la desigual distribución de los beneficios del gasto público. La mayoría de los gastos públicos benefician a la población urbana porque las instalaciones educativas están concentradas en las áreas urbanas y el capital gubernamental destinado a la construcción de viviendas, así como los gastos inherentes a estas obras, benefician a la clase media urbana y las pensiones por concepto de seguridad social, así como los servicios médicos gratuitos o subsidiados, están destinados en su mayor parte a la bien organizada élite de la fuerza de trabajo industrial.

En segundo lugar, sugiero un aumento en el total de los gastos para el beneficio de los grupos de bajos ingresos, en estos gastos deberán incluirse no solamente los correspondientes a los servicios sociales (salubridad, educación, etc.), sino también los correspondientes a obras públicas (carreteras rurales, suministro de agua para las zonas rurales, etc.) y los créditos agrícolas, que seguramente podrían clasificarse dentro de los gastos de capital.

Así pongo fin a mis observaciones y exhortaciones sobre gastos públicos. En relación con el Interés cada vez mayor que se ha demostrado acerca de la distribución desigual de los ingresos en los países en desarrollo, incluyendo la mayoría de los países de América Latina, y el reconocimiento de que deben tomarse medidas para remediar esta situación, muchos economistas han expresado su punto de vista de que un mayor grado de equidad en el ingreso y un mayor grado de atención en relación con el progreso de los grupos de ingresos bajos, afectaría de manera adversa la tasa global de crecimiento. Consideran que debido a la importancia de la formación de capital en el proceso de desarrollo, es inevitable la distribución desigual y en muchos casos hasta conveniente, si ha de obtenerse la formación de capital. Debido a que la tasa de ahorro de los grupos de bajos ingresos es muy baja y en algunos casos nula, una distribución más uniforme de los ingresos, reduciría la formación de capital y el crecimiento. De manera semejante, un sistema fiscal que redistribuye el ingreso mediante contribuciones progresivas, de parte del fisco, y la asignación de los gastos públicos a favor de los grupos de bajos ingresos, por el lado del gas-

to, podría estimular el consumo, reducir los ahorros, y por consiguiente el crecimiento. Los economistas que sostienen este punto de vista no están necesariamente en contra de la promoción de un aumento en la equidad del ingreso, simplemente consideran que hay una disyuntiva entre un mayor grado de justicia y un acelerado crecimiento y que debe hacerse una elección consciente entre el crecimiento del ingreso y el crecimiento de la asistencia social.

En mi opinión, esta yuxtaposición de crecimiento y asistencia social es una exagerada simplificación basada en la noción de que la formación de capital es una única fuerza motriz del desarrollo económico, y evidentemente este no es el caso. Hasta los más ardientes seguidores de la efectiva aplicabilidad del modelo del crecimiento en el mundo real, con la tasa de inversión y una predeterminada proporción capital-producto, en el centro, admiten que otros factores influyen en la tasa del progreso económico, como por ejemplo las capacidades técnicas y administrativas, y las estructuras institucionales y por encima de todo eso, las instituciones sociales y los valores culturales. No puedo evitar sentirme preocupado porque a causa de la relativa simplicidad del concepto de capital, en relación con la complejidad de "todos los otros" factores, y de su interacción, el papel del capital, en especial del capital fijo, se ha destacado de manera exagerada y no se ha prestado suficiente atención al mal definido concepto de "todos los otros" factores, de entre los cuales y de manera evidente, el "elemento humano" es un substrato con perfiles todavía más indefinidos.

Considero que el dilema que constituye la formación de capital en contraposición con un mayor grado de igualdad en los ingresos o crecimientos versus bienestar, puede resolverse mediante el impacto que las políticas destinadas a lograr una más justa distribución del ingreso y la disminución de la pobreza, puedan tener en la motivación y oferta de esfuerzos humanos. Hasta ahora, una gran proporción de la población rural de América Latina ha sido marginada del crecimiento del ingreso, y al mismo tiempo, la población urbana de escasos recursos considera que ha sido engañada y descuidada porque ha quedado fuera del prometido movimiento a favor de una mejor vida. Estos grupos deben ser convencidos, mediante la acción pública, de que su

pobreza no es inmutable ni ha sido preconcebida, que también tienen derecho a salir de su situación y no sólo a aspirar, sino también a alcanzar una mejor vida. Si en esta forma logran incorporarse a la corriente principal del avance económico, se convertirán no solamente en beneficiarios, sino también en activos participantes, y el aumento en su productividad, así como el aumento en sus ingresos, a su vez, abrirá nuevas oportunidades para la sociedad en su conjunto. En el establecimiento de una nueva dirección en el esfuerzo común encaminado al desarrollo, a favor de los grupos de bajos ingresos, la reorientación del gasto público, puede y debe desempeñar un rol de gran importancia.

III

Criterios de Asignación del Gasto Público en Funcion de Políticas de Desarrollo

Por Gonzalo Martner *

- *) 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 GENDES, Universidad Central de Venezuela.

CRITERIOS DE ASIGNACION DEL GASTO PUBLICO EN FUNCION DE POLITICAS DE DESARROLLO

Por Gonzalo Martner

1. Ubicación del problema

Los responsables de la política de gasto público, sean políticos, parlamentarios o técnicos, se preguntan con frecuencia acerca de cual es el "patrón" óptimo de gastos para un determinado país en desarrollo. Se desearía que existiese una especie de prototipo o recetario acerca de la forma como debe orientarse el gasto público. A nuestro juicio, no existe un criterio único de gasto estatal.

La escuela de pensamiento que desarrolló un criterio central sobre la materia fue la escuela liberal clásica. Se postulaba que el gasto debería ser mínimo, y orientarse a la defensa nacional, el orden público y la administración del Estado. Pero cuando el Estado asume funciones de desarrollo económico y social, el problema se complica. Algunos postulan que es necesario que el Estado se ocupe de los sectores sociales (educación, salud y bienestar) y el sector privado de la industria, la agricultura, la minería y la construcción, aceptando que el Estado construya la infraestructura de los transportes, de la energía y los servicios públicos para hacer posible el desarrollo privado de la producción. Este es el criterio intervencionista que propicia el desarrollo del capitalismo, con ayuda estatal. Un tercer crite-

rio es el socialista que postula que es función del Estado llevar adelante el desarrollo económico y social y por consiguiente, el sector público ha de absorber la mayor parte del ingreso nacional.

El gran problema de definir un patrón de desarrollo se presenta, sin duda, en cualquiera de los sistemas económicos mencionados. Dentro del esquema clásico abstencionista, se plantea el problema de elegir entre opciones de gasto; desde luego en Defensa elegir si gastar más en barcos, tanques o aviones y entrenar tropas para las diversas ramas. En el sistema de economías mixtas el problema es aún mucho más complejo, pues hay que ocuparse de unos 20 sectores de actividad y dentro de cada uno de ellos, seleccionar los programas apropiados para impulsar el desarrollo de cada rama de actividad. Si se va a gastar tanto en agricultura habrá que decidir tanto en el desarrollo del ganado (inseminación artificial, campañas de sanidad animal), etc.

En una economía socialista se llega al máximo de complejidad, pues hay que estudiar las interrelaciones entre las ramas entre sí. Si se gasta tanto en producir automóviles, hay que gastar aquello para producir acero y otros insumos; quedan a la vista todas las interrelaciones de un sistema económico y su aparato productivo.

En cualquier sistema económico, sea pre-capitalista, capitalista desarrollado, capitalista dependiente o socialista, existen etapas en el desarrollo de las fuerzas productivas y distintos grados o niveles en el enfrentamiento de clases sociales. En las economías en desarrollo, sea que sigan la vía capitalista o la socialista, existe pues, el problema de determinar el grado de desarrollo de las fuerzas productivas antes de diseñar el gasto público. En algunos países, más atrasados, predomina una agricultura de subsistencia y aquí tendrá, por ejemplo, prioridad desarrollar un sistema vial para pasar a una agricultura comercial o de exportación. En otros niveles, donde ya hay un desarrollo minero de enclave, el problema será cómo vincularlo con el desarrollo agrario o urbano. Más tarde, cuando surgen elementos de la industrialización, el gasto público tendrá el problema de desarrollar la energía, crear mercados externos, asegurar el

transporte, etc. En fases más avanzadas, cumplida la etapa de sustitución de importaciones, corresponderá al gasto público abrir camino a industrias exportadoras de manufacturas, creando facilidades productivas nuevas, políticas en las que Japón, por ejemplo, tuvo un gran éxito en los años cincuenta y sesenta.

Es decir, no hay un solo patrón óptimo del gasto. Hay que clarificar primero el "estadio de desarrollo" de un país, precisar la estrategia de su desarrollo hacia nuevas etapas, y definir el "proyecto político" a seguir. Todo ello forma el marco de referencia esencial para planear la política del gasto. Examinaremos a continuación las posibles políticas a seguir según el nivel de desarrollo de las economías y sus patrones de desarrollo.

2. Políticas de gasto público en las economías agrarias de subsistencia

Se trata del nivel más primitivo de desarrollo. Estas economías son esencialmente agrarias, predominando los cultivos extensivos de cereales y el abastecimiento de productos animales sin elaboración.

La mayor parte de la población vive en zonas rurales, y una proporción muy elevada de la fuerza de trabajo se desempeña en faenas agrarias, con una muy baja productividad. Las técnicas de cultivo son primitivas con escaso rendimiento por persona. La mayor parte de la población rural vive de las faenas de siembras y cosechas, ocupados en cultivos perennes. Las cosechas de productos, por lo general, no van al mercado, sino que se destinan a la familia y/o a la tribu o clan. La agricultura de subsistencia carece de caminos y vehículos y por lo general el comercio es limitado, muchas veces realizado por el trueque, son economías cerradas, no monetizadas, ajenas a influencia tecnológica del exterior.

El crecimiento de la producción no depende, por consiguiente, de la demanda en el mercado, ni de los precios, sino que fundamentalmente del aumento de la población. Los vaivenes en el nivel de producción están dados por las condiciones climáticas. Son esenciales en Asia los monzones, y en Africa y Latinoamérica las lluvias regulares. Las sequías e inundaciones pueden

provocar hambrunas masivas, que sólo son aliviadas con el traslado de la población de un área a otra.

En lo que se refiere a la ganadería, numerosos núcleos llevan una vida pastoril, moviendo sus ganados en busca de mejores pastos. Suelen haber nómades y dependen enteramente de los subproductos de los animales.

En las economías agrarias de subsistencia existe también una agricultura comercial y un pequeño sector industrial y otra reducida área de servicios.

En el mundo de hoy aún existen países que están viviendo en la etapa de las agriculturas de subsistencia. En África, se encuentra un numeroso grupo de estos países. Los más extensos son Etiopía con 25 millones de habitantes, Mali con 5 millones, Alto Volta con 5 millones, Chad con 4, Somalia con 3, Niger con 4, etc. En Asia existen países enormes, pudiendo citarse Bangladesh con 70 millones, Birmania con 27, Afganistán con 14, Indonesia con 115, Nepal con 11. En América Latina hay países como Haití, Honduras y Paraguay.

En su conjunto, en estas economías viven en 1970 alrededor de 325 millones de personas, con un ingreso por persona inferior a los 100 dólares. Se trata de economías que crecen casi al ritmo de su población o un poco más. Incluso hay casos de economías estancadas por diez años como la de Senegal, y otras donde el producto agrícola desciende y con ello el producto nacional; es el caso de Mali, el Chad, la República Centroafricana, Niger y otros países.

En esta etapa de desarrollo es difícilísimo para los países acelerar su crecimiento y lograr entrar en etapas ulteriores. Aquí predomina el "desarrollo del subdesarrollo", la miseria tiende a crecer, pues la población crece, mientras el estrato dominante prospera; viejas estructuras imperiales, reinos o dictaduras militares crean una próspera, y a veces educada, casta gobernante, mientras las masas campesinas viven en la miseria creciente, con elevadísimas tasas de mortalidad, extendido analfabetismo, frecuentes epidemias y amplia mala nutrición. La vida en estos países se rige por escalas de valores tradicionales, rige la organización tribal o familiar.

Las economías agrarias son economías cerradas. Su comercio exterior es muy débil, siendo sus exportaciones de granos, pieles, cueros y otros productos casi sin procesamiento. Su limitada capacidad para importar les impide comprar maquinarias, equipos y tecnología para modernizar sus técnicas productivas. No llega hasta los campesinos la diseminación de tecnologías más avanzadas.

Las sociedades pobres tienden a quedarse en una inercia de estancamiento; son débiles las fuerzas sociales dinamizadoras del desarrollo. En estas condiciones, una política de gasto público ha de diseñarse para romper la inercia. Habrá que educar y formar administradores, invertir en carreteras de penetración, realizar campañas agrícolas y sanitarias y obtener ayuda externa para montar fábricas esenciales. El gasto público y la ayuda externa son dos herramientas para romper el estancamiento.

3. La política de gasto público en las economías primario-exportadoras

En el proceso histórico vivido en el siglo pasado se pudo apreciar que fueron los requerimientos de la revolución industrial en las metrópolis los que indujeron a buscar en la periferia materias primas y fuentes de energía. Para producir esas materias primas fue preciso realizar inversiones en los territorios dominados. Se instalaron, entonces, actividades mineras destinadas a producir metales y toda clase de productos del subsuelo. Además se hicieron cultivos industrializados para producir aceite e incluso alimentos e insumos agropecuarios.

Estos "enclaves" habrían de estar localizados en ciertas partes del país, donde se ubicaban los recursos naturales y dar origen a la construcción de infraestructura ferroviaria, vial y portuaria. Por lo general, existía un puerto importante al cual convergían desde el interior del país, los trenes, las carreteras, etc. Por aquel puerto pasaba toda la producción exportable y a la vez llegaban las importaciones. Se formaban así núcleos urbanos crecientes, costeros. Correspondía en esta etapa al gasto público construir esa infraestructura.

Establecidos los "enclaves", la vida económica habría de depender fundamentalmente de su dinámica. Se crea así un embrión de modernización, que coexiste con una vasta área tradicional de agricultura de subsistencia y comercial; hay dos economías coexistiendo: una primitiva rural y otra moderna, minera o agropecuaria. Entre ambas existe una relación de explotación: en el enclave es la empresa extranjera la que saca del país los excedentes; en el campo los propietarios terratenientes que explotan al campesino. Los enclaves también tuvieron el carácter agropecuario; se introdujeron técnicas más modernas de cultivos de ciertos productos a través del sistema de "plantaciones" y así se cultivaba el azúcar, el café, las oleaginosas, el caucho, el banano, etc. a través de sistemas modernos, lo que permitió elevar la productividad en ciertas áreas o "enclaves agropecuarios".

El motor del desarrollo es la demanda externa. Cuando los centros industriales en el exterior mejoran su nivel de vida, aumenta la demanda industrial y esto genera, hacia atrás, más demanda por insumos y toda clase de materias primas. Es la significación de esa demanda de materias primas la que induce a adquirir productos a la periferia. Para hacer posible una mayor producción en ella, se requieren nuevas inversiones, más infraestructura y nuevas técnicas para explorar y explotar recursos. Las inversiones extranjeras habrán de ser protegidas y garantizadas en los territorios de ultramar. Será necesario formar una administración que se encargue de construir infraestructura y crear un cuerpo de policía que proteja la propiedad extranjera. El incipiente estado nacional habrá de financiarse con ciertos impuestos a las exportaciones e importaciones. La actividad burocrática significará la necesidad de expandir la educación y formar cuadros de servicio público; nacerán así estratos medios entre la sociedad rural tradicional y los gobernantes superiores, gerentes y técnicos de las empresas extranjeras.

En la medida que la demanda exterior crece, que aumentan los medios de transporte, que se amplían los puertos, que se construyen carreteras y ferrocarriles hacia el interior donde están ubicadas las fuentes de producción, la economía modernizada se expande y se eleva el nivel de vida de los sectores

monetizados de la sociedad. Esto, sin embargo, no "arrastra" al resto de la economía, en especial al sector agrario tradicional, que continúa produciendo a niveles de subsistencia, al margen de la economía monetaria.

La importación de manufacturas posibilita el crecimiento de las exportaciones, pero hace languidecer las industrias locales y las artesanales en el interior. Los ricos exportadores prefieren comprar manufacturas en el exterior y no crear demanda al artesanado interior.

Los puertos pasan a ser urbes florecientes y se desarrollan allí ciudades que viven del comercio exterior; se forman bancos destinados a facilitar el comercio de exportaciones e importaciones, el cual suele ser copado por extranjeros, quedando los nativos como sirvientes. Se avanza, entonces, en un desarrollo costero, la modernización no llega al interior, salvo los enclaves. La América Latina es, en general, una demostración de este tipo de desarrollo; en gran parte del siglo XIX y del XX el interior permanece ignorado, sumido en el atraso, e incluso virgen al conocimiento de los extranjeros.

En estas condiciones, el crecimiento del producto bruto interno se realiza por expansión de la minería, de los servicios públicos, del comercio, del servicio doméstico y de los transportes. La agricultura de subsistencia no progresa y si hay crecimiento agrario se debe a la producción de plantaciones, las cuales exportan su producción sin beneficiar a las masas consumidoras, y la industria interna permanece estacionaria o crece débilmente, alentada por la demanda de ciertos estratos medios o las compras de los empleados y sirvientes. El producto material (descontando los servicios) apenas crece al ritmo de la población y el sector vinculado al comercio exterior o que percibe remuneraciones de algún enclave, se apropia de cantidades crecientes de dichos productos, mejorando rápidamente sus condiciones de vivienda, educación, salud y alimentación, creándose a la vez medios de recreación que no llegan al resto.

La explotación de los recursos naturales sigue siendo extensiva en el caso de la agricultura de subsistencia, donde la productividad por hombre ocupado es muy baja; mientras es

intensiva en las actividades de enclave, donde la productividad crece en especial en los yacimientos mineros, donde aumenta la densidad de capitales. La naturaleza del capital varía en el caso de las plantaciones donde consiste en rebaños, galpones, plantas de café, azúcar, banano, etc. Aquí la lucha contra las pestes, supone inversiones especiales de sanidad vegetal, y la oportuna adquisición de pesticidas.

El trabajador tiene dos suertes bien distintas; el agrícola trabaja con una muy baja mecanización y equipos, en contacto con la naturaleza, en grupos masivos, y sin participar en la economía de mercado y recibiendo remuneraciones en especies a veces; en cambio, el minero trabaja con maquinarias, utiliza complejos equipos, realiza faenas individuales o en pequeños grupos, y vive en áreas de difícil acceso, siendo sus salarios monetarios más elevados que el resto.

La estructura agraria es diferente en los continentes del tercer mundo. En América Latina, se forma una aristocracia terrateniente de origen español, que posee grandes extensiones de tierra y utilizan trabajo asalariado de los campesinos. La tierra es un signo de prestigio y poder político y social. En Asia existen diversas formas de tenencia de la tierra, debido al pronto poblamiento de los territorios; mientras en China los terratenientes eran feudales y tenían el carácter de mandarines, en el sudeste asiático había una gran cantidad de pequeños propietarios o propiedad tribal, en tanto que en la India los Maharajás configuraban poderosos terratenientes que vivían rodeados de pequeños agricultores. En Africa, en cambio, sólo hubo grandes terratenientes en la agricultura de plantaciones, mientras la mayor parte de los campesinos eran dueños en comunidad tribal de las tierras donde habitan.

Las condiciones expuestas esquemáticamente no son estáticas, sino que tienen dinámica a lo largo del tiempo y tienden a modificarse, según las características de cada país o región. El avance tecnológico y científico, habría de comenzar a modificar el cuadro expuesto haciendo que las condiciones de vida se modifiquen. Con el tiempo, y la difusión de nuevas ideas que habrían de tomar cuerpo en las clases trabajadoras y los intelectuales, el Estado habría de adoptar posiciones más activas.

Acontecimientos como la primera guerra mundial y otros habrían de diseminar nuevas ideas, en un mundo que se ve enfrentado a agudas crisis, las cuales culminarían hacia 1930 con una gran depresión económica, que significaría un colapso para el sistema económico internacional, y mostraría la vulnerabilidad de los países periféricos frente a sus centros industriales metropolitanos.

Todo esto traería consigo la adopción de políticas intervencionistas en el mercado interno, el control de las importaciones y los tipos de cambios, etc. creando las condiciones para una nueva etapa en la que los países deciden iniciar su propia industrialización interna. Algunos países avanzarán rápidamente en esa dirección (como Japón por ejemplo) mientras otros continuarían siendo economías primario- exportadoras.

Hacia 1970 continuaban siendo esencialmente economías primario- exportadoras países como Zaire (cobre), Tanzania (café), Nigeria (petróleo), Pakistán (yute), Ceilán (te), Bolivia (estaño), Sudán (algodón), Liberia (hierro), Mauritania (hierro), Tailandia (arroz), Argelia (petróleo), Ghana (cacao), Irán (petróleo), Arabia Saudita (petróleo), Perú (cobre), Zambia (cobre), República Dominicana (azúcar) y muchos otros. Por lo general, se trata de economías cuyo ingreso por persona fluctúa entre los 100 y 400 dólares, nivel alcanzado fundamentalmente por los logros obtenidos en su comercio exterior que ha hecho posible la formación de un fuerte sector externo que "alimenta" a un creciente sector público que comienza a extender los servicios sociales y a ampliar la infraestructura.

En estas economías, el sector público participa en el producto bruto interno en un rango que fluctúa entre el 15 y el 25%. Alrededor del 50 a 60% de los ingresos tributarios provienen del comercio exterior. Asimismo, aproximadamente más del 50% de los gastos públicos en inversión se destina a la construcción de infraestructura. En relación con el sector externo, un 70 a 90% de las exportaciones está constituida por uno o dos productos primarios, mientras en las importaciones predominan los bienes de consumo y también bienes de capital, siendo reducida la cuota de los bienes intermedios.

El crecimiento económico no es continuo, sino que está

sujeto a permanentes fluctuaciones, según los cambios en la demanda internacional. Por ello, el desarrollo no está exento de dificultades, avances y retrocesos. Si hay crisis en el centro, la periferia sufrirá parte de las consecuencias. Se restringen las exportaciones, se producen menos utilidades, bajan las inversiones extranjeras, disminuye el empleo, bajan las importaciones, disminuyen las recaudaciones fiscales y se agotan las reservas internacionales. Es decir, toda la economía se reduce, baja el producto nacional. En esta situación, el gasto público debe actuar con sentido anti-cíclico; ya Keynes y otros autores elaboraron toda una teoría sobre esta materia. El gasto público ha de ocuparse ahora del problema del empleo.

Además no es raro el caso en que se produce la sustitución de productos primarios en el mercado internacional por productos sintéticos. Esto lleva al colapso a diversas economías, creando el abandono de poblados, la paralización de faenas y la muerte de actividades, por lo general de origen minero; el capital social creado se pierde definitivamente, y los países han de buscar otros productos para exportar. Se da también el caso de minas que son agotadas con consecuencias parecidas a las descritas; se continúa la explotación de minerales de baja ley, con un gran esfuerzo de remoción de tierras y con una productividad descendente.

Una parte del excedente generado por el enclave exportador es retenido por el Estado y reinvertido en fuentes de energía, servicios básicos, carreteras, etc. que hacen posible el desarrollo de la incipiente industria interna, que suele encontrar en los sectores medios y adinerados un mercado que les permita sobrevivir. Se trata de las industrias tradicionales como ser textiles, de muebles, etc., todas las cuales progresarán en la medida en que se fortalezca el mercado interno, y se generen excedentes invertibles. De esta manera, los países periféricos irían ganando experiencia industrial, creando las bases para el desarrollo industrial ulterior.

4. Las políticas de gasto público en las economías en industrialización sustitutiva.

El proceso de industrialización comienza en algunos países en forma temprana, dadas sus características. Es el caso de

Japón a fines del siglo XIX, de Argentina a comienzos del siglo XX, de Africa del Sur en esa época y otros países. Pero en su conjunto, hay dos fechas a partir de las cuales comienza la industrialización de la mayoría de los países en este proceso. Una es la gran crisis del año 1930 y la otra el término de la segunda guerra mundial. En el primer caso, se encuentran diversos países latinoamericanos (como ser Brasil, Colombia, Argentina, Chile, México y Uruguay) y en el segundo los países restantes de América Latina. Lo dicho no significa que los países mencionados no tuvieran ya un incipiente desarrollo industrial interno, destinado a satisfacer las demandas básicas de su propia población.

Los excedentes generados por los enclaves mineros o agrarios, los que genera el sector público, el comercio y la banca, crean una corriente inversionista destinada a producir dentro del país ciertos bienes que se hace difícil adquirir en el exterior, y que son esenciales para la población. Las crisis en el comercio exterior, que son frecuentes, disminuyen los incentivos para invertir en la exportación, destinándose entonces estos recursos hacia la construcción y hacia la manufactura. Se trata de industrias que producen bienes que antes se importaban, son sustitutivas de importaciones. Este reemplazo de producción importada por producción propia ha de tener varias consecuencias; desde luego habrán de importarse maquinarias y equipos y en muchos casos materias primas, combustibles, insumos diversos, repuestos, etc. como asimismo técnicas nuevas, marcas y patentes, y contratar técnicos foráneos y entrenar cuadros en el exterior.

La dependencia que antes era predominantemente de las exportaciones, pasa ahora a ser también de importaciones y técnicas importadas, acentuándose además la dependencia financiera, pues se requiere de mayores préstamos externos para adquirir bienes de capital para impulsar la industria. Este sector aumentará su importancia relativa en el producto nacional y un mayor número de trabajadores se incorporan en la manufactura, por lo general, ubicada en los centros urbanos. El coeficiente de exportaciones, que se amplió en la etapa anterior, comienza a reducirse.

El sector externo ya no es sólo el motor del desarrollo. Aho-

ra tiene un papel dinámico la demanda de los estratos ricos y medios de los centros urbanos internos, como asimismo los estratos con mejores salarios dentro de la clase obrera. Pero los sectores marginales de las ciudades y los campesinos permanecen fuera del mercado y no dinamizan, por consiguiente, el mercado interno. La distribución de ingreso es regresiva, y los estratos ricos y sus aliados logran crear un mercado interno que, junto con el exterior, generan una capacidad adquisitiva suficiente para impulsar toda una fase del desarrollo industrial.

Por las diferencias y contradicciones que crea un sector pequeño que se moderniza y un sector que queda rezagado, entre los que viven en la ciudad y los que continúan en el campo, entre los que dentro de la ciudad viven en barrios de primera clase, y los que viven en ranchos insalubres, entre los jóvenes que reciben educación y los adultos que quieren continuar el estado de cosas, entre las clases asalariadas y las empresariales, surge para el Estado la responsabilidad de hacer de árbitro. Se desarrolla el Estado paternalista, que las clases dominantes habrán de utilizar para contener la presión popular y resguardar su propiedad.

El gobierno interviene ahora en el mercado, controla las divisas, fija precios, determina salarios básicos, reglamenta la industria, controla las importaciones e impone una cierta planificación de las inversiones. Se crean Corporaciones de Desarrollo, Bancos Promotores y empresas estatales en áreas como la electrificación, el petróleo, los servicios públicos, el acero, el cemento, etc., y además se adoptan legislaciones aduaneras protectoras de la industria nacional y se dan incentivos tributarios. Se trata de armonizar tres economías que coexisten: una agraria, tradicional, de subsistencia; otra de enclave primario-exportadora y una nueva industria, urbana y moderna. Las tres no suelen estar ajustadas entre sí y sus contradicciones dan origen a un desarrollo sin proporcionalidad, a presiones inflacionarias, a mayores desigualdades en los niveles de productividad y en el sistema global de remuneraciones. La vieja sociedad tradicional se desarticula, para abrir paso a un verdadero monstruo. Los valores tradicionales son pisoteados y se crean nuevos "estilos" de vida. Algunos hombres comienzan a liberarse de la tiranía de la miseria, los jóvenes emigran del campo a la ciudad;

y comienza la "explosión urbana". Se absorben modelos culturales importados.

Al iniciarse la industrialización sustitutiva, tiene lugar una transformación rápida del perfil industrial de las economías. En una primera etapa se enfatiza el procesamiento de alimentos y sus afines y lo mismo la actividad textil. Luego comienza a ganar terreno la manufactura y las industrias "dinámicas", como el caucho, el papel, y los productos eléctricos, etc. En las economías petroleras se avanza hacia la refinación de crudo y se preparan las condiciones para los derivados del petróleo y se avanza en el sector químico. En fases más avanzadas, se entra de lleno a las manufacturas metal- mecánicas y la metalurgia. Como muchos de los insumos necesarios para el desarrollo de ciertas líneas industriales no se producen dentro del país, se hace necesario importarlos. Se crean, de este modo, procesos de industrialización altamente dependientes del exterior, que requieren de crecientes cuotas de divisas para importar. De esta manera el nivel de actividad industrial pasa a depender del nivel de las exportaciones.

En estas economías, la agricultura de subsistencia hace necesaria la importación de alimentos por una parte, y la industrialización sustitutiva por otra, genera presiones por materias primas importadas. El balance de pagos pasa a ser rígido y puede generarse agudos déficit en el comercio exterior, salvo en los países petroleros. Estos se ven agravados cuando los precios de los productos exportados bajan en el mercado internacional. Es decir, la viga maestra de las exportaciones sostiene la vulnerable actividad económica interna. No es raro, en consecuencia, que las economías en industrialización sustitutiva sufran continuos vaivenes en su desarrollo y no logren dar estabilidad a la economía, provocando crisis periódicas de desempleo, que ha de enfrentar el gasto público con su política anti-cíclica.

Otro fenómeno característico de estas economías, es que un motor creciente de su dinámica lo constituye la demanda de la burguesía nacional. Ella copia modelos de consumo de las economías altamente industrializadas, y demanda productos con lujosas terminaciones y sofisticadas técnicas, de acuerdo con las modas vigentes dentro de lo que se llama la "sociedad de

consumo". Se trata, en suma, de una presión por importar tecnologías avanzadas, que en el exterior han sido diseñadas para ahorrar mano de obra; se basan en principios de automatización, donde la maquinaria se diseña para eliminar al trabajador. Esto trae como consecuencia, un creciente desempleo industrial, mano de obra que habrá que absorber en los sectores de servicios. De esta manera la población que se desplaza del campo a la ciudad, no pasa a la industria, sino que en su gran mayoría se transforma en prestaciones de servicios, con bajísima productividad, y que muchas veces deben ser absorbidos por el Estado, aumentándose la burocracia y el gasto en remuneraciones. Es una consecuencia del desarrollo dependiente que incorpora tecnologías inadecuadas.

Las elevadas tasas de desocupación abierta o disfrazada, los reducidos ingresos de los campesinos y de los prestadores de servicios, crean una gran masa de la población, tal vez la mayoría del país, con ingresos insuficientes para crear demandas que hagan más dinámico el crecimiento industrial en su conjunto. La débil demanda popular para el crecimiento de las llamadas industrias tradicionales —alimenticias, textiles y otras— y se debilita su ritmo de crecimiento. Entre tanto, las industrias de productos eléctricos y mecánicos (radios, televisores, refrigeradores, etc.) crecen con rapidez hasta un punto en que la demanda interna de la burguesía se satura. Viene, entonces, el esfuerzo por entrar a una nueva etapa, la de exportación de manufacturas. Los países que, hacia 1970, se encontraban en la fase de economías industriales sustitutivas de importaciones eran las de Brasil, Colombia, Argentina, México, Venezuela, Chile, Panamá y Uruguay. Estas economías tienen, por lo general, un nivel de ingreso por persona superior a los 400 dólares e inferior a los 1.000.

5. Las políticas de gasto público en las economías en industrialización para la exportación de manufacturas.

Son muy raros los casos de países que, estando subdesarrollados hacia la segunda postguerra, han logrado transitar por la etapa de la sustitución de importaciones e ingresar a la de exportadores de manufacturas, teniendo acceso a los mercados más dinámicos del capitalismo industrial. Son los casos de Ja-

pón, Corea del Sur, Formosa, Hong Kong, Singapur y otros. Estos casos son los de países con gran mano de obra excedente, provocadas por un fuerte crecimiento demográfico y cambios bélicos. En Japón, por ejemplo, habían unos 6 millones de desocupados repatriados de los territorios perdidos después de la guerra. Se atrajo inversiones extranjeras y se fomentó la industria liviana, por lo general procesadora o ensambladora de materias primas e insumos, que habrían de importarse de otros países. Japón compraría hierro, produciría acero y con él toda clase de productos mecánicos para ser exportados. De esta manera los efectos **hacia atrás y hacia adelante** no quedarían en Japón, sino que estimularían a economías abastecedoras de materias primas y a economías que vivían la fase de la "sociedad de consumo". Japón aportaba mano de obra barata y diestra, y captaba un excedente para sí. Los salarios eran ajustados a tasas menores que el aumento de la productividad. Incluso se vendía al exterior a precios rebajados pagando altos precios por los insumos importados, con lo que se deterioraban los términos del intercambio en forma preconcebida. Pero el país, disponía de un mercado amplio en Estados Unidos, al que tenía acceso y más tarde al de Europa Occidental, para extenderse luego a todo el mundo y hacia los años 70 a China Popular. Fue con base en este modelo de exportación de manufacturas que Japón pasó de los 500 dólares por persona en 1953, completada la reconstrucción, a más de los 1.000 dólares hacia 1970, y a ocupar el tercer lugar entre las potencias industriales del mundo.

Un modelo parecido al descrito siguieron economías mucho más pequeñas como la de Corea del Sur, donde Estados Unidos y Japón han realizado grandes inversiones para aprovechar la mano de obra barata y luego exportar manufacturas. Se trata de plantas livianas de ensamble o procesamiento de materias primas importadas. Corea del Sur tiene, junto con Japón, la tasa de crecimiento industrial más espectacular de Asia y de todo el tercer mundo pre-capitalista. En parte, es el mismo caso de Formosa y de Hong Kong que, además, actúa como centro comercial, y de Singapur que es también una economía intermediaria.

En estas economías la estructura de las exportaciones es radicalmente diferente a la de las economías en la etapa primario-exportadoras. Aquí las exportaciones de manufacturas ocupan

porcentajes elevadísimos en comparación con el valor total de las exportaciones. A fines de los años 60, en Japón la exportación de manufacturas era del 92% de las exportaciones, en Hong Kong el 93%, en Corea del Sur el 50%, en Formosa el 40%, en Singapur el 36%. Hay que hacer notar que India también ha logrado avances en el campo de la exportación de manufacturas y también Pakistán. Un caso especial es el de Israel que ha logrado grandes avances en la exportación de manufacturas, en especial con relación a Europa Occidental. En América Latina, hacia fines de los 60 y comienzos de los 70, son Argentina, Brasil y México, los países que más avanzan en la exportación de manufacturas, en relación con el propio continente latinoamericano, vendiendo, a crédito, a muchos países de menor desarrollo relativo equipos y productos mecánicos.

El gran problema que experimentan las economías que siguen este modelo estriba en la virtud "desnacionalización" de sus economías, pues la inversión realizada provino fuertemente de países industriales capitalistas y de empresas transnacionales, que entran a dominar el sistema económico interno y a debilitar la soberanía nacional de estos países, creando la salida de enormes excedentes hacia el exterior. Son, por su dependencia financiera, los grandes afectados por la crisis monetaria internacional y las devaluaciones del dólar ocurridas a partir de 1970.

En todos estos países, el Estado desempeña un papel rector, interviene y promueve industrias. Goza de un financiamiento más elástico, basado en impuestos a la renta y al comercio que dan estabilidad a sus presupuestos. Su balance de pagos muestra gran influencia de la compra de materias primas y pago de patentes y "royalties", por un lado, y por otro ingresos provenientes de la venta de manufacturas.

Se trata de países que ya están en la cúspide de la pirámide de los países subdesarrollados y otros que ya han dejado de serlo, como es el caso de Japón e Israel y posiblemente Argentina. En todos los casos mencionados, el gasto público ha sido esencial; ha creado infraestructura, ampliado la formación de recursos humanos y ha apoyado la industria con préstamos, subsidios o aportes directos, formando empresas mixtas. Sin ese apoyo público los países no habrían avanzado. Esto es válido incluso para el caso de Brasil a partir de 1968.

6. Las políticas de gasto público en las economías en industrialización para la demanda popular.

En este modelo de desarrollo se procura que sea la demanda popular el principal motor de desarrollo, superando los problemas que originan los modelos anteriores. A fin de materializar la creciente demanda de las masas populares, es indispensable incorporar al mercado a los campesinos, dar trabajo a los desocupados y elevar los salarios a los obreros más explotados. Para lograr esto, se requiere de una profunda reforma agraria, de la socialización de la industria y la nacionalización de los enclaves mineros o agrarios en manos de empresas extranjeras. La propiedad de los medios de producción pasa a manos de los trabajadores y el ingreso nacional se redistribuye, reduciendo las remuneraciones excesivas y subiendo los salarios más bajos.

La reforma agraria involucra poner término a las propiedades que excedan de cierto tamaño, la integración de los pequeños agricultores y a largo plazo la colectivización de la tierra y además la liquidación de los intermediarios explotadores, de los prestamistas y el excesivo aparato de comercialización. Asimismo involucra el apoyo de la industria y la infraestructura al aumento de la productividad agrícola. La agricultura comienza a industrializarse y recibe fertilizantes y pesticidas, maquinarias y nuevas técnicas, que aumentan el rendimiento por hectárea y por hombre ocupado. La agricultura es la base del desarrollo, y la industria es el líder, que apoya el consumo de las masas y a la propia agricultura.

Se trata de una industria que no orienta su producción para satisfacer la demanda de la burguesía nacional, o extranjera a través de la exportación de manufacturas, sino que la demanda de las masas campesinas, obreras y de los sectores de servicios. Los productos industriales se rediseñan, se pone fin a las terminaciones de lujo, a los bienes sofisticados de tipo mecánico, y se producen bienes sencillos, de costo reducido, para atender las necesidades de las masas. Se crea así, no un mercado de elite, de los sectores con altos ingresos, sino que un mercado de masas, para las mayorías, que ahora tienen acceso a él. El racionamiento invisible que producían los bajos salarios, es reemplazado por una racionalización de la distribución y el consumo.

Las calorías y proteínas se distribuyen mejor, disminuye la mortalidad infantil. Se amplía la educación y la atención médica llega a todos. Se construyen viviendas populares, se dinamiza la industria que produce materiales de construcción, en especial el cemento. Las industrias básicas pesadas pasan a ser esenciales: se instalan fábricas de acero, se produce más electricidad, se extrae más carbón, se produce más cemento, se amplía la industria petrolera y química, se producen más textiles y bienes de consumo popular. La industria se descentraliza, se instalan plantas en el campo para procesar alimentos, para producir fertilizantes, pesticidas y maquinaria agrícola. El campo deja de despoblarse y se "urbaniza" la vida rural; se limita el crecimiento de las grandes ciudades. Se electrifican los villorrios y pequeños pueblos, se descentralizan los hospitales y se crean escuelas y especialidades en cada área. Se pasa del desarrollo costero, al interior.

El Estado asume la dirección de la economía y se crean mecanismos de planificación central. Se procura alcanzar un desarrollo proporcional, en el que los trabajadores discuten su parte de esfuerzo en cada unidad productiva y se sujetan a un plan. El plan es democrático en su gestación y es aprobado por los mecanismos centrales de dirección y pasa a ser la ley de funcionamiento de la economía. Se enfatiza la acumulación y las inversiones se deciden en función de la tasa de empleo y la productividad.

Las actividades en manos del capital extranjero pasan a poder del Estado, que las hace producir en beneficio del país. Los excedentes que antes salían del país quedan ahora adentro y financian la acumulación.

El comercio exterior se abre fuera de los bloques tradicionales y se comercia con los países capitalistas, socialistas y el resto de los países subdesarrollados. Con todo, el comercio exterior no es un fin en sí mismo, no tiene vigencia aquí aquello de "exportar o morir"; lo esencial es producir para las masas populares, centro del nuevo poder, nueva clase dominante, que se hace cargo de un estado revolucionario, que se financia ahora con los excedentes que producen las empresas nacionalizadas y del área estatal. El Estado con-

trola un elevado porcentaje del producto nacional, se aumenta la tasa de industrialización. El comercio exterior tiene un apoyo en área industrial o primaria de exportación que le permite obtener divisas y adquirir tecnología importada. El crecimiento del producto nacional se produce por aumentos en la producción material, y no en los servicios, y benefician a las grandes masas populares, y no sólo a un reducido porcentaje de familias.

Los países que han seguido este modelo no son muchos, no porque los pueblos no lo desearan sino porque las potencias industriales crean un cúmulo de barreras infranqueables, que han costado guerras, bloqueos y otros obstáculos.

En el modelo descrito hasta aquí, el Estado capta los excedentes económicos y a través del plan central orienta el desarrollo. **El gasto público es un instrumento del plan**, y se incerta en un modelo económico global, que define las proporcionalidades del gasto en un proceso de planificación desde arriba hacia abajo, y desde abajo hacia arriba.

8. Las políticas de gasto público para el desarrollo espacial

Pero el gasto público no sólo tiene una dimensión sectorial y por ramas, también la tiene espacial. En las distintas etapas que tiene el proceso histórico de desarrollo de las economías hay una expresión espacial. No podría ser de otra manera, por cuanto las actividades económicas se realizan en espacios económicos determinados, y en los cuales se explotan recursos naturales, se procesan, se reparten y se consumen, es decir el proceso económico se da en ubicaciones geográficas concretas.

El espacio económico ha ido cambiando según sean las fases del desarrollo por las cuales se atraviesa. En las economías de agricultura de subsistencia, por lo general, en manos de los nativos originales se formaban comunidades tribales que explotaban la tierra; no habían propietarios individuales. Es en la etapa del modelo primario-exportador que aparecen nuevas formas de tenencia. Se trataba de abastecer de alimentos a centros poblados en crecimiento a enclaves mineros o bien se producía para exportar. Se necesitaban uni-

dades productivas extensas, y con bajo apoyo industrial. Se formaron unidades con gran extensión territorial, en las que por lo general un propietario europeo expropiaba y sometía a los nativos, obligándolos a trabajar para él. Se formaron así grandes latifundios en latinoamérica que introdujeron plantaciones o se conformaron como estancias ganaderas. El Estado repartía títulos de propiedad a los colonos venidos del centro. Estas plantaciones eran grandes empresas que tenían por objeto la exportación o la venta a los centros poblados y la generación de un excedente.

Las plantaciones cafeteras, bananeras, azucareras, etc., tenían que competir con otras situadas en otros continentes. En las colonias inglesas se cultivaba el azúcar en Malasia, en Fiji o en Africa; mientras se usaban en Malasia, los malayos para el caucho, y se traían chinos para explotar el estaño. Se configuraban de esta manera minorías raciales en cada territorio.

Es conocida la utilización de africanos para la agricultura de plantaciones en América. Se llevaron esclavos a Estados Unidos, a Cuba, Haití y Brasil. En total se trasladaron alrededor de 30 millones de esclavos africanos al cabo de varios siglos.

Las plantaciones se extienden y entran en competencia; las guerras afectan los mercados y su suerte se ve determinada por los auge o depresiones de los centros a los que abastecen.

Dentro de las unidades agrícolas, se crea un sistema de trabajo forzado y se obliga al campesino a pagar tributos. Son conocidas las formas semi-feudales de la agricultura en el siglo pasado y comienzos del presente. Los grandes terratenientes son la base del sistema social y del poder político, y se asocian con los extranjeros que dominan los enclaves mineros en una alianza destinada a mantener su poder. El espacio económico, entonces, consiste en unidades agrícolas grandes y pequeños agricultores explotados por intermediarios y prestamistas explotadores, y poblados mineros, adjuntos a los yacimientos y puertos-urbanos con gran actividad comer-

cial. La infraestructura se traza con miras a sacar desde el interior la producción hacia los puertos por ferrocarriles, carreteras o vías fluviales. Surgen así ciudades portuario-comerciales de gran significado como Shanghai y Cantón en China, Tokio-Yokohama en Japón, Buenos Aires en Argentina, Santos y Río Janeiro en Brasil, Calcuta y Bombay en India, Lagos en Nigeria, Dakar en Senegal, etc.

El funcionamiento de la economía dependía de los arreglos a que llegaran los propietarios de plantaciones, minas, comercios, bancos y de las incipientes fábricas. Se trataba en suma, de llegar a acuerdos para encauzar el excedente y configurar así el perfil de la economía.

En la fase de la industrialización, el esquema espacial no es modificado sino más bien se acentúan los desequilibrios. Se instalan las fábricas cerca de los grandes centros de consumo y así surgen los barrios industriales sin mayor planificación, a la vez que las oportunidades de trabajo que crea la industria, directa e indirectamente, atrae población rural. Se forman enormes conglomerados humanos como los que viven en Tokio, Calcuta, Bombay y otros que hacia 1970 tenían una población cercana a los 10 millones de personas cada uno. También proliferan ciudades "medias" con 4 ó 6 millones de habitantes como Buenos Aires, México, El Cairo, Carachi, etc. mientras la mayoría de las capitales de los países medios tienen poblaciones superiores al millón de habitantes. Se produce la macrocefalia de la capital; el centro de la modernización.

Pero la periferia sigue atrasada, tradicional, y en general, en Africa y Latinoamérica, está al interior del continente. El desarrollo ha sido costero, a espaldas del interior donde vive la mayoría de la población.

En la fase de desarrollo industrial para responder a la demanda popular, el modelo plantea la vuelta a la periferia, a la modernización de la agricultura que es ahora la base del desarrollo, y se configura un modelo de "desarrollo interior" en el que la infraestructura ha de ser rediseñada; los ferrocarriles, las carreteras, han de conectar ahora el espacio en-

tre sí. No se trata ahora de sacar materias primas a los puertos y de ahí llevarlas al extranjero. Se trata de producir insumos para fábricas ubicadas en el interior que venden a la gente que vive en el interior, para la masa rural y urbana del interior.

El gran problema del modelo de desarrollo interior se plantea con fuerza en los países con vasto territorio, como los de América del Sur. Aquí, el plan y el gasto público han de regionalizarse de manera de propender a una distribución espacial de la producción en forma más armónica. Esto ha de enfocarse dentro de las políticas globales de desarrollo, tema de la siguiente sección.

9. Las políticas globales de desarrollo y el papel del gasto público

El gasto público es un medio, no un fin; está pues al servicio del desarrollo dentro del esquema de una política y un plan global de desarrollo.

El desarrollo económico es un proceso histórico a través del cual los pueblos aprovechan para sí los recursos energéticos y las materias primas de que disponen, las transforman para producir más alimentos y manufacturas que permitan a la mayoría de la población mejorar su nivel de vida material, incorporarse al sistema social y beneficiarse de la cultura nacional.

Para lograr el desarrollo nacional es indispensable, en consecuencia, nacionalizar los recursos naturales y las actividades económicas, realizar la reforma agraria para eliminar el latifundio, planificar la producción, redistribuir la riqueza y el ingreso, racionalizar la distribución de mercancías, expandir y reformar la educación, eliminar el desempleo, dar participación a los trabajadores en las decisiones nacionales, fortalecer la cultura nacional, mejorando la calidad de la vida humana.

En toda la ejecución de una política económica de este

tipo, el gasto público es la herramienta esencial. Deberá financiar una reforma agraria, la nacionalización de las riquezas básicas, facilitar la redistribución del ingreso y financiar la reconstrucción de un aparato productivo diseñado para producir para los ricos, transformándolo en un aparato productivo al servicio de los pobres. Proyectos industriales de bienes sencillos para los trabajadores son esenciales ahora, en vez de sofisticadas industrias para abastecer una "sociedad de consumo" a la que sólo tienen acceso los estratos de altos ingresos.

Un país que busca su independencia económica, debe crecer "hacia adentro" creándose su propio mercado, sin perder el mercado externo. Se produce para la población nacional antes que para la población de otros países. La política de gasto público ha de propender a redistribuir el ingreso, absorber recursos de los estratos ricos, y reemplazar la demanda de estos estratos, por la demanda popular. Cuando el gasto público realiza esto surge de inmediato el inmenso problema de transformar el aparato productivo interno, acostumbrado a servir al rico o al extranjero, para que beneficie ahora a su propio pueblo. El plan de inversiones ha de cambiarse drásticamente. Veremos las líneas básicas:

1. Ganan prioridad ahora los proyectos industriales que producen bienes para las masas (textiles, viviendas populares, alimentos fortalecidos, etc.), en vez de los que producen para el estrato rico. La política de gasto en inversiones ha de adquirir una nueva fisonomía, cuando el motor esencial del desarrollo será la demanda popular interna y no el mercado exterior.

2. Desde luego es fundamental aumentar la producción agropecuaria, tanto para producir más alimentos, como insumos para la nueva industria nacional. Para ello se requiere crear un mecanismo inversionista en el medio rural tanto a nivel predial como de apoyo o extra-predial. Se requiere que el agricultor y el campesino reinviertan utilidades y obtengan ayuda para construir bodegas, galpones, silos, caminos internos, canales de riego, etc., es decir lograr una infraestruc-

tura predial básica. Desde afuera deben ser ayudados con maquinarias, semillas de calidad, agua de riego, fertilizantes, pesticidas, asistencia técnica, etc. Para ello es necesario descentralizar los ministerios de agricultura, transformándolos de entidades urbanas en rurales. Podrían crearse "regiones agropecuarias" a cargo de Vice-Ministros de desarrollo rural, con capacidad de decisión que tengan a su alrededor, en las regiones o zonas, centrales de maquinarias, fábricas de fertilizantes, pesticidas, bodegas de almacenamiento y selección de semillas, capacidad crediticia, etc. Es decir, se lleva al medio rural toda una estructura que por lo general suele vegetar en medio del burocratismo en las ciudades. Hay que crear cierta autosuficiencia en las regiones para impulsar sus planes agrarios. Esto es básico.

3. A nivel nacional, es indispensable que la industria, además de producir para el mercado interno bienes de consumo y durables, destine todo un conjunto de ramas a producir para la agricultura. Se requiere el apoyo de la industria a la agricultura. Producir tractores y camiones, en vez de más automóviles para los habitantes de la capital. Diseñar bodegas, silos, almacenes, etc., con sistemas prefabricados masivos para ser instalados rápidamente a nivel predial. Diseñar viviendas para campesinos en las que se entregue a la familia la armazón básica de una vivienda decente, a la que la familia campesina agregue dinámicamente terminaciones de acuerdo con la tradición, gustos y costumbres de cada lugar. Por lo general, los planes de vivienda se ejecutan en 90% en las ciudades, dentro de América Latina, y no en el campo. Es decir, se requieren programas nuevos de apoyo industrial y de construcción para el desarrollo rural.

4. Los planes de obras públicas, en sus líneas generales, habrán de quedar en los Ministerios del ramo. Pero los planes de carreteras de penetración, los canales de riego, la puesta en riego y los embalses menores deberían ser planeados por la autoridad regional de desarrollo rural en cada región, consultando a la comunidad.

5. Los planes industriales, fuertemente presionados por

la demanda popular, deberán atender al desarrollo de industrias livianas, procesadoras de alimentos (que una agricultura industrializándose puede proveer en mayor proporción); de vestuarios, e utensilios del hogar popular, etc.; las que a su vez desencadenarán presiones hacia atrás, hacia las industrias del acero, químicas u otras. Se requerirá un desarrollo más balanceado de la industria pesada y liviana, una mayor integración horizontal y vertical de la industria dentro de los planes de industrialización. La presión por metales hará necesario aumentar la producción minera y se hará necesario procesarlos dentro del país.

6. La presión popular por vivienda será creciente y se requerirán planes masivos de construcción. Esto a su vez demandará esfuerzos por producir más materiales de construcción, cemento, madera, vidrio, ladrillos, etc., a la par que artefactos de equipamiento. La industria nuevamente tendrá que esforzarse por ampliar esa producción y crear el abastecimiento material correspondiente para apoyar los planes masivos de construcción.

7. Pero el desarrollo industrial requerirá de más energía eléctrica, petróleo y otros combustibles, lo que plantea el compromiso de la ampliación de estas actividades en forma proporcional.

8. Se aumentará la presión por recursos humanos calificados, lo que requerirá de más educación técnica de nivel medio y superior, y para ello la formación de institutos tecnológicos que entrenen mandos medios y sub-ingenieros de las más variadas categorías. La demanda de mano de obra calificada será un problema de creciente urgencia, a medida que se expanda la industria y la agricultura.

Muchos otros aspectos habrá que considerar en una política de desarrollo nacional e independiente, donde naturalmente las vinculaciones económicas con el exterior habrán también de mantenerse y ampliarse, pero ahora con vistas a no sólo importar bienes para el estrato rico, saturando los mercados con bienes importados que dan la imagen de una "sociedad de

consumo" bien abastecida, sino planificando la disponibilidad de divisas para apoyar el desarrollo de las fuerzas productivas internas.

Una nueva política de gasto público ha de considerar estos aspectos. Habrá que analizar la asignación "histórica" del gasto público y compararla con la distribución deseable del gasto dentro de la nueva estrategia. Cortar allí donde no hallan propósitos encuadrados en la estrategia, y crear nuevos programas e instituciones que desarrollen las líneas de acción deseadas para la agricultura, la minería, la industria, la construcción, etc.

Se requiere, pues, al pasar a una nueva estrategia de desarrollo, de un reajuste de la orientación del gasto, dentro del plan nacional de desarrollo. Aparecen entonces nuevas substancias, nuevos contenidos. El presupuesto de funcionamiento o de inversiones es instrumento para expresar políticas y estrategias de desarrollo. Si estas no cambian, si insisten en los mismos errores, se crea la imagen de estancamiento y se frustran las potencialidades de esos instrumentos. Por consiguiente, si no cambian los programas, ni las actividades, ni los proyectos, y no aparecen nuevas iniciativas, se crea la imagen de frustración de las técnicas mismas.

Es lo que ocurre con el presupuesto por programas en América Latina. Esta es una técnica, es una forma racional de expresar fines y medios. Pero una técnica es **forma** y no **substancia**. Esta última la da la política, la estrategia y la táctica de acción. Un instrumento rinde al máximo cuando expresa una substancia, y lo que ocurre en ciertos países es que no hay substancia en los planes y programas, sólo ejercicio formal del poder para mantener el status quo. No es culpa de las técnicas presupuestarias, sino de los políticos y planificadores. Por ello lo que está más bien en crisis es la política de desarrollo y los planes y no las técnicas de apoyo propiamente tales.

Es por ello que pensamos que un cambio significativo en la estrategia de desarrollo hacia el fortalecimiento de las

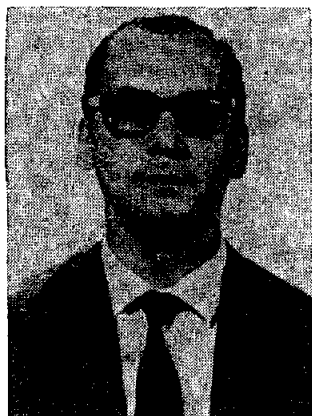
fuerzas productivas internas, en función de la demanda de la mayoría de la población, ha de vitalizar instrumentos tan importantes como lo son los planes de desarrollo y los presupuestos por programas, en aquellos países en los que la correlación de fuerzas internas haga posible lograr cambios substanciales.

Santiago de Chile, 20 de mayo de 1974.

El Sistema Presupuestario en Brasil

Para actualizar a los asociados e interesados acerca de las técnicas y sistemas vigentes en los distintos países del área, la Revista de ASIP ha enviado a los responsables principales de las Direcciones u Oficinas de Presupuesto un breve cuestionario que pretende ser al mismo tiempo que informativo, indicador de las dificultades e inquietudes que existen en cada país, por parte de los funcionarios que manejan el sistema presupuestario. En el presente ejemplar se ofrece una interesante entrevista sobre el sistema en Brasil.

EL SISTEMA PRESUPUESTARIO EN BRASIL



Entrevista con el Dr. Antonio Alves de Oliveira Neto Subsecretario de Presupuesto y Finanzas de la Secretaría de Planeamiento de la Presidencia de la República (Brasil). *

*) Economista graduado en la Universidad de Paraná, Brasil. Especializado en estadística, organización y métodos, administración financiera, administración de presupuestos y administración municipal. Ocupó el cargo de Asesor del Secretario de Hacienda y fue Director del Servicio de Coordinación y asistencia técnica de la Secretaría de Hacienda del Estado de Paraná. Era director de la Dirección Central de Presupuesto de la Secretaría del Estado de los Negocios del Gobierno entre 1962 y 1968 cuando fue llamado a asumir el cargo de Subsecretario de Presupuesto y Finanzas del Ministerio de Planeamiento y Coordinación General, en Brasilia, cargo que ocupa en la actualidad.

En Brasil, la responsabilidad a nivel nacional en materia de presupuesto está centrada en la Secretaría de Planeamiento de la Presidencia de la República, después de la transformación del antiguo Ministerio de Planeamiento en mayo de 1974. El Subsecretario de Presupuesto y Finanzas de la SEPLAN, Sr. Antonio Alves de Oliveira Neto, es la cabeza responsable en esa área con un rango similar al de un vice-ministro en materia presupuestaria.

El señor Oliveira Neto asistió en representación de Brasil al reciente Seminario Interamericano de Presupuesto celebrado en México, correspondiéndole una importante participación técnica al confiársele la Presidencia de la Comisión de Trabajo que analizó el tema de Programación Financiera Anual. En esa oportunidad, la Revista de ASIP lo entrevistó respecto a las características y la evolución del sistema presupuestario en Brasil.

Pregunta: ¿Cómo nos ubicaría la etapa actual del sistema presupuestario en Brasil?

Respuesta: Estamos en una etapa de unificación técnica de los sistemas presupuestarios a nivel de la Unión, de los Estados, del Distrito Federal y Municipios. Estimo que esto es muy importante pues constituye la maduración de varios años

de esfuerzos, en algunos casos coordinados desde el nivel nacional y en otros basados en la inquietud de los técnicos a nivel estatal y municipal.

El 29 de enero de 1974 el entonces Ministro de Planeamiento, Sr. Joao Paulo dos Reis Velloso, dictó el Decreto (1) N° 9 que determina la unificación del lenguaje presupuestario para todos los niveles institucionales del país. Este decreto complementa la ley 4320 del 17 de marzo de 1964 con otra clasificación para los gastos públicos: es la "funcional-programática", que trae una nueva disciplina para la elaboración y ejecución de los planes y presupuestos, con el sentido de facilitar el seguimiento y evaluación de los resultados de la acción gubernamental. Los gastos presupuestarios serán clasificados por funciones, divididas —para la mejor comprensión y operacionalidad— en programas y subprogramas, responsables de la ligazón entre los planes de largo y mediano plazo y los presupuestos. Esos programas y subprogramas se dividen a su vez en proyectos y actividades.

Pregunta: ¿Antes de la existencia de esa norma, cómo se hacía la propuesta presupuestaria?

Respuesta: Los orígenes de la unificación del lenguaje presupuestario fueron establecidos en 1939, por el Decreto-Ley N° 1.804, sobre el aspecto de registro contable, pero incapaz de disciplinar la elaboración y ejecución de los planes y presupuestos, y de permitir el control eficaz y la evaluación de resultados de la acción gubernamental. La forma sólo vino con la mencionada Ley N° 4.320 que estableció Normas Generales de Derecho Financiero para la elaboración y control de los balances y presupuestos de la Unión, de los Estados, de los Municipios y del Distrito Federal. Así, fueron clasificados y empadronados las rentas y gastos de las tres esferas del Gobierno, a través de las clasificaciones establecidas en dicha Ley, principalmente la clasificación económica de uso obligatorio.

(1) **Portaria:** Palabra brasileña que en castellano puede ser entendida como **decreto** o **resolución**. En esta traducción hemos elegido el vocablo **decreto**.

Pregunta: Entonces, ¿cómo el Decreto N° 9 reunifica un lenguaje que ya estaba patronizado por fuerza de Ley?

Respuesta: Las leyes se suceden. Así ocurrió con la Ley N° 4.320, que fue modificada, aunque no expresamente, en lo que dice respecto a la Unión. El Decreto-Ley N° 200, del 25 de febrero de 1967, en su artículo 16 dispone sobre la organización de la Administración Federal, establece la obligatoriedad del Gobierno Federal de elaborar un presupuesto-programa en cada ejercicio financiero, pormenorizando la etapa del programa plurianual a ser realizado en el ejercicio siguiente y sirviendo de norma para la ejecución coordinada del programa anual.

Pregunta: Las determinaciones de la Ley N° 4.320 impedían la adopción del presupuesto-programa?

Respuesta: Una clasificación por programas y realizaciones, como generalmente es conocida en la literatura internacional, es aquella que muestra, en primer lugar, el objetivo que el Gobierno pretende alcanzar con la aplicación del dinero público. La Ley N° 4.320 dio mayor énfasis a la clasificación económica, una forma de agregación de la clasificación presupuestaria tradicional (personal, material, etc.). Esa clasificación no alcanza para mostrar el sentido en que el Gobierno orienta su acción, sino cuáles son los objetos utilizados para el desarrollo de la acción y su reflejo en el patrimonio. En esa Ley la clasificación funcional fue establecida sólo como un complemento a la economía, pero su uso no alcanzó a facilitar la expresión de la programación.

La clasificación a ser adoptada de acuerdo con el Decreto N° 9 de este año viene a facilitar la solución de los actuales problemas y obstáculos, derivados de la inflexibilidad de las clasificaciones hasta ahora adoptadas. La nueva clasificación reúne funciones, programas, subprogramas, proyectos y actividades, introduciendo una flexibilidad que posibilita la representación de planes complejos en un lenguaje presupuestario unificado.

A medida que las acciones del Gobierno crecen —para atender las carencias, cada vez mayores, de la comunidad—

el control y la evaluación de los resultados exigen patrones precisos, representativos de esas acciones, para ser eficaces.

La patronización de títulos y de códigos representa un primer paso. El próximo será el establecimiento de unidades de medida, igualmente representativas, para cuantificar el producto final de la acción del Gobierno y posterior y concomitante, la parte más difícil, que es el establecimiento de patrones de calidad.

Pregunta: Antes de pasar al aspecto técnico, ¿podríamos volver a los aspectos legales, viendo como un Decreto altera los dispositivos legales?

Respuesta: Si, y la base legal para esto se encuentra en la propia Ley Nº 4.320, a través de su artículo 113, que atribuía al desaparecido Consejo Técnico de Economía y Finanzas del Ministerio de Hacienda, la facultad de actualizar, siempre que se juzgase conveniente, los anexos integrantes de la referida Ley. Esta atribución, por el artículo 180 del Decreto-Ley Nº 200/67, fue transferida al Ministerio de Planeamiento.

La Unión pasó a adoptar, entonces, una clasificación por programas, pero "presupuesto-programa" no es apenas un nombre. Es una técnica de presupuestación volcada hacia el planeamiento de la acción gubernamental. Hasta la edición de la Ley Nº 4.320, la técnica de presupuestación difundida en el Brasil estaba volcada hacia el registro contable, para la verificación o confirmación de la legalidad en la aplicación del dinero público.

Pocos Estados contaban con especialistas conocedores de la nueva técnica, igualmente con un planeamiento de sus acciones, las cuales eran desarrolladas en función de presiones políticas, para atender las necesidades inmediatas de la comunidad, sin previsión o coordinación.

La Ley Nº 4.320 ya establecía que la Ley de Presupuesto debería evidenciar el programa de trabajo del Gobierno, determinación hasta hoy no cumplida, o suficientemente comprendida, por algunos Estados.

Pregunta: ¿El Gobierno Federal estaba preparado para adoptar el presupuesto-programa en la época de sanción de la Ley 4.320?

Respuesta: El Ministerio de Planeamiento cuando aún era Gabinete del Ministro Extraordinario para el Planeamiento y Coordinación Económica, pasó a influir en la elaboración del Presupuesto de la Unión, dividiendo la responsabilidad con el Departamento Administrativo del Servicio Público — DASP, que en aquella época era responsable de esa tarea.

Para esto, constituyó el Sector de Presupuesto y Finanzas —embrión de la actual Subsecretaría de Presupuesto y Finanzas—, reclutó y formó técnicos para el desarrollo e implantación del presupuesto-programa.

Más recientemente, la implantación del presupuesto por programas al nivel federal necesitó un período de 3 años de adaptaciones después de la ley 4320, principalmente en lo que se refiere a la preparación de personal la experiencia ha sido transmitida a los Estados y Municipios directamente o a través de Convenios, como el que fue firmado con el Instituto Brasileño de Administración Municipal, para brindar asistencia técnica a los Municipios.

La Unión está colaborando en la formación de nuevos técnicos, principalmente en los Estados con menores posibilidades financieras, que son justamente los que necesitan de las técnicas adoptadas en la elaboración del presupuesto-programa, para colocar mejor sus escasos recursos. Con otros Estados hay intercambio de conocimientos, lo que constituye una forma de auxilio mutuo en la transmisión de la experiencia adquirida.

Sin embargo, aún hoy no tenemos a todos los Estados y Municipios preparados para utilizar el presupuesto-programa. Es así, que el Decreto Nº 9 fijó como obligatoria la aplicación de la clasificación funcional-programática en los presupuestos relativos al ejercicio de 1975, para los Estados, Distrito Federal, Municipios de Capital y aquéllos que cuenten con más de doscientos mil habitantes. Para los otros, la obligato-

riedad sólo tiene vigencia a partir de 1976, después de un intenso programa de entrenamiento a ser desarrollado por la Unión, con la colaboración estadual y de entidades financieras.

Pregunta: ¿En qué consiste la clasificación funcional-programática del Decreto N° 9 de enero de 1974?

Respuesta: Los presupuestos serán clasificados por funciones, divididas, para la mejor comprensión y operacionalidad, en programas y subprogramas, que harán de vínculo entre los planes a largo y mediano plazo y los presupuestos. Esta clasificación fue "apellidada" de funcional-programática.

Los proyectos y actividades representan el esfuerzo final para la concretización de las metas fijadas en los programas, y deberán ser establecidos en conformidad con las necesidades de la programación de cada área de Gobierno.

Por ejemplo, la construcción de la Carretera Transamazónica es un proyecto desarrollado como parte del Programa de Integración Nacional. Su trazado atraviesa varios Estados, lo que no quiere decir que cada uno de ellos va a incluir en su presupuesto el mismo proyecto. Podrán, sí prever y ejecutar otros proyectos ligados a ese, como ser la construcción de carreteras vecinales, uniendo sus ciudades a la Carretera grande. En este caso, se incluye el proyecto "Ligazón del Municipio tal a la BR-230, Carretera Transamazónica".

Pregunta: ¿Por qué la construcción de una carretera es mencionada como proyecto y su conservación —por ejemplo— como actividad? ¿Los conceptos de inversión y gasto corriente influyen en esta denominación?

Respuesta: No, pues esos conceptos fueron abandonados por la Unión cuando se comprendió que no mejoraban en nada la terminología presupuestaria. Sólo estaban generando confusión innecesaria y consolidando la obsesión de algunos administradores, volcada hacia los gastos de capital. Se pensó —y esto inclusive fue difundido por instituciones internacionales— que las inversiones conducirían necesariamente al desarrollo. La idea fue de tal manera diseminada que la realización

de gastos corrientes, de modo general, pasó a constituirse en un oprobio para el administrador. Esto no es verdadero y, lamentablemente, creó distorsiones profundas, llevando algunas de ellas a evitar la realización de gastos clasificados como corrientes y del más alto valor para el desarrollo, como la contratación de profesores, médicos, la conservación de caminos, la mantención de escuelas y hospitales, la realización de investigaciones, entre otros.

Un Gobierno no puede ser equiparado a una empresa, donde el mayor objetivo es el aumento del patrimonio. Las metas del desarrollo y del bienestar social son alcanzadas a través de la justa dosificación entre gastos corrientes y de capital, que representan los medios de que se vale el Gobierno para implementar su acción.

El proyecto representa aquel "algo más" que el Gobierno pretende ofrecer a la comunidad, o sea, las realizaciones que concurren a la expansión o el perfeccionamiento de la acción gubernamental, siempre limitada en el tiempo. Las actividades definen las operaciones realizadas de modo continuo y permanente, necesarias para la mantención de la acción del Gobierno. Ambos, por tanto, ligados al objetivo de un programa que comprende así, tanto gastos corrientes como de capital.

La amortización de una deuda, por ejemplo, es un gasto limitado en el tiempo, pero como no representa expansión de la acción del Gobierno, debe ser clasificada como una actividad. La aplicación del recurso que dio origen a la deuda, si ésta fue contraída para la creación de algo nuevo, debe haber sido clasificada, originalmente como proyecto. Un procedimiento diferente conduciría a duplicación y consecuentemente a una falsa idea sobre la real expansión de la acción gubernamental.

El nuevo sistema de clasificación no se refiere sólo a la lista de títulos de las funciones sino a la agregación de las informaciones: las acciones dirigidas para el desarrollo de aptitudes físicas, intelectuales y morales del individuo siempre estarán clasificadas como Educación, vocablo consagrado por el uso y cuya sustitución por un sinónimo no representaría nada nuevo. Lo mismo ocurre con la mayoría de los títulos adoptados en la clasificación funcional-programática.

La función corresponde al mayor nivel de agregación de las acciones del Gobierno dirigidas a un mismo fin: todas las acciones dirigidas para el desarrollo de las aptitudes del individuo, como se mencionó en el ejemplo anterior, serán agregadas para formar la función Educación. Esta, a su vez, exige una serie de otras acciones, típicas o directamente relacionadas con el acto de enseñar, o aún, en otros casos, totalmente ajenas a la enseñanza, pero indispensables para su perfecto desarrollo. Aquí podemos mencionar la administración de la enseñanza, la alimentación escolar, asistencia médica a los alumnos, asistencia social al alumno, funcionamiento de hospitales-escuela, entre muchos otros.

Un factor de flexibilidad para programar radica en que se aceptan en el marco de una misma función lo que llamamos "programas y subprogramas típicos" que son los que coinciden exactamente con la naturaleza funcional respectiva. Pero hay "acciones y actividades" que se cumplen en un programa—supongamos de la función Educación sin tener la naturaleza típica de esa función (por ejemplo, el funcionamiento de hospitales-escuelas, u otras unidades sanitarias dentro del desarrollo de programas de planteles docentes). En este caso se aceptan estas acciones o actividades como un "medio" para alcanzar los objetivos del "programa típico" de la función Educación, aunque —como ya expliqué— tengan en sí mismos otra naturaleza funcional.

Informaciones de ASIP

Conclusiones y Recomendaciones del IV Seminario Interamericano de Presupuesto

Por considerarlo de sumo interés para los afiliados y lectores, ASIP publica a título de información las conclusiones y recomendaciones aprobadas en el reciente IV Seminario Interamericano de Presupuesto realizado en México, D.F., del 5 al 10 de mayo de 1974. Esta versión está sujeta a variaciones de estilo y redacción definitiva, cuando se verifique el documento oficial de las entidades organizadoras.

TEMA: EL GASTO PUBLICO EN EL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL

Informe presentado por la Comisión de Trabajo respectiva y aprobado en el Plenario del IV Seminario Interamericano de Presupuesto.

(Ciudad de México, 5 al 10 de mayo de 1974).

CONSIDERACIONES

1. En el marco de una política de desarrollo económico-social, al analizar el tema del "Gasto Público", se le reconoció alta capacidad de incidencia en la evolución del proceso económico, en cuanto a: la aceleración del ritmo de crecimiento global, sectorial y espacial de la economía; la redistribución progresiva de ingresos y riqueza; la disminución del desempleo; el mejoramiento del nivel de vida de la población a través de la mayor y mejor prestación de servicios tales como educación, salud, vivienda, etc.; el incremento del stock de capital social básico y productivo; la superación de situaciones de dependencia; y, en general, el desarrollo de actividades preferentes.
2. Cada país jerarquiza estos objetivos de acuerdo al modelo de desarrollo que adopte y, en consecuencia, define el rol del Estado y el papel de su política fiscal en el logro de los mismos.
3. Que, en este sentido, el gasto público se considera un elemento de la política fiscal y debe analizarse, programarse y evaluarse conjuntamente con los ingresos públicos.
4. Considerando las diferentes formas de actuar del Estado a efecto de incidir sobre el consumo, la inversión, la producción, y la conducta de los agentes movilizadores de las actividades de la comunidad, se reconoce que el sector público, en los países de América Latina, desarrolla acciones que se pueden agrupar de la siguiente manera.

- a) Las acciones inherentes a la naturaleza de la gestión gubernamental;
- b) Las que complementan y/o substituyen la actividad privada por la estatal, tales como la producción de bienes y de servicios, y la gestión de intermediación comercial o financiera;
- c) Las que afectan la capacidad de movilización de los recursos financieros de los agentes de la economía, tales como normas impositivas, programas de subsidios, créditos, etc.;
- d) Las que regulen la capacidad de acción operativa de dichos agentes, tales como prohibición de importaciones, controles de consumo, etc.;
- e) Las que influyen sobre las intenciones de las personas o entes sociales, entendiendo por tales aquellas que alteran sus preferencias, tales como: variaciones del sistema de precios relativos, campañas de promoción, ciclos de orientación, etc.

Igualmente se comprueba que en el ámbito de dichas categorías de acciones, el Estado aplica una gama diversa de instrumentos. Entre estos se encuentran los que integran la política fiscal, junto a otros como la fijación de precios, salarios, tipos de cambios, etc., o las normas de regulación de actividades, controles físicos sobre importaciones, producción, etc.

5. En Seminarios anteriores se apreció y valorizó la importancia de integrar los trabajos técnicos de planificación y presupuesto. En esta oportunidad, al analizarse el tema del gasto público en el marco señalado en los puntos anteriores, se llega a la misma conclusión jerarquizando al presupuesto como el instrumento de trabajo básico para la implementación de la política fiscal y a ésta como la columna vertebral de una política económica para el desarrollo.
6. Los participantes reconocieron que, en el diseño de la política fiscal más adecuada para el desarrollo de cada uno de los países de América Latina, no es admisible concebir una teoría del gasto público comprensiva de las diferentes situaciones y estadios de desarrollo de los mismos. Se coincidió, como de mayor validez, analizar métodos que —permitiendo a cada país determinar su propia política fiscal tras sus objetivos de desarrollo—, posibiliten, en la fase de planificación global y programación de las actividades estatales, condiciones para evaluar adecuadamente los planes, programas y proyectos del sector público.
7. En este sentido, el interés de los participantes se centró en temas tales como:
 - a) La forma de cubrir el vacío de trabajo técnico que ha impedido hasta ahora el ensamble de planes y presupuestos, en la experiencia de los países de América Latina.

- b) Técnicas y métodos para organizar los sistemas de evaluación y las distintas instancias en que ésta es necesaria;
 - c) Determinación de la responsabilidad institucional y organizativa que, en el trabajo de evaluación, corresponda al centro de actividad principal de cada organismo.
8. Como temas de apoyo a las referidas inquietudes, el Seminario analizó:
- a) ¿Cuál es el ámbito del sector público a considerar en la definición de la política de gastos?;
 - b) ¿Cuáles son los niveles de análisis del gasto público tanto para la programación, como para el análisis de resultados y efectos?;
 - c) ¿Qué responsabilidades específicas corresponden al nivel de trabajo presupuestario respecto a dichas tareas de análisis?;
 - d) La conveniencia de desarrollar esfuerzos para lograr la uniformidad de las estadísticas presupuestarias de los países.
9. Respecto al ámbito del sector público a considerar, se alcanzó consenso en el sentido de aceptar un criterio amplio y comprensivo de los organismos de gobierno, las entidades descentralizadas y empresas, reconociéndose que en términos técnicos la actividad de la gestión gubernamental y las actividades en áreas de producción de bienes y servicios requiere análisis desagregados y la utilización de clasificaciones adecuadas a la multiplicidad de enfoques del estudio.
10. En relación a los distintos niveles de análisis para la evaluación de los resultados y efectos del gasto, se consideró que para la organización de un adecuado sistema de evaluación es requisito deseable la existencia de instrumentos técnicos de trabajo, tales como:
- a) Planes globales, sectoriales y regionales de mediano y largo plazo, que expresen los objetivos de la estrategia de desarrollo escogida;
 - b) Planes operativos anuales, o en su defecto presupuestos económicos, que expresen cuantificadamente los objetivos, metas e instrumentos de acción de corto plazo;
 - c) Presupuestos estructurados sobre la técnica de presupuesto por programas, expresados sectorial y regionalmente, como instrumentos de programación y ejecución de las metas de la acción pública;
 - d) Sistemas de información desarrollados y adecuados a la evaluación en las áreas y niveles correspondientes.
11. La existencia de todos o algunos de estos instrumentos de trabajo técnico, será determinante del nivel de análisis y evaluación. En este sen-

tido, se reconoce al trabajo de evaluación distintos momentos y propósitos.

La evaluación ex-ante que tiene los siguientes propósitos:

- a) Determinar la coherencia entre el conjunto de objetivos, metas y políticas del plan nacional, con las tesis y estrategia de desarrollo que sustenta el gobierno;
- b) Determinar la consistencia entre el conjunto de objetivos, metas y políticas globales con las correspondientes a los ámbitos sectoriales, regionales e institucionales, como asimismo la consistencia interna en cada ámbito;
- c) Determinar la consistencia entre objetivos, metas y políticas con el conjunto de acciones y medios necesarios para su logro en cada ámbito.

La evaluación ex-post que tiene los siguientes propósitos:

- a) Conocer los efectos de la ejecución de los planes y presupuestos a través del análisis del conjunto de resultados;
 - b) Determinar la eficacia institucional a través del análisis del conjunto de resultados y efectos con relación a las metas;
 - c) Determinar la eficiencia institucional relacionando el conjunto de resultados con el conjunto de acciones y medios.
 - d) Retroalimentar el proceso de planificación, programación y ejecución, a través de la identificación de las causas que motivaron las desviaciones, así como apoyo a la toma de decisiones de ajuste durante el proceso de ejecución.
12. La ejecución de los programas presupuestarios y sus alcances reales, determinará a su vez, en los respectivos niveles, la tarea de evaluación de resultados y efectos, tanto en el ámbito institucional, responsable de la ejecución, como en cada uno de los niveles encargados de la supervisión del comportamiento de los restantes instrumentos. Así, por ejemplo, la oficina central de planificación evalúa la gestión global en el marco de los objetivos de mediano y largo plazo; la propia oficina de planificación, junto con la oficina de presupuesto y los responsables de la política monetaria y financiera, evalúan la gestión en el marco del plan operativo anual o, en su defecto, del presupuesto económico nacional; y la oficina central y sectoriales de presupuesto, con el apoyo de las unidades de gestión evalúan desde el punto de vista de los resultados la eficiencia y productividad de cada programa ejecutado.
13. En relación al tema de las técnicas y metodologías de evaluación, quedó

en evidencia la necesidad de profundizar el análisis a la luz de las experiencias de los países, para aclarar los siguientes puntos:

- a) ¿Qué Instrumentos se deben utilizar para conseguir la necesaria integración en la evaluación que se realiza a cada nivel?;
- b) forma y oportunidad de la utilización de instrumentos para establecer relaciones cuantitativas de medición de resultados y efectos tanto en aspectos reales como financieros;
- c) forma de vincular las relaciones cuantitativas con el análisis de los aspectos cualitativos de dichos resultados y efectos.

Respecto a este tema se logró consenso en el sentido de que en la tarea de evaluación convergen la aplicación de diversas técnicas, particularmente:

- a) de análisis económico-financiero;
 - b) de análisis de administración de sistemas (organización y procesos);
 - c) de tecnología a nivel de cada sector y área de actividad;
 - d) de análisis estadístico e informática;
 - e) de métodos de compulsas de opinión de la población y agentes de la economía. Se convino también, que todas estas técnicas deben aplicarse con el apoyo de una buena organización de control y de un sistema de recopilación, almacenamiento, elaboración y distribución de Información.
14. Finalmente, la comisión estimó oportuno señalar que la amplitud del tema "El gasto público y el desarrollo económico" y los diferentes enfoques de los trabajos presentados no facilitaron su tarea de análisis.

Sin embargo, la comisión valoró el documento presentado por la delegación de México, en el sentido de apreciar, en un caso concreto, la enorme significación del sector público y la política del gasto en el desarrollo. Igualmente consideró de interés el documento presentado por la Asociación Interamericana de Presupuesto que suministró elementos de juicio para el análisis efectuado en el seno de la comisión.

RECOMENDACIONES

1. La necesidad de evaluar los efectos de la política fiscal, tanto de los ingresos como de los gastos, en relación a: a) el proceso de toma de decisiones; b) la conducción administrativa; y c) el análisis de resultados y efectos, exige la elaboración de una metodología que proporcione los elementos para las diferentes instancias y niveles del trabajo de evaluación.

Esta metodología puede orientarse en el documento de trabajo presentado a este Seminario por la Asociación Interamericana de Presupuesto y debe desarrollarse, en cada caso, de acuerdo a las características de cada país.

2. El sistema de presupuesto público, como uno de los instrumentos básicos de la política económica de gobierno, debe proporcionar un flujo constante de información para la evaluación. Por ello se estima necesario:
 - a) Definir con claridad el concepto de Sector Público, de acuerdo a las características de la organización del mismo en cada país.
 - b) Efectuar una revisión de las clasificaciones presupuestarias en uso, para adecuarlas al método de evaluación que se establezca, dando especial énfasis a la clasificación económica, sectorial y espacial del presupuesto, de modo que la información sirva a la evaluación del impacto del presupuesto público en el desarrollo.
 - c) Desarrollar un sistema integral de Información para el sector público, de acuerdo a las características y definiciones anteriores, que proporcione un flujo permanente de datos financieros y reales.
3. Analizar en los próximos eventos las experiencias prácticas y avances de los distintos países en el campo de la evaluación, para enriquecer el conocimiento de los participantes y llegar a desarrollar en el futuro, los elementos de un modelo general. En tal sentido, se recoge la sugerencia de la Delegación de México para que en el próximo Seminario se tenga como tema central la "técnica de evaluación de resultados y efectos del Gasto Público".
4. Se sugiere a los participantes que en base a los principios metodológicos aceptados en este Seminario, intensifiquen los esfuerzos para implementar sistemas de evaluación de resultados y efectos del Gasto Público.

TEMA: PROGRAMACION FINANCIERA ANUAL

Informe presentado por la Comisión de Trabajo respectiva y aprobado en el Plenario del IV Seminario Interamericano de Presupuesto.

(Ciudad de México, 5 al 10 de mayo de 1974).

1. ANTECEDENTES

Con base en los documentos: "Programación Financiera Anual y Planificación, algunas reflexiones a la luz de la experiencia de América Latina", "Programación Financiera Anual, el Caso de México", y "Coordinación de Políticas Financieras Dentro de un Plan Operativo Anual en el Sistema Económico de Panamá", presentados respectivamente por los señores Carlos Sepúlveda y Uri Wainer, por los técnicos de la Delegación Mexicana y la Delegación Panameña, se iniciaron las deliberaciones de los representantes de los países miembros y de los organismos internacionales participantes.

Los anteriores documentos tratan los aspectos teóricos de la Programación Financiera Anual, su relación con otras técnicas de programación y para los casos de México y Panamá la experiencia que se tiene en esos países.

Para el análisis y las conclusiones que se presentan a continuación se ha considerado el punto de vista que se presenta en los documentos mencionados y sobre todo el de los participantes de los grupos de trabajo.

2. CONCEPTO

La programación financiera es un proceso que tiende a la mejor asignación de los recursos de esa naturaleza disponibles para alcanzar las metas que constituyen la concreción de los objetivos de la política económica y social.

Conforme a lo anterior, es preciso que la programación financiera anual se derive de la estrategia y las metas globales, sectoriales y regionales establecidas en los planes de desarrollo, así como de los aspectos de la coyuntura no previstos en dichos planes.

Si la programación financiera anual no está situada dentro de un contexto de planificación, puede transformarse en una técnica que limite su atención sólo a los campos monetario y crediticio; esto entraña el peligro de transformarla no sólo en un compartimento estanco que impide la necesaria coordinación y convergencia de los distintos instrumentos de la política económica, sino además puede frustrar los objetivos del desarrollo económico y social fijados por los países.

La relación entre los procesos de planificación y programación financiera es esencialmente dinámica y de influencias mutuas, debiéndose verificar un continuo flujo de informaciones y orientaciones que lleven mediante aproximaciones sucesivas a la completa coordinación de ambos procesos.

3. REQUERIMIENTOS DE LA PROGRAMACION FINANCIERA ANUAL

- a) La programación financiera anual y el plan operativo anual. Conforme lo que se ha expresado en el punto anterior, nuestro concepto se centra en la noción de que la programación financiera anual forma parte del plan operativo anual. Por esta razón, entendemos que es necesario dar algunas breves referencias sobre él y de los instrumentos que lo constituyen.

La planificación operativa anual es fundamental en el proceso de planificación al relacionar las metas del plan de desarrollo con las necesidades que surgen frente a la coyuntura de corto plazo, vinculando la esfera real con la financiera.

La planificación operativa anual cuenta básicamente con los siguientes instrumentos:

1. Presupuesto económico.
2. Presupuesto monetario financiero.
3. Presupuesto del sector público.
4. Presupuesto de balanza de pagos o de comercio exterior.
5. Programa o balance de recursos humanos.

6. Programa o balance de recursos materiales.
7. Planes operativos sectoriales.

El Presupuesto Económico es el mecanismo destinado a proyectar el funcionamiento deseado y posible de la economía en el siguiente año. Parte de las orientaciones y metas para el año proyectado del plan de mediano plazo, considerando las circunstancias coyunturales previsibles.

Permite mantener la coherencia en el análisis de los conceptos socio-económicos, homogeneizar la base de las proyecciones económicas tanto en sus aspectos reales como financieros a base de la contabilidad social, los cuadros de Insumo-producto y los esquemas de flujos financieros en forma simultánea e interdependiente.

El presupuesto monetario financiero es el instrumento destinado a compatibilizar los medios de pago y los flujos intersectoriales de ahorro con los objetivos y metas del desarrollo económico y social.

El presupuesto del sector público comprende los presupuestos del gobierno nacional o central, de los estados y provincias, o departamentos y de los municipios; y además los presupuestos de los organismos autónomos y empresas públicas.

El presupuesto de balanza de pagos comprende las transacciones reales y financieras del país con el resto del mundo.

El programa de recursos humanos trata de compatibilizar en términos cuantitativos y cualitativos la oferta y demanda de mano de obra.

El programa de recursos materiales trata de establecer el equilibrio entre la oferta y la demanda de ellos, principalmente de los productos estratégicos del sistema.

Los planes operativos sectoriales tratan de definir específicamente para cada sector los objetivos, metas y requerimientos de recursos humanos, materiales, financieros institucionales.

- b) Relación de la programación financiera anual con la política económica.

La programación financiera anual considera los aspectos financieros de los instrumentos que se mencionaron para la planificación operativa anual, pero no en forma aislada, sino formando parte de la política económica. Por ello, conjuga el uso de las siguientes políticas:

- 1) Política fiscal que comprende la política de gastos e ingresos públicos.

- ii) Política monetaria y crediticia que regula el nivel y utilización de los medios de pago a través de instrumentos tales como: tasa de interés, encaje mínimo, operaciones de mercado abierto, etc.
- iii) Política de balanza de pagos que incluye los instrumentos relacionados con la obtención y uso de divisas, tales como: derechos aduanales o similares, medidas de fomento relacionadas con la exportación, tipo de cambio, controles o cuotas directas, etc.
- iv) Política de precios y salarios que incluye mecanismos directos o indirectos de control de esas variables.

Estos instrumentos de política económica son interdependientes y al referirse concretamente al aspecto financiero influyen en las variables reales sustantivas, tales como: nivel de producto interno bruto, importaciones y exportaciones, inversión pública y privada, etc.

4. VINCULACION DE LA PROGRAMACION FINANCIERA ANUAL CON EL PRESUPUESTO PUBLICO

El Proceso Presupuestal está íntimamente relacionado con la Programación Financiera. Así tenemos que las políticas económicas que incluye esta última se ven directamente afectadas por este proceso. De esta forma, por ejemplo, tenemos que la creación de medios de pago y su canalización afectan los ingresos del Sector Público, ya que las expansiones o reducciones de la oferta monetaria influyen en las variables reales y en el comportamiento de los precios lo que a su vez repercute en el nivel de la tributación. Asimismo, las variaciones del nivel de precios tienden a incidir en el nivel de los gastos públicos.

También las políticas relativas a la balanza de pagos pueden influir en el presupuesto del sector público. Así, por ejemplo, una política encaminada a comprimir las importaciones puede traducirse en una reducción de los ingresos tributarios por ese concepto.

De igual modo el nivel y estructura de los ingresos y gastos públicos influyen en los otros instrumentos del plan financiero. Por ejemplo, el déficit fiscal —tópico trascendente para muchos países de América Latina— influye en las políticas monetarias, de balanza de pagos, etc.

Este tipo de vinculaciones deberían tenerse presente en las diversas etapas del ciclo presupuestario.

5. RECOMENDACIONES

- a) Que los países adopten el esquema de la programación financiera.

- b) Que dicho esquema se inserte dentro del marco de la planificación operativa anual.
- c) Que se hagan todos os esfuerzos posibles para la obtención de las estadísticas necesarias para la integración de este Instrumento.
- d) Que se profundice en el estudio de la programación financiera, especialmente en la programación financiera del sector público y sus relaciones con los otros instrumentos que la componen.
- e) Que elaboren trabajos en los cuales pongan de manifiesto las experiencias que hayan tenido en la aplicación de esta técnica.
- f) Que en el próximo seminario se utilicen estos estudios como uno de los temas a analizar.

Bases para la realización de Coloquios de Expertos sobre Técnicas de Presupuesto Público

De acuerdo al Programa de Actividades para 1974 aprobado por el Consejo Directivo de ASIP, se han establecido las bases para la realización de "Coloquios de expertos sobre técnicas presupuestarias". Su publicación con alcances informativos para las Instituciones y profesionales afiliados podrá orientar la Iniciativa para la realización de estos eventos. Están en fase de programación uno en Perú y otro en la República de Panamá.

BASES PARA LA REALIZACION DE COLOQUIOS DE EXPERTOS SOBRE TECNICAS DE PRESUPUESTO PUBLICO

I. ANTECEDENTES

Durante más de una década se ha venido trabajando en América Latina en la introducción de modernas técnicas presupuestarias destinadas a mejorar el proceso de asignación de recursos y su utilización a través de programas y proyectos a ser ejecutados por los organismos gubernamentales que componen el sector público de los distintos países del área.

La técnica básica que se ha intentado llevar a la práctica ha sido la del Presupuesto por Programas, cuyos principios y procedimientos se han tratado de implantar utilizando las más diversas estrategias y estilos que permitieran introducir cambios en los procesos de toma de decisión de la administración pública.

Los esfuerzos desplegados hasta la fecha han sido de magnitudes considerables, comprendiendo no sólo los recursos invertidos por los propios gobiernos, sino también los de organismos internacionales tales como ONU, OEA, BID, etc., por sólo nombrar algunos. La idea de reforma presupuestaria ha venido formando parte de los programas de casi todos los gobiernos que han operado el poder en nuestros países, en un intento por racionalizar cada vez más la utilización de recursos públicos.

A pesar de ello, los resultados han dejado mucho que desear, opinión que ha venido generalizándose no solamente en quienes han dirigido los organismos centrales de presupuesto, sino también en los propios funcionarios técnicos locales y de organismos internacionales. La impresión general es de una insatisfacción con los resultados obtenidos en el proceso de cambio que se desea introducir y en las perspectivas de que el mismo pueda llevarse a efecto en un futuro relativamente cercano.

Todo ello lleva a pensar en la necesidad de emprender estudios e investigaciones que arrojen luz sobre los posibles factores o aspectos que más negativamente han incidido en la viabilidad de la reforma presupuestaria en América Latina, y derivar de allí nuevas tácticas y estrategias que permitan incidir directamente sobre los obstáculos de cambio y con ello presentar perspectivas más favorables de introducción de las nuevas técnicas.

Se entiende que deben cumplirse esfuerzos en dos ámbitos. Por parte de los organismos nacionales, para el análisis de los obstáculos específicos de cada una de las experiencias y por parte de los organismos internacionales, que tendrían que detenerse a estudiar los modelos estratégicos de asistencia técnica empleados en la inducción de condiciones y actitudes favorables a la implementación real, consistente y duradera de la técnica presupuestaria, así como la duplicación de esfuerzos, y la incoordinación de los programas desarrollados.

ASIP tiene el propósito de tomar la iniciativa para:

- a) Promover ese tipo de análisis a nivel de cada experiencia nacional, en el que incluso se podrá valorar —desde la óptica de cada país— los efectos de la asistencia técnica externa recibida. Este trabajo a nivel de cada país conviene efectuarlo no sólo referido a los aspectos específicos de las reformas al sistema presupuestario, sino a la forma como esta reforma ha sido insertada dentro de los intentos de reforma global del sector público.
- b) Realizar en forma autónoma o en colaboración con los organismos internacionales que tienen programas vinculados a la modernización del sistema presupuestario, eventos en donde se traten temas teórico-prácticos de valor y alcance general para los países del área, e incluso se evalúe la estrategia de la asistencia técnica, los efectos producidos por esa asistencia técnica y si los modelos empleados para brindarla se adaptan a las realidades de la región y a las peculiaridades de cada país.

Tanto en uno como en otro ámbito de análisis será necesario tener presente que la "perfección técnica" o la bondad de los conceptos técnico-metodológicos son requisitos necesarios pero no suficientes para la exitosa inducción de transformaciones reales en la toma de decisiones en la administración pública. Los factores actitudinales de la burocracia pública; el contexto socio-político del país determinado; la propensión al cambio de todo el universo público; el grado de resistencia, la ubicación y magnitud de los obstáculos que se oponen a la admisión de una nueva técnica financiera, son algunos de los más importantes elementos que deberán analizarse para conocer las causas prevaletentes en el proceso de implantación y derivar de ellos nuevos enfoques que sitúen a la técnica presupuestaria ante una nueva y más favorable perspectiva de realización.

II. OBJETIVOS

Dentro del marco referencial descrito anteriormente, la Asociación Interamericana de Presupuesto Público desea ofrecer su aporte en el mejoramiento y promoción de la técnica presupuestaria en América Latina, lo cual constituye el motivo básico de su creación. En tal sentido, el Consejo Directivo de ASIP resolvió organizar en 1974, hasta tres "Coloquios de Expertos", en los cuales se analicen con cierta profundidad temas encuadrados en aspectos técnicos, tácticos y estratégicos de la reforma de los sistemas presupuestarios en los países de América Latina, así como de investigación y asistencia técnica en esa materia.

Para la discusión de temas vinculados al análisis de experiencias nacionales, ASIP propone a los promotores de sus Secciones Nacionales en los países, considerar la posibilidad de realizar estos eventos bajo un programa organizado por ASIP y la o las instituciones gubernamentales interesadas. Serán las Instituciones nacionales las que indiquen el o los temas que consideren más útil analizar de acuerdo a la situación de sus sistemas presupuestarios.

Para tratar otros temas teórico-prácticos de interés general en América Latina y enfocar la evaluación de la asistencia técnica internacional en el área de los sistemas presupuestarios ASIP propone organizar por sí, o apoyar a los organismos especializados, en la organización de un coloquio en 1974 o en 1975.

III. POLITICAS QUE REGIRAN LOS COLOQUIOS A NIVEL NACIONAL

Para los objetivos de esos dos ámbitos de discusión en que se propone organizar los coloquios, la Asociación Interamericana de Presupuesto Público desea encarar la realización de estos eventos sobre la base de algunos criterios o políticas que se estiman fundamentales para un tratamiento debido de la materia. De acuerdo a la resolución del Consejo Directivo se han definido los criterios para organizar los coloquios a nivel de experiencias nacionales. Para la realización de coloquios a nivel internacional, las bases de funcionamiento deberán definirse una vez que se logre un acuerdo mínimo sobre la propuesta de su realización.

Se indican a continuación los lineamientos básicos que regirán la organización de los coloquios a nivel nacional, en los cuales se procura incorporar prácticas diferentes a las aplicadas hasta ahora en la organización de eventos de naturaleza similar en América Latina.

1. Carácter Interdisciplinario

El estudio de los problemas planteados al Coloquio va a hacerse, no ya mediante participantes ubicados en una misma área o disciplina técnica, sino a través de los puntos de vista y análisis de expertos de distinta pro-

fesión técnica o especialización específica, aun cuando ubicados en el contexto global de los asuntos a tratar. De esta manera se trata de brindar, de una manera consciente y deliberada, un enfoque múltiple que sitúe el análisis en una perspectiva de conjunto capaz de ofrecer una visión realista y cabal del tema estudiado.

2. Debate intensivo entre pocas personas

Si bien es cierto que las reuniones técnicas entre gran número de especialistas permite conocer opiniones de muy diverso orden, no es menos cierto que los debates entre gran número de participantes por lo general caen en un tratamiento muy general de los problemas y en una participación poco intensa de todos los participantes, debido a la imposibilidad de intervención frecuente de la totalidad de técnicos. Por otra parte, se ha demostrado suficientemente que a medida que aumenta el número de miembros de una reunión, comienzan a operar ciertos mecanismos inhibitorios en las discusiones que con frecuencia reducen considerablemente la franqueza y disposición para expresar todo el sentir u opinión.

3. Conclusiones y recomendaciones individuales

La mayoría de las reuniones técnicas que se han venido realizando en el ámbito internacional tienen la gran desventaja de presentar como requisito final, la adopción de ciertas recomendaciones o conclusiones "del evento" como un todo, lo cual muy comúnmente conduce a formulaciones demasiado generales, únicas capaces de satisfacer a todos o casi todos los asistentes. De allí que resulten planteamientos por lo común de muy poco valor práctico, que en la mayoría de los casos no son sino repetición de señalamientos ya formulados.

En el caso de los coloquios que se propone programar ASIP, cada experto emitirá sus propias conclusiones y recomendaciones, libre de toda presión del conjunto y a la luz de su propia formación, experiencia y análisis y discusión de los documentos presentados.

De esta manera, los funcionarios de presupuesto de América Latina tendrán a su disposición toda una rica gama de planteamientos técnicos sobre un mismo tópico, formulados coherentemente dentro de la perspectiva de cada uno de los expertos participantes, lo cual brindará una perspectiva más amplia de soluciones y enfoques.

4. Difusión de documentos y conclusiones

Los coloquios multiplicarán sus efectos al volcarse los documentos de trabajo, las discusiones y las recomendaciones —con la característica destacada en el punto anterior— a la Revista de ASIP y a eventuales publicaciones específicas sobre temas cuya importancia y extensión así lo amerite.

IV. PARTICIPANTES

La intención de la Asociación es la de analizar los temas básicos de cada Coloquio desde una perspectiva especializada y al mismo tiempo interdisciplinaria que permita un enfoque múltiple de los problemas. Se concibe así los coloquios como centrales en el trabajo de especialistas en técnicas presupuestarias y con la participación alternada de técnicos en planificación, en administración pública, etc. Bajo este criterio, el análisis cubrirá una amplitud y variedad mayor del campo en cuestión, a la luz de la opinión de especialistas de distintas áreas que tienen que ver con la reforma presupuestaria.

Ello brindará una diversidad de puntos de vista bajo los cuales se incrementará notablemente las posibilidades de lograr conclusiones más realistas y viables a los problemas estudiados.

No se trata entonces de promover discusiones exclusivamente entre técnicos o expertos de una sola rama o área, sino de promover una comprensión cabal de los problemas a la luz de especialistas ubicados en distintas posiciones, tratándose siempre de buscar una totalidad analítica sobre la cual obtener conclusiones enriquecidas por perspectivas múltiples.

A este respecto, para los Coloquios a nivel de experiencias nacionales, se ha pensado en principio en la participación de tres tipos de expertos:

1. Funcionarios de alto nivel del país cuya experiencia se analice

A través de la participación de funcionarios que hayan desempeñado o estén desempeñando cargos de responsabilidad en la programación y administración presupuestaria y en planificación de sus países.

Interesará en cada tema, conocer el enfoque nacional sobre aspectos tales como las políticas y estrategias de la reforma, la labor de apoyo prestada por los asesores, los obstáculos confrontados, la dinámica de la modernización del sistema presupuestario, etc.

2. Expertos de asistencia técnica presupuestaria y de planificación del sector público

Con lo cual se persigue brindar un enfoque teórico-práctico de expertos que por su labor en la asistencia técnica aporten, en los temas de que se trate, el análisis comparado imprescindible para situar cada experiencia nacional en el marco de una realidad más amplia.

Es de mucha importancia el análisis que el mismo experto realice de su experiencia en el tema del coloquio, a manera de "autocrítica" y a la luz de la evaluación de las actitudes y reacciones de los beneficiarios de su labor de consultoría.

3. Expertos de disciplinas vinculadas

Un tercer tipo de participante de los Coloquios será el de los expertos en disciplinas vinculadas. Su selección dependerá del tema elegido para el coloquio. Podrá ser un generalista en reforma administrativa del sector público, a cuyo cargo estaría el brindar un enfoque conceptual y práctico del marco global de reforma dentro del cual está insertada la reforma presupuestaria; o un experto en planificación global o sectorial; o un experto en sistema de cuentas nacionales; o en estadísticas e informática para la planificación; o en sistemas y programas de computación, etc.

Dentro del cuadro general del análisis que se efectuará en el Coloquio, revisten mucha importancia los criterios que puedan exponer aquellos expertos cuya visión de la reforma gubernamental rebasa el ámbito del presupuesto y se extiende hacia la transformación total de las distintas disciplinas y técnicas de la maquinaria pública. Ello evitará el aislamiento del "fenómeno presupuestario" como un todo absoluto y desconectado del resto del universo público.

Se analizaría el efecto que la administración presupuestaria ejerce sobre toda la maquinaria gubernamental y a su vez el efecto de ésta sobre aquélla, así como también la forma y contenido de las relaciones e influencias mutuas entre la reforma de técnicas y procesos en general de toda la administración pública y la reforma presupuestaria, tanto en sus aspectos estratégicos como metodológicos.

4. Otros funcionarios y técnicos

Además de los participantes señalados anteriormente, podrán participar en calidad de audiencia aquellos otros funcionarios y técnicos que sean invitados por las autoridades organizadoras del evento. Su participación en las deliberaciones se regirá por las normas que a tal efecto se fijen. Se considera de fundamental importancia la participación de docentes e investigadores universitarios.

V. DOCUMENTOS A PRESENTARSE

La presentación de documentos se haría sobre la base de uno por cada área de enfoque del tema; es decir, que cada tipo de especialista participante presentará un documento sobre el tema del Coloquio.

Con ello se busca el disponer por escrito de las opiniones de cada uno de los tipos de expertos que participarán, en forma integrada y coherente y a través de un análisis detenido de sus observaciones y apreciaciones.

VI. ORGANIZACION DEL COLOQUIO

1. **Duración.** Se ha previsto un lapso de cuatro días para la duración de los Coloquios, dividido en dos sesiones diarias de tres y media horas apro-

ximadamente. La primera hora de los primeros tres días correspondería a la exposición que haría el presentante de un trabajo, de los puntos de vista contenidos en el mismo. El resto de la mañana y toda la tarde se emplearía en la discusión e intercambio de puntos de vista entre los participantes. La mañana del cuarto día quedaría a la disposición de éstos para elaborar, individualmente, sus conclusiones y recomendaciones, las cuales serán entonces expuestas por cada uno de ellos en la sesión de la tarde.

2. Discusiones.—Las discusiones se llevarán a efecto, básicamente, entre los expertos escogidos para integrar el panel. Participando dos expertos por tipo de especialidad (en total seis expertos), se estima como método adecuado que uno de ellos —el autor del documento en discusión— presente el tema; y el otro lo comente críticamente. A partir de estas dos intervenciones, se regulará el régimen de consultas y discusión en el que podrán participar otros funcionarios y técnicos especialmente invitados por las autoridades organizadoras del evento. La mesa directiva del panel fijará las horas destinadas para ello y sus normas.

3. Mesa Directiva. Los participantes principales del Coloquio elegirán un Coordinador o Moderador de las reuniones y su Suplente, quienes podrán ser o no miembros del panel de expertos, a juicio de éstos. La ASIP nombrará un Secretario Técnico del Coloquio, a cuyo cargo estará la coordinación de la organización del evento, conjuntamente con las autoridades nacionales.

4. Financiamiento. La Asociación Interamericana de Presupuesto Público financiará los pasajes, honorarios y complementos de viáticos para los tres expertos a cuyo cargo esté la presentación de documentos técnicos al Coloquio. A las autoridades nacionales del país anfitrión le corresponderá sufragar los gastos inherentes a disponibilidades de local, servicios de secretaría, y todos aquellos otros rubros propios de este tipo de eventos, así como los viáticos, honorarios y pasajes de los otros tres expertos que participarían en el Coloquio, y de cualesquiera otros técnicos y funcionarios invitados por las autoridades nacionales cuya asistencia esté sujeta a este tipo de erogaciones.

5. Publicación de las discusiones y conclusiones del Coloquio. La Asociación Interamericana de Presupuesto Público publicará en su Revista periódica o en una Monografía especial, los pormenores de las discusiones del Coloquio, así como los documentos presentados y las conclusiones y recomendaciones de los expertos participantes.

6. Conclusiones y recomendaciones de los expertos. Tal como se mencionó cuando se trató acerca de los criterios o políticas que regirían la organización y desarrollo del Coloquio, cada uno de los expertos producirá sus propias conclusiones y recomendaciones, producto del análisis de los documentos presentados y de los debates entre los participantes. El documento final del Coloquio deberá contener el conjunto de conclusiones y recomendaciones formuladas por cada uno de los miembros del panel, sin

tratar de forzar acuerdos generales o de conjunto entre ellos. En la mañana del último día de trabajo cada experto redactará sus conclusiones y recomendaciones individualmente, las cuales serán luego leídas y explicadas brevemente por cada uno de ellos en la sesión de la tarde, al final de la cual se redactará entonces la versión final individual, para el caso en que alguno de los expertos desee efectuar algunas modificaciones a sus planteamientos iniciales.

Panamá

Instalación de la
Sección Nacional de la
Asociación Interamericana
de Presupuesto Público



El Dr. J. V. Rodríguez Aznar haciendo uso de la palabra en la inauguración de la Sección Nacional de ASIP en Panamá. A su derecha el Lic. Abdel Julló, Director de Presupuesto Nacional de Panamá.



Profesionales y Técnicos de los Organismos de Presupuesto y Planificación de Panamá durante el acto de Inauguración.

En ceremonia que tuvo lugar en el Centro de Estudios Superiores de la Administración de la Apede, quedó posesionada formalmente la Seccional de Panamá de la Asociación Interamericana de Presupuesto Público, evento que fue organizado por el Licenciado Abdiel Julio, Director de Presupuesto Nacional del Ministerio de Planificación y Política Económica a quien se escogió para tal efecto, en la Reunión de Directores de Presupuesto Nacional que se llevó a cabo en Chile en 1973.

A la ceremonia asistió como invitado especial el señor José Vicente Aznar, Presidente de la Asociación Interamericana de Presupuesto Público, a quien acompaña el Licenciado Abdiel Julio en la gráfica.

En los eventos organizativos de la Seccional, el Licenciado Julio hizo saber por intermedio de la prensa nacional, que los objetivos de la misma son fomentar el progreso de las técnicas presupuestarias en el Sector Público de los países americanos; la Sección Nacional de ASIP en Panamá cuenta ya con 54 profesionales oficiales: actuar como organismo de difusión y aplicación de nuevas técnicas, servir de institución de consulta a organismos internacionales; estimular el intercambio de publicaciones y experiencias entre los técnicos y funcionarios de países americanos; realizar investigaciones en el campo de la administración presupuestaria y colaborar en la coordinación de otras instituciones americanas que se ocupan en esta materia.

Como se aprecia en las fotos, a la ceremonia asistieron personas representativas de entidades a la administración, investigación, capacitación y asesoría presupuestaria, quienes hasta al momento han demostrado sumo interés por las actividades de la ASIP.