

*Edición auspiciada por la
Asociación Ecuatoriana de
Presupuesto Público con la ayuda
financiera de la Subsecretaría de
Presupuesto y Crédito Público del Ministerio
de Finanzas del Ecuador.*

REVISTA DE LA ASOCIACION
INTERAMERICANA
DE PRESUPUESTO PUBLICO

COMITE EDITOR:

Justo Rodríguez Pérez, Marcos P. Makón y Luis Rodríguez
Mena.—

DISTRIBUCION:

Dirección:

Calle Nueva York, Edif. FERAN, Ofic. 22, Las Mercedes, Caracas
106, Venezuela. Tel. 92.28.18, Aptdo. Postal 81.142, Caracas
108, Venezuela.

ASOCIACION INTERAMERICANA DE PRESUPUESTO PUBLICO

Período 1978/1979

CONSEJO DELIBERANTE:

Presidente: Antonio A. de Oliveira Neto (Brasil)
1er Vice-Presidente: Miguel Angel Bolívar (Argentina)
2º Vice-Presidente: Jaime Concha Sanz (Colombia)

Auditor Principal: Rodolfo Danery Funes (Honduras)
Auditor Suplente: Enilda Robles (Panamá)

CONSEJO EJECUTIVO:

Presidente: Justo Rodríguez Pérez (Venezuela)
1er Vice-Presidente: Miguel Rico Ramírez (México)
2º Vice-Presidente: Jorge Irisity (Uruguay)
Director: Víctor José Arrieche (Venezuela)
Director: Jorge D. Ripa (Argentina)

CONSEJO CONSULTIVO:

Representante ante el
Consejo Deliberante: José Vte. Rodríguez Aznar (Venezuela)
Miembros:
Gustavo Acuña (Chile)
Antonio Amado (Brasil)
Manuel Arce Rincón (México)
Vladimiro Arellano (Chile)
Arnoldo Beltetón (Guatemala)
Marco Antonio Cubillas (México)
Jorge E. Estupiñán (Ecuador)
José María Linares (Argentina)
Bolívar Lupera (Ecuador)
Marcos P. Makón (Argentina)
Héctor Medina (Honduras)
Juan Carlos Vinelli (Perú)

SUBSEDE ASIP CENTRO AMERICA Y PANAMA:

Representante: Agustín Francisco Canessa (Uruguay)

REVISTA DE LA ASOCIACION INTERAMERICANA DE PRESUPUESTO PUBLICO

Quito — Ecuador

No. 10

Junio de 1979

I N D I C E

	PAG.
1. Editorial	7
2. Temas:	
— La Financiación del Gasto Público por el Banco Central de la República Argentina	13
— Informe de la Comisión de Trabajo sobre el Tema Nº 1 "El Gasto Público, su financiamiento y sus relaciones con el proceso económico" del VII Seminario Interamericano de Presupuesto.	63
— La Técnica del Presupuesto por Programas en América Latina, por Víctor Arrieche, Jorge Irisity, David Monroy y Marcos Makón.	73
— Informe de la Comisión de Trabajo sobre el Tema Nº 2 "Programación Presupuestaria: experiencias y perspectivas de aplicación" del VII Seminario Interamericano de Presupuesto.	139
— Forma y Sustancia del Proceso de Planificación Presupuestaria, por David Klein.	151
— Programación Presupuestaria — El caso de Brasil, por Antonio Augusto Oliveira Amado.	167
— La Transferencia de Ciencia y Tecnología con referencia al caso de la Ciencia Administrativa, por Luis Rodríguez Mena.	209
— La Oficina Central de Presupuesto en Venezuela.	229

EDITORIAL

Entre el 6 y el 11 de agosto próximo pasado, se celebró en Buenos Aires (Argentina) el VII Seminario Interamericano de Presupuesto, organizado por la Secretaría de Hacienda de ese país y que contó con el auspicio de la Organización de Estados Americanos y la colaboración de la Asociación Interamericana de Presupuesto Público y de la Asociación Argentina de Presupuesto Público. Los temas tratados en dicho evento fueron: 1) El gasto público, su financiamiento y sus relaciones con el proceso económico, y 2) Programación presupuestaria: experiencias y perspectivas de aplicación. Asimismo, organizado por la Asociación Argentina de Presupuesto Público, se desarrolló paralelamente al Seminario un interesante panel sobre "Las experiencias de aplicación de los presupuestos regionales en América Latina". Como documentos centrales para cada uno de los temas objeto del Seminario, el Banco Central de la República Argentina presentó el trabajo "La financiación del gasto público" y la Asociación Interamericana de Presupuesto Público "La técnica del presupuesto por programas en América Latina". Igualmente, fueron presentados otros valiosos documentos para ambos temas, que hicieron posible un tratamiento exhaustivo de la problemática planteada para la discusión.

Esta revista Nº 10 de la ASIP está dedicada a dicha importante reunión técnica. Es así como la misma contiene los dos documentos centrales del Seminario y las conclusiones y recomendaciones que el Plenario aprobó para cada uno de los temas. Por otro lado, y como un inicio de la publicación de experiencias nacionales que fueron presentadas a dicho evento, este número contiene el caso brasileño.

Es intención de ASIP, como una contribución al intercambio de experiencias en la aplicación de la programación presupuestaria, publicar en los próximos números de la revista, los restantes casos de países presentados. Esta revista contiene también tres artículos que han sido considerados de sumo interés. El documento "Forma y sustancia del proceso de planificación presupuestaria", de David Klein, complementa, desde otro enfoque, los planteamientos conceptuales contenidos en el trabajo de ASIP que se publica en este número; el documento de Luis Rodríguez Mena "La Transferencia de ciencia y tecnología con referencia al caso de la ciencia administrativa" plantea un problema vigente en la administración pública latinoamericana y, por ende, del proceso de reforma presupuestaria; por último, se presenta la organización de la Oficina Central de Presupuesto de Venezuela, como una contribución de una forma en que se ha estructurado un organismo rector del sistema presupuestario a nivel nacional.

Por último, creemos de sumo interés finalizar este editorial con las palabras pronunciadas por el Presidente del Consejo Ejecutivo de ASIP, Dr. Justo Rodríguez Pérez, en ocasión de la clausura del VII Seminario Interamericano de Presupuesto, ya que refleja, en una apretada síntesis, el plan de actividades para el próximo año de nuestra Asociación y las perspectivas del desarrollo futuro de la misma, teniendo siempre en mente colaborar en un mayor y continuado desarrollo del proceso presupuestario en América Latina:

"Altamente complacido por la oportunidad que se me brinda en este acto de clausura del VII Seminario Interamericano de Presupuesto, de dirigirles unas pocas palabras, quisiera aprovechar la ocasión para transmitirles unas cuantas reflexiones.

La Asociación Interamericana de Presupuesto Público, cuyo Consejo Ejecutivo me honro en presidir, una vez más colabora en este Seminario Interamericano, como lo ha hecho desde 1974 en seminarios anteriores, poniendo el mayor de sus esfuerzos para que de él salgan conclusiones y recomendaciones que permitan un balance positivo de los esfuerzos realizados.

No podía ser de otra manera, toda vez que la ASIP y los Seminarios Interamericanos de Presupuesto han transitado por iguales caminos, siendo ella misma un producto de la realización

del Primer Seminario Interamericano, celebrado en Caracas en 1971.

Desde aquella primera reunión, que podría quizás catalogarse como el encuentro de un grupo de viejos amigos latinoamericanos interesados en el intercambio de ideas y experiencias en materia presupuestaria, se han realizado otros seis Seminarios con diferentes países como sedes, adquiriendo dichos eventos cada vez un mayor prestigio y jerarquía. En todos ellos ASIP ha estado presente. Ha estado presente con algunas ponencias, participando en conferencias, en paneles, en comisiones de trabajo y en la asistencia de sus directivos a los diferentes actos de los seminarios. Ello implica que la presencia de ASIP ha significado un valioso aporte al prestigio de tales reuniones.

Pero no solamente ASIP se ha limitado a colaborar como un organismo más. ASIP está presente en esta nueva directiva y está presente en el plenario; está presente en cada uno de ustedes que han hecho posible su existencia, que le han permitido ir fortaleciéndose día a día, con la creación y desarrollo de las Asociaciones Nacionales de Presupuesto Público, vigentes hoy en 10 países, y de las cuales muchos de ustedes son afiliados.

Pero como el entusiasmo es tanto y los objetivos a veces se nos agigantan, los resultados de estos seminarios no nos dejan del todo satisfechos y quisiéramos ver cómo transitan caminos hacia el logro de mayores y mejores resultados.

Es así como en la ponencia que ASIP presentó a la consideración de ustedes, se hace una reseña de las conclusiones y recomendaciones de los seminarios pasados y plantea soluciones a algunas de las necesidades surgidas de esas conclusiones.

No obstante, ello no es suficiente; es conveniente y así se ha planteado en las conclusiones y recomendaciones de una de las comisiones de trabajo, que en el próximo seminario se evalúen las que pudieran ser las sugerencias de este y se planteen recomendaciones para seminarios venideros. Es decir, que en cada ocasión se analice si las conclusiones y recomendaciones planteadas en la anterior, en alguna medida se han llevado a la práctica a fin de que de allí se deriven nuevas reflexiones para futuros seminarios, que provengan, no solamente del análisis de las diferentes ponen-

cias presentadas, sino también de la evaluación del seminario anterior.

¿Es posible para ASIP ayudar en el cumplimiento de algunas de esas sugerencias? Yo me atrevería a decir que sí. Yo creo que ASIP aceptaría el reto. No solamente porque con ello cumpliría con sus objetivos, sino también porque dará oportunidad, desde el punto de vista técnico, de sugerir una reorientación de los futuros seminarios, más dedicado a los sistemas presupuestarios, y su vinculación con los planes de desarrollo.

Aceptamos el reto no como mera intención. Aceptamos el reto porque creemos estar preparados para ello. Porque la modificación de los estatutos hecha en meses pasados nos permite pensar que podemos hacerlo. Porque la aprobación en el día de ayer de su plan de actividades y proyecto de presupuesto le redimensionan el futuro, con ambiciosos programas que deberemos llevar adelante con inusitado entusiasmo y con la seguridad de la confianza puesta en nosotros por los asociados.

Es así como para el período 1978-79 se plantea llevar a cabo la reactivación del Centro de Documentación de ASIP, para que se transforme en fuente de permanente consulta en materia presupuestaria para los gobiernos, asociaciones nacionales de presupuesto y profesionales de la región. En materia de docencia, ASIP orientará su acción hacia cursos de alcance regional y de nivel superior, dentro de los cuales merece destacarse un programa de capacitación en planificación operativa anual y presupuesto, que se dictará a nivel de Maestría y que ha sido convenido con el CENDES, organismo de investigación y docencia, dependiente de la Universidad Central de Venezuela. En lo que a cooperación técnica se refiere, se está desarrollando un trabajo de asistencia técnica con Honduras en el área de los sistemas administrativos vinculados al presupuesto. Se continuará el programa de cooperación bilateral entre técnicos de países del área, que ya se ha desarrollado con la colaboración de Honduras, Brasil, Venezuela y México, y se está negociando con el ILPES-ONU un acuerdo de cooperación bilateral en los temas relacionados con la vinculación plan-presupuesto. En el aspecto de reuniones técnicas y actividades de extensión, entre los tantos eventos a los que asistirá ASIP, merece especial atención un Seminario organizado por el Instituto de Estudios Fiscales de España para intercambiar experiencias latinoamericanas

en materia presupuestaria. Finalmente, y en materia de investigación, a través de entendimientos con directivos del ILPES-ONU se han evidenciado dos áreas de interés, que son: revisión y análisis de los aspectos teórico-prácticos de la técnica del presupuesto por programas y su relación con los planes de desarrollo, y el establecimiento de una red de información y sistema de intercambio de datos sobre planificación, donde ASIP se vincula a este trabajo en los aspectos de información sobre el sistema presupuestario y sus nexos con la planificación.

Este es, a grandes rasgos, nuestro plan de acción para el período 1978-1979. Plan ambicioso, pero factible. Plan que da una idea de lo que pretende ASIP y que refleja en alguna forma que es posible aceptar el reto de colaborar, como antes dijimos, en el cumplimiento de las recomendaciones emanadas de este Seminario.

Señores, con el mayor entusiasmo, sigamos adelante."

LA FINANCIACION DEL GASTO PUBLICO

**El presente documento es el
resumen del trabajo preparado por el
Banco Central de la República Argentina.**

I LOS EFECTOS MACROECONOMICOS DE LA FINANCIACION DEL GASTO

1. Análisis Conceptual

El trabajo, del cual éste es su resumen, pretende esclarecer mediante el uso de un modelo macroeconómico sencillo, los efectos de una variación del gasto público sobre el nivel de la actividad económica. El énfasis es puesto en marcar la diferencia que un mismo incremento del gasto público tiene sobre el nivel de demanda según cual sea la manera de financiarlo.

Se analizan tres formas alternativas de financiamiento, impuestos, emisión de bonos públicos y emisión monetaria. Con el objeto de no complicar el análisis se supone que una variación del gasto público siempre afecta la demanda de bienes de forma similar, es decir que no se toman en cuenta efectos diferenciados según la forma que adopte el gasto. Algo similar cabe decir de los impuestos, ya que sólo se considera su efecto sobre la demanda a través de variaciones del ingreso disponible, sin analizar sus efectos sobre la asignación de recursos, lo que obviamente está relacionado con las características del impuesto.

Se considera el caso de una economía cerrada en la que variaciones de la demanda producen incrementos del ingreso real y no del nivel de precios aunque esta posibilidad se analiza someramente al final del trabajo.

La conclusión principal es que si bien un incremento del gasto público siempre aumenta la demanda global, la consideración del modo de financiamiento es fundamental para determinar la intensidad de este efecto.

La razón de ello debe buscarse en cómo las distintas formas de financiamiento afectan la demanda del sector privado vía las variaciones en el ingreso disponible, la tasa de interés y la riqueza neta de la comunidad.

A diferencia del caso de la financiación con bonos y emisión monetaria, la financiación con impuestos reduce el ingreso disponible del sector privado y por ello su demanda, aunque en una menor proporción que el incremento del gasto público debido a

que la propensión marginal a consumir, o a gastar, del sector privado se supone menor que uno. En otras palabras, en la medida en que el ingreso disponible del sector privado disminuye en un peso es de suponer que su demanda disminuirá en menos de uno.

Además es necesario tener en cuenta que la tasa de interés tiende a aumentar reduciendo aún más la demanda del sector privado. Una de las maneras de ver el porqué la tasa de interés debe aumentar es la siguiente. El incremento en el nivel de ingreso crea la necesidad de contar con mayor cantidad de dinero con el objeto de financiar las nuevas transacciones. Debido a que la oferta monetaria no ha aumentado ello producirá una "escasez de dinero" y como respuesta a ello la tasa de interés tenderá a aumentar.

La importancia de esta reducción adicional de la demanda del sector privado dependerá de en qué medida variaciones en la tasa de interés afectan su demanda de bienes.

En el caso de la financiación con bonos se producirá un aumento inicial en la tasa de interés, independiente de la variación del ingreso. Ello se debe a que la emisión de títulos públicos es asimilable a una mayor demanda de crédito por parte del gobierno. Dado una oferta de fondos por parte del sector privado este incremento en la demanda de crédito tenderá a aumentar la tasa de interés y por ello a reducir la demanda del sector privado.

La intensidad de este efecto dependerá de la reacción del sector privado ante variaciones en la tasa de interés. En el caso en que los cambios en la tasa de interés afectan en forma apreciable la demanda del sector privado se puede pensar que el incremento del ingreso puede ser menor que en el caso de la financiación con impuestos, aunque esta posibilidad aparece "a priori" como poco factible.

En el caso de que la financiación se realice mediante un aumento de la oferta monetaria, es decir mediante emisión monetaria, el efecto sobre la demanda global será mayor que en los dos casos previos.

Ello se debe a que al igual que en el caso de la emisión de bonos no hay reducción en el ingreso disponible del sector privado, pero a diferencia de la financiación mediante bonos en el caso

de la emisión de dinero hay una tendencia a la baja en la tasa de interés. Es decir, una mayor oferta de dinero tiende a aumentar los fondos que se dirigen al mercado financiero y por lo tanto a reducir la tasa de interés, incentivando de esta manera la demanda del sector privado.

Sin embargo, es necesario señalar que en este caso no es claro que la tasa de interés resultante sea necesariamente menor. Si bien la mayor oferta de dinero tenderá a reducir la tasa de interés, el incremento del ingreso tenderá a aumentarla, dado la mayor demanda de dinero necesaria para llevar a cabo las nuevas transacciones. De cualquier manera, en el caso en que la tasa de interés aumente lo hará en menor proporción que en el caso de la financiación con bonos, por lo que el incremento de la demanda será necesariamente mayor.

Además de los efectos mencionados es necesario tener en cuenta que existe un efecto adicional relacionado con la variación de la riqueza del sector privado.

La riqueza del sector privado puede definirse como la suma del acervo de capital físico, la cantidad de dinero y el valor de los bonos públicos mantenidos por el sector, ambos en términos reales, es decir deflactados por el nivel de precios.

Por lo tanto, cuando aumenta la cantidad de dinero o los bonos públicos en poder del público aumenta la riqueza del sector privado. Es de suponer que una mayor riqueza tenderá a aumentar la demanda de bienes del sector privado, por lo que en este caso habrá un efecto adicional sobre la demanda¹.

1) Es necesario tener en cuenta que el aumento de la tasa de interés disminuye la riqueza del sector privado. Ello se debe a que un aumento en la tasa de interés reduce el valor de los bonos del sector público. Si la tasa de interés aumenta, el público intentará desprenderse de los bonos públicos que pagan en concepto de interés una cantidad fija en pesos, con el objeto de comprar aquellos activos financieros que reditúan un mayor interés. En ese caso, dado la presión de oferta, el precio de los bonos caerá y con ello la riqueza del sector privado. Por lo tanto, en el caso de la financiación con dinero la riqueza del sector privado aumentará más que en el caso de la emisión de títulos públicos, ya que en este último caso la tasa de interés aumentará más, si es que aumenta en el caso del incremento de la oferta monetaria.

Finalmente es necesario tener en cuenta el efecto de largo plazo de las distintas formas de financiación.

Cuando el incremento del gasto es financiado con impuestos el presupuesto del sector público queda balanceado. Sin embargo, no ocurre lo mismo en el caso de la financiación con bonos y emisión monetaria. Si en el próximo período se decide mantener el incremento del gasto público será necesario volver a financiar el desequilibrio del presupuesto, aunque es de suponer que este será menor al del período previo ya que los impuestos habrán aumentado como consecuencia del aumento del ingreso.

El efecto sobre el nivel de ingreso dependerá de como se decida volver a financiar este desequilibrio. En el trabajo se analiza el caso en que se decide mantener la forma de financiamiento del período previo, es decir si en el primer período el financiamiento se realizó con bonos se supone que se continuará con esta forma de financiamiento en los sucesivos períodos. Lo mismo cabe decir respecto a la emisión monetaria.

Si se financia el déficit preexistente con bonos el efecto puede ser contractivo por el aumento de la tasa de interés²¹. Alternativamente, si se recurre a la financiación mediante emisión monetaria el efecto será expansivo por la baja en la tasa de interés que ello producirá.

2. La experiencia argentina

Si se toma una definición del sector público, que incluya no sólo a la Administración Nacional (Administración Central, Cuentas Especiales y Organismos Descentralizados) y las Provincias, sino también a las Empresas del Estado y al sistema de Seguridad Social, se obtiene que además de los factores de financiación del gasto a que se hace mención en el trabajo (impuestos, créditos y emisión monetaria) deben incluirse los ingresos no tributarios que en una proporción importante tienen su origen en la venta de los bienes y servicios de las empresas del Estado.

Dado que la fijación del precio de venta de estos bienes y servicios no ha seguido criterios uniformes durante el período analizado, el ingreso resultante de las mismas ha oscilado considerablemente a través del tiempo. En la medida que estos precios fueron fijados con un criterio uniforme en cada una de las empre-

sas públicas, la decisión del sector público debiera ser de cuanto será su nivel de gasto global, y en que proporción será financiado por impuestos, crédito del sector privado y emisión monetaria.

De cualquier manera y haciendo abstracción a consideraciones de asignación y equidad y concentrándose en los efectos macroeconómicos de corto plazo, se podría asimilar a los ingresos provenientes de las ventas de bienes y servicios por parte de las empresas del Estado a los ingresos tributarios, ya que los mismos reducen el ingreso disponible para la demanda de bienes producidos en el resto de la economía.

-
- 2) En este caso habría, sin embargo, un efecto expansivo. Tal como fue comentado previamente, se producirá un incremento de la riqueza que tenderá a aumentar la demanda del sector privado.

SECTOR PUBLICO ARGENTINO

Conceptos	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977 (1)	1978 (2)
-----------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	-------------	-------------

—Relación porcentual con el PBI (p.m.)—

1. Gasto Público	35,3	34,7	33,7	31,5	29,1	31,3	32,2	32,3	31,2	31,2	31,0	30,2	33,7	38,4	40,8	39,6	36,3	41,7
Gasto Corriente	25,5	26,1	26,1	25,2	23,2	25,4	25,2	24,6	23,6	23,3	23,3	22,1	26,4	29,8	31,7	26,5	23,1	28,1
Inversión Física	7,8	6,8	6,2	5,7	5,2	4,9	6,4	7,3	7,1	7,3	7,2	7,7	6,8	7,4	6,3	11,2	11,6	12,6
Inversión Financiera	2,0	1,8	1,4	0,6	0,7	1,0	0,6	0,4	0,5	0,6	0,5	0,4	0,5	1,2	0,8	1,9	1,6	1,0
2. Financiación	35,3	34,7	33,7	31,5	29,1	31,3	32,2	32,3	31,2	31,2	31,0	30,2	33,7	38,4	40,8	39,6	36,3	41,7
Ingresos	31,3	27,5	27,2	25,4	25,3	26,9	30,3	30,2	29,6	29,5	26,7	25,0	26,4	30,5	24,9	27,9	30,8	37,8
— Tributarios	18,6	14,6	14,7	14,4	14,8	15,9	18,9	18,3	17,2	18,0	16,0	14,2	16,1	19,5	14,0	15,8	18,3	21,9
— No Tributarios	12,7	12,9	12,5	11,0	10,5	10,9	11,4	11,9	12,4	11,5	10,7	10,8	10,3	11,0	10,5	12,1	12,5	15,9
Uso Neto del Crédito	2,6	4,2	2,9	1,0	1,1	0,3	-0,2	0,4	0,8	0,8	0,8	1,9	1,0	1,9	1,8	4,2	3,1	3,8
— Interno	2,2	3,5	2,1	0,6	0,5	—	0,1	0,4	0,5	0,1	0,7	0,9	0,9	1,0	1,7	3,1	1,1	1,7
— Externo	0,4	0,7	0,8	0,4	0,6	0,3	-0,3	—	0,3	0,7	1,1	1,0	0,1	0,8	0,1	1,1	2,0	2,1
Emisión Monetaria	0,3	1,4	1,5	2,2	0,8	2,2	1,3	0,7	0,7	0,8	2,3	1,7	4,3	5,5	10,2	3,6	1,5	—
Otros	1,1	1,6	2,1	2,9	1,9	2,0	0,8	1,0	0,1	0,1	0,2	1,6	2,0	0,5	3,9	4,0	1,0	0,1

(1) — Presupuesto definitivo.

(2) — Presupuesto original.

A continuación se muestra la evolución de la participación del gasto público, de sus componentes y de las distintas formas de financiación en el producto bruto interno. El cuadro hace referencia al presupuesto consolidado del sector público.

Aunque las cifras que aquí se presentan son demasiado agregadas como para formarse un criterio definitivo de la incidencia del sector público en las variaciones de la demanda global, pues entre otras cosas faltaría conocer con mayor apertura el destino de los gastos del gobierno y de los impuestos cobrados al sector privado, se ha considerado oportuno, con el objeto de ilustrar el análisis previo, hacer un comentario en relación al efecto del sector público sobre la demanda global a partir de 1973.

El primer comentario se relaciona con el aumento del gasto público a partir de 1973 como consecuencia, básicamente, de un aumento de los gastos corrientes hasta 1975 y de la inversión física a partir de entonces.

Este incremento del gasto público debe de haber tenido un fuerte efecto expansivo sobre el nivel de actividad económica durante 1973 — 74, porque si bien la presión impositiva aumentó apreciablemente lo hizo en menor magnitud y la diferencia fue financiada mediante emisión monetaria la que creció en forma sustancial. Durante el año 1975 se dió la situación más extrema en este sentido ya que hubo una fuerte disminución de la presión tributaria y la financiación a través del Banco Central representó un 25 0/0 del gasto total.

Es necesario mencionar aquí que, en el trabajo del cual éste es una síntesis, se considera el hecho de que la expansión vía el sector público afecta la demanda global y, por ende, es difícil determinar en que medida este aumento se distribuye entre variaciones del ingreso real y los precios. Cuando la expansión vía el sector público alcanza las proporciones de fines de 1974 y comienzos de 1975, cuando la economía estaba operando en niveles cercanos al pleno empleo, es de esperar que una parte importante del incremento de la demanda se manifieste en variaciones en el nivel de precios.

La situación claramente expansiva del período 1973 — 75 tiende a revertirse a partir de 1976, pues se reemplaza la financia-

ción del Banco Central por el uso del crédito y por un aumento de los ingresos corrientes, especialmente de carácter tributario.

En este sentido se puede decir que los años 1976 y 1977 y el presupuesto de 1978 muestran que el sector público tiene en este período un menor efecto expansivo sobre la demanda global que en el período previo (1973 — 75). En especial, hay que tener en cuenta el desarrollo durante este período de un mercado de capitales de gran importancia, donde el sector público tuvo posibilidades de obtener financiamiento, y reemplazar así el financiamiento mediante la emisión monetaria ¹⁾ ²⁾.

-
- 1) Al respecto es necesario recordar que una mayor oferta de bonos del sector público tiende a presionar al alza las tasas de interés y con ello a deprimir la demanda del sector privado. En este sentido la existencia de un mercado de capitales de importancia permite contar al gobierno con un importante instrumento adicional para regular las variaciones en la demanda.
 - 2) Un análisis más detallado del mercado de títulos públicos se realiza en la segunda sección de este trabajo.

Es necesario también señalar la relevancia del crédito externo que ha alcanzado magnitudes importantes en los últimos dos años. Su análisis no sólo es relevante por lo que significa en términos de la capacidad del endeudamiento de las empresas en el exterior sino también porque desde un punto de vista macroeconómico tiene efectos sustancialmente distintos sobre la tasa de interés y por ende sobre la demanda global que el crédito interno, tal como es analizado en otra sección de este trabajo.

Volviendo nuevamente a los efectos del sector público sobre la demanda global, se decía previamente que el período (1976/78) fue claramente menos expansivo que el período previo. Lo que es más difícil de determinar es en que medida fue realmente expansivo o contractivo.

La dificultad surge porque desde un punto de vista cualitativo no se puede determinar el efecto final, dado la existencia de factores contrapuestos. En estos casos es clara la necesidad de cuantificar los distintos parámetros involucrados, lo que permitirá afirmar con mayor precisión el resultado final del movimiento en las distintas variables.

La caída del gasto público y el aumento de los ingresos del sector tiene claramente un efecto depresivo sobre la demanda tanto pública como privada, en este último caso por reducción del ingreso disponible. Este efecto se dio durante 1976 y 1977, en este segundo caso con mayor intensidad.

Sin embargo, por más que se redujo el déficit del sector público hubo necesidad de financiar el desequilibrio subsistente.

La financiación se realizó mediante la emisión de bonos públicos y emisión monetaria. El incremento en la oferta de bonos (aumento en la demanda de crédito) tiende, tal como ya fue mencionado, a incrementar la tasa de interés, mientras que la emisión monetaria tiende a reducirla. Por ende el impacto inicial sobre la tasa de interés es indeterminado, ya que dependerá, de la intensidad de las variaciones en la oferta de ambos activos y de sus respectivas demandas.

Por ende, en principio nada puede decirse acerca de cual fue el impacto de la forma de financiación sobre la tasa de interés

y por lo tanto sobre la demanda del sector privado durante 1976 — 77.

El efecto inicial sobre la tasa de interés depende, como se mencionó previamente, de lo que suceda con la demanda y oferta de bonos. Si con el objeto de financiar el déficit del sector público se incrementa la oferta de bonos (o sea la demanda de crédito) y al mismo tiempo la oferta de dinero, el impacto inicial sobre la tasa de interés es indeterminado porque el primero de estos factores tiende a aumentarla y el segundo a disminuirla.

Esto fue lo que ocurrió durante 1976 y 1977, por lo que, en principio no puede decirse cual fue el efecto inicial sobre la tasa de interés.

La variación en la tasa de interés es importante por que, como se mencionó previamente, afecta la demanda del sector privado.

En la medida en que la tasa de interés disminuya ello será un elemento que incentivará la demanda del sector privado. La intensidad de esta caída puede, teóricamente ser de magnitud tal como para compensar la disminución de la demanda por la reducción del déficit del sector público. Ello dependerá de la elasticidad de la demanda del sector privado con respecto a la tasa de interés.

Con el presupuesto de 1978 se da una situación similar con la diferencia de que no es posible determinar con certeza si por el lado del déficit del sector público el efecto es o no contractivo, dado que si bien se incrementa el gasto total, los ingresos corrientes lo hacen en una mayor proporción. La disminución de la demanda por parte del sector privado dependerá de cuanto disminuye la demanda de bienes cuando se reduce el ingreso.

En cuanto al mercado de bonos existe, al igual que en los años 1976 — 77, una situación indeterminada, dado que por un lado la expansión de la oferta monetaria vía el financiamiento externo tiende a reducir la tasa de interés, mientras que la demanda de crédito tiende a aumentarla. Lo que si es dable observar es que la financiación del Banco Central vía emisión monetaria desapare-

ce durante 1978, con lo que la expansión monetaria debido al sector público se reduce apreciablemente.

Este somero análisis muestra la dificultad de determinar desde un punto de vista cualitativo los efectos del sector público sobre el nivel de actividad. El ejercicio teórico previo se realizó sobre la base de un incremento del gasto público financiado de una manera particular. De hecho, la realidad nos muestra variaciones del gasto público financiadas con una combinación de las alternativas a que se hacía mención previamente. Por otra parte, se mezclan situaciones en las que no se producen variaciones del déficit, por lo que sólo importa la financiación de un déficit preexistente, con situaciones donde varían los gastos y los impuestos, incluso en sentido inverso.

En esta situación el análisis previo sirve como marco de referencia, aunque con el objeto de determinar con mayor precisión el efecto de las distintas variables es necesario estimar el valor de los parámetros en juego.

II LA EXPERIENCIA EN EL MANEJO DE LA DEUDA PUBLICA

La experiencia en el manejo de la deuda pública en Argentina tiene como marco de referencia, hasta el año 1975, el de un mercado financiero con tasas nominales de interés controladas. La deuda pública sin cláusula de ajuste era emitida con tasas nominales de interés inscriptas en este contexto de tasas reguladas de manera que la demanda de bonos por parte del público estaba muy sujeta al curso de la inflación.

Cuando la tasa de inflación era elevada, como sucedió particularmente en el año 1975, la colocación de deuda indexada crecía notablemente y ello producía un agudo desequilibrio en el mercado financiero, ya que los bonos indexados protegían al inversor de la inflación frente a otras colocaciones del mercado financiero de fuertes tasas reales de interés negativas.

A partir del año 1976 se inicia un proceso de liberación de tasas de interés que se concreta totalmente a mediados de 1977. Esto lleva a plantear la colocación de deuda pública en un nuevo

ACTIVOS FINANCIEROS DEL SECTOR PRIVADO

Fin de	Deuda Pública		Total	Depósitos a interés	Total General	Participación		
	Con cláusula de ajuste (1)	Sin cláusula de ajuste (2)				Deuda Pública		Depósitos a interés (8) : (4) : (5)
						Con cláusula de ajuste (6) : (1) : (5)	Sin cláusula de ajuste (7) : (2) : (5)	
			(3) (1) (2)	(4)	(5) (3) (4)	(6) (1) : (5)	(7) (2) : (5)	(8) (4) : (5)
	-En millones de \$ -					-En %o-		
1965.....	75	14	89	2.459	2.548	2,9	0,5	96,6
1966.....	97	12	110	3.254	3.364	2,9	0,4	96,7
1967.....	128	8	136	4.536	4.672	2,8	0,2	97,0
1968.....	102	289	391	6.358	6.749	1,5	4,3	94,2
1969.....	82	267	349	8.078	8.427	1,0	3,2	95,8
1970.....	51	351	402	10.100	10.503	0,5	3,3	96,2
1971.....	453	289	712	13.284	13.996	3,0	2,1	94,9
1972.....	361	374	735	20.748	21.483	1,7	1,7	96,6
1973.....	568	805	1.373	39.460	53.187	10,7	15,1	74,2
1974.....	4.559	805	5.364	59.654	65.018	7,0	1,2	91,8
1975.....	56.666	50	56.717	77.758	134.475	42,1		57,9
1976.....	298.347	242.618	540.965	530.749	1.971.714	27,8	22,6	49,5
1977.....	493.359	207.742	706.101	2.915.911	3.622.012	13,8	5,7	80,5
31 de mayo de 1978.....	952.803	129.470	1.082.273	4.896.500 (*)	5.978.773	15,9	2,2	81,9

contexto que mejora la posibilidad de captación de recursos, a la vez que permite diversificar los instrumentos de captación.

El cuadro de más abajo ofrece un marco cuantitativo a lo mencionado precedentemente. Puede apreciarse que entre los años 1965 y 1972 la deuda pública indexada y no indexada —columnas (6) y (7)— en poder del sector privado significa menos del 10 0/o del total de activos financieros en poder del público.

A partir de 1973 esta proporción aumenta y alcanza el 42 0/o en el año 1975, al mismo tiempo, en este último año prácticamente el total de la tenencia de bonos públicos está en la forma de títulos indexados como consecuencia del intenso proceso inflacionario. En los años 1977 y 1978 la deuda pública pasa a representar aproximadamente el 20 0/o del total de activos financieros como consecuencia de la libre determinación de las tasas de interés en el mercado.

Hasta el año 1962 la deuda pública era de valor nominal fijo, es decir que no tenía ningún tipo de indexación, excepto los Bonos Plan de Reactivación de YPF que si bien no formaban parte de ella constituían la deuda de una empresa del Estado. La deuda pública en poder de particulares estaba compuesta hasta esa fecha principalmente por títulos del Crédito Argentino Interno 8 0/o emitidos en 1961, año en que la tasa de inflación, medida con el índice de precios al por mayor, había bajado a alrededor del 8 0/o como resultado de un plan de estabilización. Las tasas de inflación de los años siguientes hicieron negativo el rendimiento real de estos títulos valores pasando entonces la mayor parte a poder del Banco Central como resultado de su actividad reguladora.

Los Bonos Plan de Reactivación de YPF, que fueron la primera experiencia en cuanto a indexación, eran títulos valores a 20 años cuya cláusula de reajuste era el índice de salarios pagados por la empresa. El bono tenía como particularidad que su tasa de interés, se aplicaba a su valor nominal y no al valor ajustado. La tasa de interés se componía de una básica, 6 0/o, y otra adicional de 1/8 por cada 250.000 m³ o fracción de aumento de la producción de petróleo crudo de la empresa.

En 1962 el aumento del déficit fiscal hizo necesaria la emisión de bonos. Dado que la tasa de inflación superaba el 20 0/o

anual se optó por emitir un título con cláusula de ajuste, el Empréstito de Recuperación Nacional "9 de Julio" 7 0/o — 1962, cuya colocación fue en parte compulsiva porque también se entregó en pago de los haberes del personal del Estado. La tasa de interés de estos títulos fue del 7 0/o y tenían como cláusula de reajuste del capital y renta al valor internacional del contenido fino de un argentino oro. Su plazo inicial fue de 25 años, reducido a 10 años por el Decreto N° 2.255/63.

La baja de la tasa de inflación a alrededor del 9 0/o anual en los años 1968 y 1969 posibilitó nuevamente la emisión de títulos de tasa de interés nominal fija, los Bonos Nacionales para Obras Públicas. Las primeras series se emitieron a una tasa de interés del 12 0/o y las últimas series hasta 1975 al 27 0/o; ello se debió a que a partir de 1970 nuevamente se elevó la tasa de inflación¹⁾. Además, algunas series de estos bonos tuvieron la particularidad de que su tasa de interés fuera aumentada en varias oportunidades con posterioridad a la fecha de su emisión para igualarla a la tasa de interés de las nuevas series. Los principales tomadores de estos bonos eran los bancos, al respecto hay que tener en cuenta que a estas entidades les estaba vedado mantener bonos con cláusula de ajuste en su cartera.

1) En el cuadro de activos financieros del sector privado se puede observar el aumento que registra la deuda pública sin cláusula de ajuste en 1968 debido precisamente a los Bonos Nacionales para Obras Públicas.

A fines de 1971 se emitieron los Bonos Nacionales para Inversión y Desarrollo, a 7 años de plazo, con una tasa de interés del 8 % sobre el valor reajustado según la cotización del dólar en el mercado financiero de cambios. Se recurrió a la emisión de un bono con cláusula de ajuste a causa de la tasa de inflación existente, que no hacía viable la colocación de bonos de valor nominal fijo, teniendo en cuenta la magnitud de la financiación necesaria por la duplicación del déficit del sector público en términos reales entre 1970 y 1971.

Si bien durante un tiempo el Banco Central reguló la cotización de los Bonos Nacionales para Inversión y Desarrollo, posteriormente la suspendió ante las dificultades que presentaba hacerlo debido a las expectativas que se generaban en determinados períodos sobre aumentos del tipo de cambio en el mercado financiero de cambios, mercado que, por otra parte, estaba controlado por el Banco Central. En el momento en que se estaba por decidir una devaluación el Banco Central se encontraba ante la disyuntiva de mantener el precio de regulación de los Bonos, efectuando colocaciones en el mercado, con lo cual otorgaba una ganancia de capital a los que estaban esperando una devaluación, o de aumentar el precio de regulación con lo cual estaba anticipando al mercado la devaluación.

A fines de 1972 se emite la primera serie de Valores Nacionales Ajustables y a fines de 1974 la segunda serie, ambas a 6 años de plazo. La tasa de interés fue del 7 % anual y tanto la renta como la amortización se reajustan conforme a la evolución de los precios mayoristas nacionales no agropecuarios disminuída su variación en un 5 % anual. En 1975 se emitieron los Valores Nacionales Ajustables 1975/85 con las mismas características de las series anteriores con la diferencia de que su plazo es a 10 años con dos años de gracia. En 1976 se emitieron dos series con las mismas características de la de 1975.

En los primeros meses de 1973 estos valores contaron con una demanda firme debido a las expectativas crecientes de inflación que se diluyeron en la segunda mitad del año con el establecimiento de un control de precios. El aumento de la tasa de inflación en el segundo semestre de 1974 reactivó nuevamente la demanda de estos bonos y el Banco Central comenzó a regular su cotización de acuerdo con la evolución mes a mes de los precios

mayoristas nacionales no agropecuarios. Dado que existían tasas de interés máximas para las entidades financieras una buena parte de la demanda de Valores Nacionales Ajustables se produjo a expensas de sus depósitos. De esta manera los Valores Nacionales Ajustables fueron teniendo una participación cada vez mayor en las tenencias de activos financieros de los particulares al mismo tiempo que pasaban a tener mayor importancia en la financiación del déficit.

Los bonos reajustables del gobierno desequilibran el mercado cuando son emitidos en un contexto de tasas nominales de interés reguladas que están por debajo de la tasa de inflación. En este caso el desajuste en los rendimientos es manifiesto, ya que el inversor se encuentra ante activos con tasas nominales de interés que implican un rendimiento real negativo y un bono indexado que asegura un determinado rendimiento real positivo. En esta situación los inversores demandarán preferencialmente el bono reajutable y el tamaño del cambio en la asignación de fondos por parte de los ahorristas dependerá de la magnitud del proceso inflacionario y del grado de familiaridad de los inversores con el nuevo activo reajutable.

Este tipo de desequilibrio no es superado por la eliminación del bono ajustable ya que, en ese caso, los ahorristas se protegerán de la inflación canalizando sus ahorros fuera del mercado institucionalizado; así por ejemplo, presionaron por divisas en el mercado o aumentaron su demanda de activos físicos. Ante este tipo de situación, es necesario que las tasas nominales de interés reflejen el curso de la inflación, ya que esto posibilitaría que el sistema financiero cumpla con la función que les es inherente de actuar como nexo entre el proceso de ahorro e inversión.

Hay que tener en cuenta, también, que si bien estos valores eran a largo plazo se convirtieron en bonos a corto plazo debido a la manera en que se reguló su cotización. A fines de 1976 se modificó el método de regulación estableciendo un precio de compra y otro de venta para que el Banco Central interviniera. El margen entre ambos precios se ha ido ampliando gradualmente en el transcurso del tiempo.

Un cambio de política económica a fines de abril de 1976 redujo considerablemente las expectativas de inflación disminu-

yendo, en consecuencia, la demanda de estos bonos en el mes de mayo. Con el objeto de que la Tesorería pudiera seguir captando fondos se estableció el ofrecimiento de Letras de Tesorería con plazos de 30 hasta 120 días. El Banco Central publicaba en determinados días los precios a que esta dispuesto a vender las Letras de Tesorería y otro día recibía los ofrecimientos de bancos, entes del sector público y particulares que se canalizaban exclusivamente a través de los bancos, compañías financieras y los comisionistas de bolsa.

Esta manera de captar fondos presentaba el inconveniente que al anunciar el Banco Central el precio de las Letras de Tesorería con anticipación los bancos fijaban las tasas de interés de los depósitos por arriba para evitar la pérdida de fondos, especialmente en momentos en que las tasas de interés estaban en alza. Por ello en julio de 1977 se estableció la licitación de Letras de Tesorería, por la cual las entidades financieras actuando por sí y por terceros presentan los montos que están dispuestos a invertir y la tasa de interés que requieren. Por su parte, el Banco Central cada semana (las licitaciones son semanales) decide hasta qué tasa de interés acepta los ofrecimientos. Ambos procedimientos de colocación de Letras de Tesorería subsistieron hasta junio de 1978, mes en que se abandonó el ofrecimiento quedando únicamente la licitación.

La mayor parte de las Letras de Tesorería es absorbida por las entidades financieras porque cumplen una función defensiva contra eventuales deficiencias de efectivo mínimo. Además un mercado amplio y eficiente de Letras de Tesorería otorga efectividad a la política monetaria del Banco Central.

En mayo de 1978 se emitieron los Bonos Nacionales de Interés Variable¹⁾. Son valores a un año de plazo con amortización al final del período. Los servicios de renta son trimestrales y la tasa de interés se establece a principios de cada período sobre la base de la tasa de interés de los depósitos en bancos a 90 días más una tasa adicional como premio de liquidez.

De esta manera el inversor tiene la ventaja de obtener un mayor ingreso por que se trata de un bono de largo plazo sin la desventaja de que pueda tener una pérdida de capital debido a la suba de las tasas de interés a corto plazo.

La experiencia argentina muestra claramente la imposibilidad de emitir bonos de tasa de interés nominal fija a mediano y largo plazo, el caso de los Bonos Nacionales para Obras Públicas, a causa de las pronunciadas variaciones que ha tenido la tasa de inflación.

Cuando se trata de colocaciones a muy corto plazo los valores de tasa de interés nominal fija como las Letras de Tesorería resultan el instrumento idóneo, especialmente cuando se colocan por medio de licitaciones. Además, este instrumento hace innecesario colocar continuamente bonos con cláusula de ajuste lo cual lleva a una regulación de su cotización, transformándolos de bonos a largo plazo en bonos a corto plazo.

Los Bonos Nacionales de Interés Variable han resultado el instrumento adecuado para cubrir el plazo intermedio entre el plazo de las Letras de Tesorería y el de los Valores Nacionales Ajustables.

Por último también se ha visto que no resulta posible regular la cotización de un bono con cláusula de ajuste cuando la variable que se utiliza para realizar el ajuste está controlada directamente por la autoridad económica como ocurrió con los Bonos Nacionales para Inversión y Desarrollo.

1) Han sido incluidos dentro de la Deuda Pública con cláusula de ajuste en el cuadro de activos financieros del sector privado.

III LAS FINANZAS PUBLICAS EN UN CONTEXTO INFLACIONARIO

1. Introducción

El efecto generalmente expansivo de la cantidad de dinero que tiene el déficit fiscal ha inducido una profusa literatura sobre sus efectos inflacionarios, en la que se centra la atención en la causalidad que va desde el déficit, a través de la emisión de dinero, al aumento de precios, todo ello en el contexto, principalmente, de las teorías monetarias de la inflación, las que pertenecen —utilizando una clasificación simplista pero generalizada— a la clase de teorías de inflación que puede denominarse de inflación de demanda. En años recientes, no obstante, estimulados por diversos desarrollos, han crecido el interés y la preocupación por la dirección de causalidad inversa, es decir la que va desde la inflación al déficit. En otros términos, ha crecido el interés por el efecto que la inflación puede tener sobre los ingresos y egresos del Sector Público y, por tanto, sobre la brecha que debe eventualmente financiarse con endeudamiento, particularmente con emisión.

El objeto de este informe es precisamente el de analizar la relación existente entre inflación e ingresos y egresos del Sector Público pasando revista a sus determinantes, sus efectos sobre los objetivos perseguidos por el Gobierno y las posibles medidas de política que, sujetas a las restricciones planteadas por esos objetivos, han sido sugeridas para enmendar las distorsiones generadas. En la medida que el análisis se ilustre con referencias a alguna situación específica, la misma será mayormente la de Argentina, país que a partir de principios de 1976 puso en efecto un conjunto de instrumentos dirigido a adecuar el funcionamiento del Sector Público a las condiciones inflacionarias vigentes, principalmente a través de mecanismos que garanticen una mayor flexibilidad de sus ingresos a cambios en el nivel de precios y/o en las tasas de inflación.

2. Sector público, política presupuestaria e inflación

En términos de teoría corrientes de las Finanzas Públicas los objetivos perseguidos por el Gobierno a través de su política pre-

supuestaria se expresan, implícita o explícitamente, en sus presupuestos parciales de asignación, de distribución y de estabilización, los que se compatibilizan en un presupuesto global. El presupuesto de asignación determina el volumen total y composición de los bienes colectivos que proveerá el Estado con los recursos obtenidos mediante el ejercicio de su poder impositivo y otras fuentes de ingresos. El presupuesto de distribución instrumenta los ajustes que se haya eventualmente decidido incorporar sobre la distribución del ingreso y la riqueza. El presupuesto de estabilización, finalmente, representa el uso de la política presupuestaria para contribuir —conjuntamente con otros instrumentos de política económica— al logro de un conjunto de metas de carácter macroeconómico que incluyen, principalmente, una utilización elevada y eficiente de los recursos, estabilidad de precios, equilibrio externo y crecimiento económico.

En el diseño de la política presupuestaria se incorpora, naturalmente, una cierta hipótesis de la inflación esperada, la que se constituye en un dato para el cálculo de ingresos, gastos y financiamiento; más aún, la elaboración del presupuesto no puede realizarse sin incorporar también algún diagnóstico del proceso inflacionario en curso, ya que el presupuesto de estabilización no es indiferente al tipo de inflación de que se trate. En este contexto, si el funcionamiento del Sector Público no es diseñado como para responder adecuadamente a los cambios, esperados o imprevistos, en el nivel de precios y/o en las tasas de inflación, la inflación puede cuestionar la eficiencia de la política presupuestaria diagramada impidiendo alcanzar uno o varios de sus objetivos, quebrando la compatibilidad que se había definido entre los mismos o tornándolos incompatibles con medidas de política originadas en otras áreas. Como lo demuestra la experiencia de distintos países, por otra parte, los cambios sobrevenidos en el nivel de precios han llevado a la necesidad de incorporar mecanismos automáticos y permanentes de ajuste, particularmente en aquellas economías en que a un período de relativa estabilidad de precios ha sucedido un rebrote inflacionario o en economías sometidas a una brusca aceleración inflacionaria luego de un período de inflación crónica pero relativamente estable.

La desactualización a que puede quedar reducido el plan de ingresos y gastos del Gobierno como resultado de una inflación distinta a la prevista constituye un problema jurídico-contable

enmendable en principio a través de los arbitrios contables y jurídicos de que se disponga. De más difícil solución son las alteraciones que la no verificación de las expectativas de inflación incorporadas en la política presupuestaria produce en los presupuestos de asignación, de distribución y de estabilización. El distinto ritmo de inflación o el cambio en su naturaleza requerirá redefinir el presupuesto de estabilización. El presupuesto de asignación se verá afectado en una dirección y magnitud que depende de la reacción de ingresos y gastos a cambios en el nivel de precios y/o en las tasas de inflación. Difícilmente el presupuesto de distribución preserve los criterios de equidad impositiva y neutralidad respecto de la eficiencia de la economía con que había sido elaborado. El desequilibrio resultante de ingresos y gastos, por su parte, no necesariamente conservará su compatibilidad con las metas de la política monetaria.

En la medida en que la inflación altere los presupuestos parciales de asignación, distribución y estabilización en una dirección y/o magnitud distinta a la requerida, planteando incluso incompatibilidades entre los mismos así como en relación a otras áreas de política, se hace necesario introducir en la política presupuestaria ajustes que, cuando menos, la tornen menos sensible a las distorsiones provocadas por la inflación. Estos ajustes pueden asumir la forma de modificaciones periódicas y discrecionales del plan de ingresos y gastos del Gobierno o bien de mecanismos automáticos y permanentes que garanticen una rápida adecuación de la política presupuestaria a las condiciones inflacionarias vigentes en la dirección deseada.

Sea cual fuere el mecanismo de ajuste adoptado los agentes de la política económica a cargo de su diseño deben tener en cuenta en el mismo la restricción planteada por la diversidad de fines perseguidos por la política presupuestaria —expresados en los distintos presupuestos parciales— y la necesidad de compatibilidad entre los mismos.

2. Efectos de la inflación sobre los ingresos tributarios

2.1. Elasticidad—nivel de precios de las recaudaciones

Es conveniente partir, en el análisis del efecto de la inflación sobre el tamaño del sistema tributario, de un concepto

teórico de elasticidad de las recaudaciones nominales a los cambios en el nivel de precios o elasticidad-nivel de precios de las recaudaciones nominales. Esa elasticidad puede definirse como la proporción en que varían las recaudaciones nominales ante una variación porcentual unitaria del nivel de precios:

$$E_{R, p}^n = \frac{dR^n}{dp} \cdot \frac{p}{R^n} \quad (1)$$

donde $E_{R, p}^n$: elasticidad-nivel de precios de las recaudaciones nominales,

R^n : valor nominal de las recaudaciones,

p : nivel de precios.

Según que el valor de esa elasticidad sea mayor, igual o menor que 1 un aumento del nivel de precios inducirá un aumento proporcionalmente mayor, igual o menor, respectivamente, de las recaudaciones nominales, con el resultado de que la inflación aumentará, dejará constante o reducirá el nivel de las recaudaciones reales o tamaño del sistema tributario. Teóricamente, si esa elasticidad es lo suficientemente baja, la inflación puede traducirse en una disminución de las recaudaciones nominales mismas pero, empíricamente, ese no es generalmente el caso.

Desde un punto de vista normativo solo en el caso de los presupuestos de asignación y de distribución puede proponerse con escasas calificaciones un valor específico para la elasticidad-nivel de precios de las recaudaciones. Desde la óptica del presupuesto de asignación el valor conveniente es el que corresponde a la elasticidad-nivel de precios de los gastos, suponiendo que el Gobierno no considere una modificación en la estructura de financiamiento del gasto público preexistente por la cual desee sustituir parte de la emisión monetaria o de la colocación de títulos con impuestos. Desde el punto de vista del presupuesto de distribución, suponiendo que el Gobierno no considere una redistribución de la carga tributaria en función, por ejemplo, de un eventual efecto adverso de la inflación sobre algún sector de la población, la preservación de los criterios de equidad y estímulo de la eficiencia de la economía incorporados en el mismo exige

que la elasticidad de las recaudaciones a cambios en el nivel de precios sea la que resulta de mantener la presión tributaria sobre cada contribuyente en un nivel constante.

Es en el caso del presupuesto de estabilización donde las pautas normativas adquieren inevitablemente una mayor relatividad, ya que el uso de la política presupuestaria en este caso depende la coyuntura económica que se encare. En una coyuntura inflacionaria resultante de una sobreexpansión de la actividad económica, por ejemplo, el Gobierno puede verse inducido a aumentar la presión tributaria aún a costa del objetivo de que la inflación sea neutral con respecto al presupuesto de distribución. Conversamente, si la inflación es acompañada de recesión el Gobierno puede optar por estimular la economía dejando que los contribuyentes se beneficien de la inflación a través de una elasticidad-nivel de precios de las recaudaciones menor que 1 y garantizando el cumplimiento del presupuesto de asignación con endeudamiento. El curso efectivamente seguido por el Gobierno en cada caso dependerá del objetivo de política presupuestaria que esté dispuesto a privilegiar y de la cantidad y efectividad de otros instrumentos de política económica con que cuente para estabilizar la economía en el corto plazo.

El concepto de elasticidad-nivel de precios de las recaudaciones es un concepto teórico en el sentido de que analiza la reacción del sistema tributario a cambios en el nivel de precios bajo el supuesto de que el mismo es la única variable exógena que se modifica. Como tal, no es de fácil medición, ya que, simultáneamente con el cambio de precios, puede haber habido una modificación exógena en otras variables determinantes de las recaudaciones, tales como la introducción de nuevos impuestos, el cambio en las tasas impositivas de diversos impuestos existentes, etc. . El análisis teórico puede, sin embargo, contribuir a evaluar el valor de esa elasticidad si se concentra el análisis en los determinantes de la misma.

2.2. Determinantes de la elasticidad-nivel de precios de las recaudaciones.

La elasticidad de las recaudaciones a cambios en el nivel de precios dependerá de cómo estos afecten sus distintos determinantes, los que son básicamente la estructura impositiva

vigente, el comportamiento fiscal del Gobierno y sus cambios y el comportamiento fiscal del sector privado. El comportamiento fiscal del Gobierno se manifiesta, en cada momento, en la estructura impositiva vigente en tanto que los cambios que introduzca a efectos de corregir las distorsiones provocadas por la inflación pertenecen a la discusión de las medidas correctivas. En este punto, por tanto, el análisis puede concentrarse en la estructura impositiva vigente y el comportamiento fiscal del sector privado.

La estructura impositiva vigente puede caracterizarse a través de un número limitado de variables básicas: a) naturaleza de los impuestos existentes, b) plazos y formas legales de recaudación, c) sanciones por infringir las disposiciones legales y d) eficiencia del aparato recaudador.

La naturaleza de los impuestos vigentes queda definida una vez que la legislación impositiva define i) las bases gravadas, ii) el régimen de exenciones, iii) el régimen de deducciones y iv) la forma en que se determina el impuesto a partir de la base gravada. Los plazos y formas legales de recaudación quedan definidos a través de v) la extensión del período fiscal, vi) el régimen de anticipos, vii) los plazos legales de pago de las obligaciones fiscales a partir de la manifestación de los hechos imponible, llamados retardos legales y viii) el régimen de prórrogas. En las penas por infringir las disposiciones legales deben distinguirse ix) los intereses, multas y sanciones a la evasión en las declaraciones y x) los intereses, multas y sanciones a la demora en satisfacer deudas impositivas por obligaciones declaradas.

En cuanto a las pautas de comportamiento de los contribuyentes en lo que hace a las recaudaciones impositivas, deben considerarse xi) la evasión en las declaraciones y xii) la demora en el pago de las obligaciones impositivas ya declaradas, llamados retardos extralegales.

En lo que sigue se analizará como la inflación afecta las recaudaciones a través de cada una de las variables i) a xii).

2.2.1. Bases gravadas.

La forma en que varía la base gravada al variar el nivel

de precios es un primer efecto de la inflación sobre las recaudaciones. La elasticidad de las bases gravadas al cambio en el nivel de precios o elasticidad-nivel de precios de las bases gravadas mide el cambio proporcional de la base gravada inducido por una variación de 1 % en el nivel de precios:

$$E_{B, p} = \frac{dB}{dp} \cdot \frac{p}{B} \quad (2)$$

donde $E_{B, p}$: elasticidad-nivel de precios de la base gravada,

B : base gravada.

Definida la elasticidad-nivel de precios de las bases gravadas una distinción relevante en este contexto es entre aquellos impuestos cuyas bases gravadas cambian automáticamente ante el cambio de precios —cualquiera sea la proporción en que lo hagan— y los impuestos para los que la modificación de las bases gravadas es discrecional y periódica. Los impuestos sobre ventas, transacciones, ingresos son, por su naturaleza, típicamente impuestos de ajuste automático de las bases gravadas. Los impuestos sobre la riqueza, en cambio, son los que incluyen, en general, mayor frecuencia de bases gravadas de ajuste no automático, por ejemplo las valuaciones fiscales. Cabe advertir que, en el caso de los impuestos cuyas bases gravadas se ajustan en forma discrecional, la desactualización total o parcial de las bases puede a veces ser intencional, revelando el objetivo del Gobierno de disminuir la presión tributaria para un sector de contribuyentes. La principal diferencia entre el ajuste automático y el discrecional reside en la menor incertidumbre que produce el primero en los contribuyentes y la mayor flexibilidad que permite el segundo al Estado; a esto se puede agregar que el ajuste discrecional puede plantear muchas veces la necesidad de obtener aprobación legislativa cada vez que se decide actualizar las bases gravadas.

En un sistema fiscal basado principalmente en impuestos con base gravada expresada en valores monetarios y de ajuste automático, es sólo el cambio en los precios relativos que acompaña los pro-

cesos inflacionarios el que puede hacer, a igualdad de otras circunstancias, que la elasticidad-nivel de precios de las bases gravadas sea distinta de 1. Este efecto, por otra parte, es tanto más probable cuanto más basado en un grupo particular de contribuyentes o en un tipo especial de actividad económica esté un sistema tributario. De otro modo la inflación puede tener un efecto negativo sobre las recaudaciones a través de una baja elasticidad de las bases gravadas sólo si tienen un peso importante impuestos sujetos a ajuste discrecional o impuestos con bases gravadas expresadas en unidades físicas supuesto, naturalmente, que no se adopten los ajustes discrecionales necesarios. Si efectivamente no se adoptan, no sólo ello resulta en una baja elasticidad-nivel de precios de las bases gravadas sino también en una elasticidad-nivel de precios diferencial para distintos impuestos y contribuyentes, afectando de ese modo la equidad del sistema tributario.

2.2.2. Exenciones y deducciones

El régimen de exenciones implícito en la legislación impositiva que conforma un sistema tributario define para el caso de cada impuesto personas, actividades o regiones que, por diversas consideraciones —típicamente razones de estímulo sectorial o regional— están exentas, parcial o totalmente, del mismo. Ello implica que una parte de las bases gravadas están exentas del impuesto, parte que depende del peso que esas personas, sectores o regiones tienen en las bases gravadas. Si esas exenciones son parciales y están expresadas en valores monetarios la inflación, de no mediar ningún ajuste correctivo, se traduce en una elasticidad de la base gravada neta de exenciones superior a la que se daría de mantener la presión tributaria preferencial sobre los contribuyentes exentos. Esta falta de actualización afecta no sólo la elasticidad-nivel de precios de la base gravada y la equidad original del sistema tributario sino que también, naturalmente, deteriora el estímulo que se había diseñado para los contribuyentes exentos. Del mismo modo que en el caso de las exenciones, si las deducciones están fijadas en valores nominales la inflación tendrá como efecto el gravar a los contribuyentes más allá de lo previsto en la intención originaria del sistema tributario afectando principalmente la equidad vertical del mismo.

2.2.3. Método de determinación del impuesto

El método de determinación del impuesto especifica la forma en que se calcula el monto de la obligación fiscal a partir de la base gravada neta de exenciones y deducciones. Una primer distinción relevante en este contexto está dada por la conocida clasificación de los impuestos ad valorem la obligación fiscal se calcula aplicando una tasa o proporción a la base gravada, supuesto que ésta esté expresada en valores monetarios. Los impuestos específicos, en cambio, expresan la obligación impositiva en valores nominales. Es evidente que en el caso de las bases gravadas expresadas en unidades físicas el cálculo del impuesto exige su fijación en forma específica. En condiciones inflacionarias los impuestos específicos requieren actualización periódica, discrecional o automática, si no se desea que el valor real del impuesto disminuya en forma permanente. Un sistema impositivo basado principalmente en impuestos ad valorem tiene, por ello, mayor inmunidad a la inflación, evitando automáticamente ese tipo de distorsiones.

En el caso de los impuestos proporcionales la elasticidad-nivel de precios de la obligación fiscal coincide con la de la base gravada, es mayor en el caso de los impuestos progresivos y menor en el caso de los impuestos regresivos. No obstante, es evidente que la elasticidad-nivel de precios del impuesto puede asumir cualquier valor en los tres casos. En el caso del impuesto progresivo una alta dosis de progresividad puede combinarse con una baja elasticidad-nivel de precios de la base gravada resultando en una elasticidad-nivel de precios del impuesto menor que 1. O, por ejemplo, en el caso de los impuestos regresivos una elevada elasticidad-nivel de precios de la base gravada puede neutralizar la regresividad resultando en una elasticidad-nivel de precios del impuesto mayor que 1.

En el impuesto progresivo más importante —el impuesto a los ingresos—, sin embargo, la elasticidad-nivel de precios de las bases gravadas, sobre todo a nivel agregado, no es muy distinta, dada su naturaleza, de 1, por lo que en este caso la elasticidad-nivel de precios de la obligación fiscal resulta generalmente superior a 1. Independientemente de que esa elevada elasticidad pueda en algunas coyunturas inflacionarias ser conducente a la estabilización de la economía, en general la progresividad se traduce, en condiciones inflacionarias, en una distorsión de la equidad del sistema tributario por la cual los contribuyentes son gravados con

mayor intensidad aún cuando no se han modificado sus ingresos reales y, por otra parte, los contribuyentes que ya se encontraban en el tramo más gravado de ingresos obtienen, simultáneamente, un tratamiento diferencial.

2. 2. 4. Grado de evasión y penalidades

Para que el contribuyente no se beneficie de la evasión, es decir para que el pago neto que efectúe en caso de ser detectado sea mayor en términos reales que el impuesto evadido, la tasa real de recargo por evasión debe ser mayor que el rendimiento real que obtiene al invertir el impuesto evadido.

Si en la fijación de los recargos nominales por evasión el Gobierno no considera la tasa de inflación esperada por los contribuyentes o si, considerándola, la subestima, ello se traducirá en un nivel de recargos reales esperados por los contribuyentes ineficiente para convertir el costo de la evasión en una restricción a la misma. Aún en el caso en que en una situación inicial los recargos nominales están convenientemente adaptados a las tasas de inflación esperadas de modo de inhibir la evasión, una aceleración inflacionaria, al provocar un aumento en las tasas esperadas de inflación, puede desactualizarlos redundando en una disminución del costo de la evasión, con lo que aumentará el grado de evasión y disminuirá el valor nominal de las obligaciones fiscales declaradas.

2. 2. 5 Demora en el pago de obligaciones fiscales y penalidades

Si los recargos nominales por demora no están diseñados como para adaptarse convenientemente a cambios en la tasa de inflación, una aceleración inflacionaria, al aumentar las tasas esperadas de inflación, puede inducir a los contribuyentes a aumentar su endeudamiento con el Estado como forma de financiamiento más ventajosa, incidiendo negativamente sobre la elasticidad-nivel de precios de las recaudaciones y, por tanto, sobre el valor de las mismas.

2. 2. 6. Plazos y formas legales de recaudación.

Es necesario tener en cuenta que en general media un

lapso entre el momento en que los impuestos son devengados y el momento en que deben estatutariamente pagarse.

Como resultado de la existencia de estos retardos, que por ser fijados por la autoridad fiscal no implican transgresiones fiscales por parte de los contribuyentes, los impuestos declarados por hechos imponible ocurridos en un período t cualquiera vencen en parte en ese mismo período y en parte en los períodos siguientes $t + 1$, $t + 2$, hasta, por ejemplo, $t + n$. Por otra parte, las recaudaciones correspondientes a un período t cualquiera se componen de impuestos devengados en ese mismo período t y de impuestos devengados en los períodos anteriores $t - 1$, $t - 2$, hasta $t - n$. La existencia de retardos legales en el pago de los impuestos implica que, en condiciones inflacionarias, los contribuyentes saldan parte al menos de sus deudas fiscales con el Estado en dinero de poder adquisitivo depreciado. Aún si el Estado ha adaptado el diseño del sistema tributario de modo de compensar el efecto erosivo de las recaudaciones reales que estos retardos producen cuando hay inflación, esa adaptación se habrá hecho en función de una cierta tasa de inflación esperada. Una aceleración imprevista del ritmo inflacionario puede comprometer seriamente, a través de los retardos legales, el valor de las recaudaciones reales en el corto plazo.

3. Medidas correctivas de los efectos de la inflación sobre los ingresos tributarios

Es necesario evaluar, previo al diseño de los mecanismos de corrección, en qué medida el sistema tributario vigente se considera deseable o no en términos de parámetros tales como equidad, estímulo de la eficiencia, facilidad de administración. Si la respuesta es negativa se encontrará que en ocasiones los Gobiernos hacen uso de una incompleta adaptación del sistema tributario a la inflación, sustituyendo de ese modo la necesidad de una reforma tributaria explícita por la influencia menos visible y también menos calculable de la inflación. Un uso tal también puede derivarse de las exigencias del presupuesto de asignación o del presupuesto de estabilización.

Estas adaptaciones incompletas del sistema tributario a la inflación son justificables en mayor o menor medida, dependiendo del objetivo en que se originan. En lo que sigue, sin embargo, se

discutirán las medidas correctivas que han sido propuestas o utilizadas desde el punto de vista del objetivo de hacer neutral a la inflación un sistema tributario considerado adecuado en su versión pre - inflacionaria.

En algunos casos la naturaleza misma de la distorsión se encarga de sugerir la solución. Así, los impuestos específicos deben ser actualizados, en condiciones inflacionarias, por un índice de precios ligado a la base gravada. En Argentina, donde los impuestos específicos eran importantes en el caso de los impuestos internos, la Ley Nº 21.425 del 29/9/1976 optó por sustituir las tasas específicas por tasas ad - valorem. En cuanto a las bases gravadas con impuestos ad - valorem proporcionales, las mismas deben ser actualizadas por sus precios de mercado; este es el caso, por ejemplo, de las valuaciones fiscales.

La elección del índice adecuado es quizá el problema fundamental en la corrección por inflación de exenciones y deducciones. En el caso de las exenciones aplicadas con fines de promoción regional o sectorial la preservación del estímulo real acordado requiere que los índices de actualización a utilizar sean los ligados con la actividad económica. En el caso de los mínimos no imponibles del impuesto a los ingresos, como así también en relación a las diversas deducciones que se efectúan en consideración a la situación familiar del contribuyente, es evidente en cambio que resulta más significativo un índice del costo de vida. Un índice distinto corresponde aplicar, también, a la revaluación de activos y pasivos de las empresas para evitar que el impuesto sobre sus beneficios grave ganancias ficticias originadas en la inflación.

Con distintas particularidades según los países y períodos en que han sido implementados, pueden distinguirse dos enfoques en relación a las técnicas para actualizar en condiciones inflacionarias los diversos estados contables de las empresas. El enfoque caracterizado como "principio del costo de reposición" propone limitar la revaluación a los activos no monetarios depreciables utilizando como índice de precios el que resulta de considerar el costo de reposición de los mismos. El enfoque basado en el "principio de revalorización", en cambio, propone actualizar todos los rubros del balance utilizando un índice general de precios; en la región, Brasil y Chile se han orientado hacia la institución de sistemas generalizados de corrección de este tipo.

Es quizá con respecto al efecto de la inflación sobre el impuesto progresivo a los ingresos que con mayor sistematicidad se han propuesto e implementado mecanismos correctivos de ajuste. Los sistemas propuestos han sido clasificados en tres tipos principales: 1) cálculo de la obligación fiscal a precios constantes de un año base y actualización de la misma mediante la utilización de algún índice de precios; 2) modificaciones periódicas de los tramos de ingreso y de las deducciones y mínimos no imposables; 3) modificación de las tasas del impuesto en función de la inflación. A partir de un sistema de modificaciones periódicas de deducciones, tramos y tasas vigente hasta 1973 Argentina automatizó primero el ajuste de las deducciones y más recientemente el de los tramos, ubicándose en un sistema del tipo 2), que es el predominante en la mayor parte de los países que han instituido mecanismos explícitos de ajuste.

En relación al diseño de penalidades fiscales que eviten que la inflación estimule la evasión en las declaraciones o la demora en los pagos, la administración fiscal debe ligar las tasas de recargos por evasión y demoras a las tasas activas de interés vigentes en el sistema financiero —si éste opera en condiciones libres— o, alternativamente, a las tasas observadas y esperadas de inflación. Una alternativa que merece consideración consiste en aplicar el mecanismo de corrección monetaria a las deudas fiscales por evasión o demoras, definiendo las tasas de interés de los recargos de modo que las mismas se apliquen sobre los montos actualizados de deuda con el fisco. Este sistema fue adoptado por Brasil —donde fue, sin embargo, solo parcialmente aplicado— y ha sido adoptado en Argentina por Ley N° 21.281 del 2/4/1976.

En relación, finalmente, con los retardos legales o estatutarios, para evitar que el Estado se perjudique en condiciones inflacionarias como resultado del cobro de impuestos en dinero de valor real depreciado, los mismos deben ser disminuidos al mínimo administrativamente viable respetando los plazos de financiación vigentes en el sector privado. Para evitar, por otra parte, que los retardos se conviertan en generadores de inequidad para distintos contribuyentes, los mismos deben ser uniformados. Las técnicas más conocidas para lograr estos efectos son la retención en la fuente combinada con el pago corriente de las obligaciones fiscales retenidas —generalmente aplicada a los ingresos de agentes económicos en relación de dependencia— y el régimen de antici-

pos, donde el contribuyente paga a lo largo del año fiscal, en cuotas, una estimación de la obligación fiscal resultante. En Argentina la extensión de estos retardos era considerable. Fueron significativamente reducidos a través de diversas disposiciones legales dictadas durante 1976 y 1977. Así, la Ley Nº 21.425 redujo el retardo en la percepción de impuestos internos y por Resolución General de la DGI se llevó de 90 a 60 días el retardo en la percepción del impuesto al valor agregado. También se dispuso que en el régimen de anticipos de diversos impuestos, los mismos se calculen actualizando por la inflación transcurrida la obligación fiscal del calendario fiscal anterior; las Resoluciones Nos. 1787 y 1820 de la DGI, por ejemplo, establecieron este régimen de actualización de anticipos para los impuestos a las ganancias y a los capitales, respectivamente.

4. Efectos de la inflación sobre los ingresos por ventas de las empresas y sociedades del Estado

Se han distinguido distintas funciones para los precios de empresas públicas, una función dirigida a financiar el funcionamiento y expansión de la empresa, una función redistributiva en la medida que el nivel de vida de sectores de la comunidad depende de los precios de estos bienes, una función general de política económica en la medida que esos precios inciden significativamente en el funcionamiento de la economía. Cada nueva administración, de la empresa o de la política económica, puede reconsiderar los objetivos que se plantearon al definir la estructura inicial de precios y tarifas y ello puede llevar a la decisión de modificar las mismas en términos reales, haciendo uso para ello del mecanismo de adaptación incompleta y/o irregular de las tarifas y precios nominales a la inflación.

Fuera del caso recién comentado la única razón visible para un cambio en el precio relativo de los bienes y servicios producidos por las empresas del Estado originado por la inflación sería que la inflación afectara, en forma diferencial respecto del resto de la economía, la eficiencia del sector de empresas y sociedades del Estado, o que afectara desfavorablemente el precio relativo de sus insumos, o que alterara sustancialmente las condiciones de la demanda. Es difícil encontrar razones a priori para que esto sucediera sistemáticamente, y más aún en el corto plazo.

En el caso de Argentina se ha desarrollado en forma relati-

vamente reciente el examen sistemático y generalizado de la evolución de los precios y tarifas del Sector Público en relación a la inflación. Un estudio efectuado para el período 1960-75 concluye que si bien “para el período en su conjunto no se aprecia ninguna tendencia a un deterioro permanente del nivel general de los precios y tarifas en términos reales, se observa una fuerte variación de corto plazo en los niveles reales, o sea en la relación de precios de empresas públicas vs. precios privados”, asociada “a la aceleración o desaceleración inflacionaria, observándose un rezago en los precios públicos en relación a los privados” y “variaciones importantes en los comportamientos de las distintas empresas y de los distintos productos de cada empresa”. La observación de inexistencia de deterioro real en el período en su conjunto, por otra parte, ha sido calificada por otros autores.

En Argentina, con el fin de preservar el nivel real de los ingresos de las empresas públicas, las autoridades económicas establecieron desde fines de 1977 un mecanismo de delegación de los reajustes de precios —en principio para los combustibles pero extendido luego a otras tarifas— caracterizado por las siguientes pautas. Los reajustes debían tomar como punto de referencia el nivel general de precios mayoristas a enero de 1978, pudiendo preverse tasas de aumento futuras de hasta el 80 % de la tendencia correspondiente al último trimestre para el que se contare con índices publicados; los reajustes de precios se aplicarían cuando el porcentaje de aumento a aplicar fuera como mínimo el 5 %, no pudiendo exceder, en cada oportunidad, el 20 % del precio vigente. En mayo de 1978, manteniendo el objetivo de asegurar la preservación de los ingresos reales de las empresas públicas, las autoridades modificaron las pautas precedentes a fin de dar mayor flexibilidad y precisión al sistema e inducir una mayor preocupación por las mejoras de eficiencia. Se eliminó el límite mínimo de los reajustes y se estableció que la decisión de cada reajuste así como su magnitud debería analizarse, en cada caso, considerando la evolución de los precios de los principales insumos hasta la fecha del reajuste, excluyéndose la incorporación de previsiones en cuanto a la evolución futura de los mismos. (Resoluciones Nos. 1.195/77 y 590/78 del Ministerio de Economía).

5. Efectos de la inflación sobre el gasto público.

La reacción del gasto público nominal a la inflación es,

naturalmente, el resultado de cómo la misma afecte el gasto público real y el nivel de precios de los bienes y servicios adquiridos por el Sector Público. Es poco lo que puede decirse a priori acerca de estas variables. La reacción del gasto público real depende de la mayor o menor flexibilidad con que el Estado pueda modificar los gastos contemplados en su presupuesto de asignación y del grado en que se vea estimulado a hacerlo en función de la inflación observada o esperada, sea por razones de política económica —presupuesto de estabilización— o por carecer del financiamiento necesario para sustituir la pérdida de ingresos reales que en ocasiones, como se analizara, produce la inflación debido a las fallas del sistema tributario. Si bien es cierto, por otra parte, que en situaciones de inflación moderada el Gobierno no deseará sacrificar el presupuesto de asignación al de estabilización, ello será menos cierto en la medida que la inflación se acelere. Con respecto al precio de los bienes y servicios adquiridos por el Sector Público, es probable que en condiciones inflacionarias el Estado aplique una política restrictiva de ingresos con respecto a los agentes del Sector Público, sujeto a que la situación del mercado de trabajo lo permita; en relación a los bienes adquiridos, por su parte, no hay razones a priori para esperar que la inflación resulte en una mejora o deterioro sistemáticos de sus precios relativos. No obstante, en un proceso inflacionario, los precios pagados por el Estado pueden verse afectados por la forma en que las firmas proveedoras incorporen hipótesis de inflación en sus cotizaciones. En efecto, cabe suponer que al fijar sus precios las firmas proveedoras tendrán en cuenta los plazos de financiación concedidos y lo que la experiencia de sus transacciones con el Estado les indique respecto de la demora de éste en cumplir con sus vencimientos; en condiciones inflacionarias las firmas adicionarán al precio de contado una hipótesis de inflación esperada y una tasa real de interés por el plazo total de pago que prevean. Si las firmas sobreestiman la tasa de inflación y/o el plazo de pago el Estado se perjudicará a través del pago de precios mayores. A fin de reducir el efecto de estos elementos especulativos la Ley N° 21.391 del 16/6/1976 estableció en Argentina la indexación de los precios por los plazos transcurridos 1) entre la fecha de apertura de ofertas y la fecha de conformidad definitiva y 2) entre la fecha de vencimiento y la fecha de pago para la provisión de servicios y suministros y la Ley N° 21.392 de la misma fecha indexó los precios de los contratos de locación de obra material e intelectual para el plazo transcurrido entre la fecha de vencimiento y la fecha

de pago. El Decreto N° 326 del 7/2/1977, por otra parte, indexó los créditos y deudas entre distintos entes del Sector Público.

6. El presupuesto de estabilización

Las variaciones que los cambios en el nivel de precios producen, de no mediar mecanismos convenientes de ajuste, en los ingresos y gastos reales del Sector Público así como en sus necesidades de financiamiento convierten a estas variables endógenas y, dependiendo de la elasticidad de ingresos y gastos a cambios en el nivel de precios, sus efectos macroeconómicos son comparables con decisiones explícitas de política de aumentar o disminuir el gasto público y/o la presión tributaria y modificar el volumen y/o composición del financiamiento del gasto público.

Un aumento en el nivel de precios y/o en las tasas de inflación puede aumentar, mantener constante o disminuir los ingresos y gastos reales del Gobierno. Los efectos macroeconómicos de estos cambios dependen de la combinación de efectos sobre ingresos y gastos que se verifique teniendo en cuenta que, en general, los aumentos (disminuciones) del gasto real, por significar aumentos (disminuciones) en la demanda global, tienen un efecto expansivo (contractivo) sobre la economía, que los aumentos (disminuciones) en los ingresos reales, por reducir (aumentar) el ingreso disponible del sector privado, tienen un efecto contractivo (expansivo) debido a la disminución (aumento) inducida en la demanda privada de bienes y servicios, y que la financiación de un aumento en el gasto público con impuestos es, cuando menos en el corto plazo, menos expansiva que con la colocación de títulos públicos y que ésta, a su vez, es menos expansiva que la financiación con emisión monetaria. También se supone en general que la propensión marginal al gasto del sector privado es menor que 1, por lo que los aumentos (disminuciones) del ingreso disponible del sector privado se traducen en aumentos (disminución) de menor magnitud en su demanda de bienes y servicios.

El análisis de los efectos de la inflación sobre el presupuesto de estabilización del Estado no puede realizarse, sin embargo, en forma independiente de sus efectos sobre los presupuestos de asignación y de distribución. En efecto, en la medida que la inflación afecte los presupuestos de asignación y de distribución del Estado ello podrá introducir una vía adicional de influencia sobre la de-

manda privada de bienes y servicios. Para poner algunos ejemplos, la demanda privada de bienes puede no ser independiente del presupuesto de asignación del Estado, de modo que una disminución del gasto público puede inducir un aumento del gasto privado aún cuando el ingreso disponible del sector privado no se modifique; en este caso el efecto contractivo de la disminución del gasto público puede verse parcial o totalmente neutralizada por el cambio en el gasto privado. La demanda de bienes del sector privado, por otra parte, no depende solo del ingreso disponible global sino también de su distribución y de la distribución de la riqueza, variables que pueden modificarse si la inflación introduce distorsiones sobre el presupuesto de distribución del Estado, como se ha señalado que generalmente lo hace de no mediar medidas correctivas. Así, aún si la inflación no se traduce en un cambio en los ingresos reales del Estado, y por tanto, en el ingreso disponible del sector privado, puede implicar un cambio en el presupuesto de distribución que, al alterar la distribución del ingreso, modifique la demanda privada de bienes. A través, por ejemplo, de la progresividad del impuesto a los ingresos, la inflación tiene generalmente efectos no neutrales sobre la distribución del ingreso. La inversión privada, por su parte, es sensible al cambio en la presión impositiva que produce la inflación de no mediar un mecanismo explícito de revaluación de activos.

IV. LA PROGRAMACION MONETARIA Y LA FINANCIACION DEL DEFICIT

1. Consideraciones generales

La programación consiste en determinar la magnitud de un conjunto de variables denominadas instrumentos, sobre las que se puede actuar, a fin de lograr las metas establecidas para otro conjunto de variables denominadas objetivos.

En la Argentina el Banco Central es el organismo encargado de llevar a cabo la programación monetaria. De acuerdo con su Carta Orgánica figuran, entre los objetivos que se le fijan:

- “Regular el crédito y los medios de pago a fin de crear condiciones que permitan mantener un desarrollo económico ordenado y creciente, con sentido social, un alto grado de ocupación y el poder adquisitivo de la moneda”; y

- "vigilar la liquidez y el buen funcionamiento del mercado financiero ...".

La Autoridad Monetaria puede considerar a la cantidad de dinero como un medio para lograr determinadas metas. Asimismo, cuenta con instrumentos que le pueden permitir controlar la cantidad de dinero.

Al abordar el tema de la programación monetaria, y ver como la misma puede estar condicionada o afectada por la forma y magnitud de la financiación del déficit, resulta necesario remarcar algunos conceptos.¹⁾

Se puede considerar como dinero²⁾ a aquellos bienes del sistema económico que actúan como medio general de cambio. En este sentido hay consenso en definir como dinero a los billetes y monedas emitidos por el Banco Central que se encuentran a disposición del público y a los depósitos en cuenta corriente a la vista en las entidades financieras.

El dinero desempeña otra función, que si bien no es exclusiva de dicho bien, es inherente al mismo; actuar como reserva de valor.

-
- 1) Dicha remarcación así como un tratamiento más acabado de este tema se puede ver en la sección de la cual ésto es un resumen.
 - 2) Es de hacer notar que existen otros enfoques teóricos y empíricos para definir el concepto de dinero.

Todos los bienes, aunque con distinto grado, pueden sustituir al dinero en su función de reserva de valor y algunos de ellos, aunque en forma no generalizada, pueden sustituirlo en su función de medio de cambio.

Se puede considerar al dinero como de liquidez perfecta o primaria y a los bienes que pueden sustituirlo como de liquidez imperfecta o secundaria.

A fin de contar con una definición manejable es necesario acotar el espectro de liquidez. Desde el punto de vista del Banco Central es relevante adoptar una definición de activos monetarios que se pueda controlar. En este sentido se considerará la definición de activos monetarios que se denota como M2 y que incluye a los billetes y monedas en poder del público y a los distintos tipos de depósitos en las entidades financieras.

2. Proyección de la oferta de activos monetarios

La oferta nominal de activos monetarios M2 es la resultante de un proceso de expansión primaria (a cargo del Banco Central) dado por la base monetaria, y de un proceso de expansión secundaria (a cargo de las entidades financieras), dado por la intermediación entre unidades económicas tomadoras de fondos y unidades económicas oferentes de fondos que da origen así al llamado multiplicador de la base monetaria.

Aumentos del activo o disminuciones del pasivo no monetario del Banco Central implican un aumento de la base monetaria y se los denomina factores de creación, mientras que disminuciones del activo o aumentos del pasivo no monetario constituyen factores de absorción de la base monetaria.

El proceso de expansión secundaria de activos monetarios se origina en la intermediación financiera. Es de esperar que una parte de los préstamos otorgados por los intermediarios financieros retorne al sistema financiero como depósitos mientras que el resto quede circulando como billetes y monedas, siendo ésta una decisión que depende de las preferencias del público. En cuanto a la parte que retorna al sistema financiero como depósitos, los intermediarios financieros deben guardar una fracción de los mismos como reserva legal, pudiendo prestar la fracción restante. Esta

fracción restante es la que dará lugar a un nuevo otorgamiento de préstamos, repitiéndose el proceso anterior. Este proceso tendrá un límite ya que cada etapa se realiza por un monto menor.

Cuando la Autoridad Monetaria fija una meta en cuanto a la creación de activos monetarios que desea para un cierto período de tiempo precisa compatibilizarla con el nivel de expansión que se da a través de la base monetaria y el resultante de la expansión secundaria.

La proyección de estos factores de creación implica tener en cuenta un conjunto de variables que exceden del mero marco monetario y que se interrelacionan con el sistema económico en general.

Esta consideración implica que el programa monetario debe formar parte de un programa más amplio, que contenga provisiones sobre las principales variables macroeconómicas.

Para proyectar el crecimiento de la base monetaria hay que considerar cuál va a ser el efecto monetario del sector externo y la necesidad del financiamiento de los sectores público y privado.

En el caso del sector externo es preciso considerar entre otras cosas la evolución de la cuenta corriente del Balance de Pagos (la cual está principalmente relacionada con el nivel de actividad económica, el comportamiento del sector agropecuario y el tipo de cambio), la modalidad de pago de las importaciones y exportaciones y la evolución de la Cuenta Capital (entrada y salida de capitales).

Cuando se analiza la creación de base mediante el sector privado es preciso cuantificar las necesidades de adelantos o redescuentos a las entidades financieras, los cuales van a depender de los problemas de iliquidez que se le pueden presentar y de la demanda de préstamos para fines específicos que son atendidos por las líneas especiales de redescuento. En este sentido la Autoridad Monetaria puede controlar por ejemplo el monto de redescuento a otorgar para el financiamiento de exportaciones promocionadas.

Por último el restante componente de la base monetaria es

el financiamiento al sector público. Es decir, aquí se debe cuantificar la necesidad que tiene la Tesorería de que el Banco Central le efectúe adelantos o le adquiera títulos públicos. Para ello, hecha una proyección de los egresos del sector oficial, es preciso establecer como se van a financiar los mismos a través de impuestos, colocación de títulos y préstamos del sistema financiero, tanto del Banco Central como de las entidades financieras.

En cuanto a la magnitud de la expansión secundaria la misma se halla determinada por la proporción de los billetes y monedas respecto del total de tenencias de activos monetarios que desean mantener los agentes económicos y el coeficiente de reserva legal que es determinado por la Autoridad Monetaria.

A partir de las proyecciones de demanda se puede estimar cual será la proporción de billetes y monedas que los agentes económicos desean mantener como proporción del total de billetes y monedas y depósitos en entidades financieras (coeficiente "c"). Como se ha dicho anteriormente el coeficiente de efectivo mínimo es manejado por la Autoridad Monetaria.

El financiamiento tanto del sector público como del sector privado implica la creación de activos monetarios. El Banco Central al tratar de satisfacer las distintas necesidades de financiamiento está fijando la expansión nominal de activos monetarios que desea para un cierto período de tiempo.

3. Proyección de la demanda de activos monetarios

La creación de activos monetarios con el fin de satisfacer una demanda de crédito no asegura que se genere una demanda de activos monetarios.

El Banco Central debe proyectar la magnitud de la demanda de activos monetarios, ya que para efectuar la programación monetaria debe actuar teniendo en cuenta a las dos fuerzas que se manifiestan en el mercado: la oferta y la demanda.

Para efectuar dicha proyección se utilizan funciones de comportamiento que cuantifican la relación entre las tenencias deseadas de los activos monetarios y las principales variables que influ-

yen sobre éstas. Un tratamiento más extenso sobre este tema se realiza en la Sección IV del trabajo, del cual éste es un resumen.

Las tenencias deseadas de cada activo en términos reales son explicadas por funciones que tienen como argumentos el propio rendimiento real de cada activo y el nivel de ingreso. Por consiguiente, se deben realizar hipótesis sobre el comportamiento futuro de los precios, del ingreso y del rendimiento nominal de cada activo, para efectuar las proyecciones.

El Banco Central cuenta con un programa de computadora, denominado SPMONETA, con el cual se pueden realizar tantas proyecciones como se desee. Las proyecciones se realizan básicamente para tres definiciones de activos monetarios: billetes y monedas (BM), medios de pago (MI) y depósitos a interés y aceptaciones en entidades financieras.

4. Desequilibrios entre oferta y demanda de activos monetarios

Si existe cierto equilibrio entre la suma por crearse de activos monetarios (proveniente de la expansión vía sector externo y de la necesidad de financiamiento por medio del sistema financiero de los sectores público y privado) y lo que la demanda está dispuesta a absorber, no se plantean dificultades.

Si la expansión de la oferta de activos monetarios excede a las tenencias deseadas existe un desajuste que finalmente se eliminará a través de modificaciones en algunas de las variables del sistema.

Todo excedente de activos monetarios sobre las tenencias requeridas por los agentes económicos son volcados a la compra de otros activos financieros y/o a la adquisición de bienes.

Adviértase, que cuando cada agente económico huye de los activos monetarios, por ejemplo, comprando bienes durables, la economía como un todo está sometida a una constante presión de demanda que originará aumentos de precios, ya que difícilmente pueden lograrse producciones que satisfagan una demanda en rápido crecimiento.

5. Compatibilización de las proyecciones de oferta y demanda de activos monetarios

Una vez realizadas las proyecciones de la oferta y demanda de activos monetarios, en la medida que existan desequilibrios no deseados, es necesario hacer modificaciones al programa de creación de activos monetarios y, al mismo tiempo, tratar de afectar la demanda de los mismos.

Al estimarse la cantidad máxima de activos monetarios que los agentes económicos pueden desear mantener, una vez que se hayan utilizado los incentivos disponibles a fin de incrementar dicha cantidad, queda determinado el total de activos monetarios a crear para no provocar desequilibrios no deseados.

Dado ese total de activos monetarios, una fuerte expansión de la base monetaria debida a la necesidad de financiamiento del sector público, por ejemplo, restringe a los restantes sectores como factores de creación. Esto hará necesario tomar medidas para limitar el efecto expansivo del sector externo y reducir los préstamos a las entidades financieras, a la vez que reducir la expansión secundaria.

Para reducir el efecto del sector externo como factor de expansión primaria se pueden, por ejemplo, aplicar controles directos y/o realizar modificaciones al tipo de cambio. Por su parte, el instrumento adecuado para reducir el proceso de expansión secundaria es elevar el requisito de reserva legal, aunque se presenta el inconveniente de que ésto implica una reducción de una fuente de financiamiento del sector privado.

Otra alternativa, a fin de evitar estas medidas, sería reducir la financiación del sector público a través del Banco Central. La forma en que se financia el déficit puede afectar a la política monetaria y condicionar a la programación monetaria. Dada una necesidad de financiamiento del sector público debe estudiarse las consecuencias y en que medida es posible satisfacerla a través de la concertación de préstamos con el sistema financiero o mediante la captación de fondos en el mercado de capitales.

Como se puede ver en la sección I, la financiación del déficit mediante la emisión de valores a tasas de interés de mercado tiende

a elevar las tasas de interés y a disminuir la participación del sector privado en el mercado de capitales ya que los fondos tenderán a dirigirse al sector público.

6. Implementación de la política monetaria en el período reciente.

6.a. El actual programa económico que comenzó a aplicarse a partir del 2/4/76 estableció como objetivo inmediato en el área de la política monetaria evitar que el desequilibrio monetario operase como fuente de presiones inflacionarias. Ello requería actuar simultáneamente sobre las fuentes de creación monetaria, sector externo, créditos al sector privado y principalmente déficit fiscal y sobre la demanda de activos monetarios por parte del público, atemperando el efecto expansivo de las primeras y estimulando el crecimiento de esta última.

6.b. Política de tasas de interés

En una primera etapa el peso del ajuste se hizo descansar en el estímulo de la demanda de activos monetarios a través de un aumento en el rendimiento real de los mismos para lo cual se llevó a cabo una política de tasas de interés libres.

Con respecto al control de los activos monetarios, hay que tener en cuenta que si la tasa de interés que tienen que pagar los tomadores de fondos en el mercado interno supera al costo del crédito en el mercado externo, los tomadores se verán inducidos a tratar de financiarse en el exterior, según sean sus posibilidades de acceder a tales mercados. Esto producirá una entrada de capitales que dificultará el manejo de la cantidad de dichos activos.

Por otra parte, en la medida en que los ahorristas consideran que las tasas de interés que les abonan los intermediarios financieros son reducidas, perderán el incentivo de canalizar sus ahorros a través del sistema financiero institucionalizado y muy probablemente tratarán de efectuar inversiones en bienes, divisas o en títulos públicos con rendimientos más acordes con las expectativas inflacionarias.

6.c. Control de la expansión primaria

A efectos de poder retomar plenamente el control de la oferta nominal de activos monetarios se trató de controlar el déficit fiscal como factor de expansión monetaria.

Para ello se trató de reducir en la medida de lo posible las erogaciones, aumentar el financiamiento genuino mediante impuestos y estimular y diversificar el mercado de capitales para el sector público a través de la emisión de títulos con rendimiento nominal adecuado a las altas tasas de inflación que aún prevalecían en la economía, de manera de aumentar la financiación mediante la colocación de bonos.

La neutralización del sector externo como fuente de aumento de la cantidad de dinero requirió suprimir el efecto expansivo de las operaciones de importación con seguro de cambio y de las operaciones de pesas.

En cuanto a la creación monetaria vía sector privado, la misma cobró cada vez más importancia a través de préstamos que efectuaban las entidades a tasas de interés libres, con fondos que obtenían de los redescuentos automáticos que les otorgaba el Banco Central por los depósitos que captaban a plazo fijo.

Por su parte, la financiación al sector privado mediante redescuentos especiales tuvo cada vez menor importancia.

6.d. Control de la expansión secundaria

En junio de 1977 la reforma financiera que se concretó introdujo la descentralización de los depósitos retornando al sistema de encaje fraccionario.

Por razones de expansión monetaria se impuso la necesidad de que la tasa de reserva legal o efectivo mínimo fuera elevada (45 o/o). Al respecto cabe tener presente que ese era aproximadamente el nivel de encaje implícito con que venía operando el sistema. Asimismo se dispuso que la tasa de efectivo mínimo fuera la misma para todo tipo de depósitos a fin de lograr una mayor estabilidad del multiplicador de la base monetaria.

El elevado requisito de efectivo mínimo único inicial que se estableció, si bien era conducente al objetivo de control monetario, se hacía incompatible con los objetivos que se pretendía que el sistema financiero cumpliera (tasas de interés pasivas positivas en términos reales, tasas de interés activas viables para el funcionamiento del sistema económico y neutralidad respecto de la rentabilidad de los distintos tipos de depósitos).

Si bien el valor de la tasa de efectivo mínimo surge de su función monetaria, ya que el mismo constituye un importante instrumento de regulación monetaria, no resulta indiferente desde el punto de vista de sus efectos sobre el rendimiento del sistema financiero.

6.e. La Cuenta Regulación Monetaria

La creación de la Cuenta Regulación Monetaria buscó resolver:

- i) el obstáculo que la elevada tasa de encaje o efectivo mínimo —necesario por razones de equilibrio monetario— representaba para la vigencia de tasas de interés reales positivas para los ahorristas y viables para los tomadores;
- ii) el problema que el encaje único planteaba, desde el punto de vista de la rentabilidad de los distintos tipos de depósitos, agravado por el hecho que no todas las entidades tenían las mismas posibilidades operativas. El problema de rentabilidad se acentúa cuanto mayores sean las tasas nominales de interés.

Para evitar ésto se resolvió remunerar con una compensación los efectivos mínimos mantenidos por obligaciones a plazo, de modo de resarcir el costo financiero de esa inmovilización, y establecer un cargo sobre los préstamos otorgados a partir de los depósitos a la vista, de modo de absorber las ganancias adicionales que tienen esas imposiciones dado su costo financiero nulo y tendiendo a que por lo tanto se equipare su rentabilidad con la de los depósitos a interés.

Las características que adoptó el nuevo sistema financiero a fin de satisfacer el conjunto de objetivos anteriormente

mencionados implicó el costo de agregar una nueva variable de influencia sobre la base monetaria, el efecto monetario de la Cuenta Regulación Monetaria.

Esto es así pues en la medida que el Banco Central es el encargado de percibir los ingresos y afrontar los egresos de dicha Cuenta —cuyo titular es el Gobierno Nacional— se producen disminuciones de la base monetaria si las primeras superan a las segundas o aumentos en caso contrario.

6.f. Evolución reciente y últimas medidas en materia monetaria

El conjunto de la circulación monetaria total y los depósitos de los intermediarios financieros en el Banco Central (base monetaria) creció durante 1976 a una tasa acumulativa mensual del 13,1 0/o. Se redujo su crecimiento en 1977 al 11,0 0/o mensual y en los 4 primeros meses del presente año su crecimiento fue de sólo 6,3 0/o por mes.

En el cuadro siguiente se puede observar que en el primer cuatrimestre de 1978 las únicas causas de expansión de la base monetaria fueron el sector externo y la Cuenta Regulación Monetaria. La primera debida al saldo favorable de la Balanza Comercial y al ingreso de divisas por la diferencia existente en el tipo de interés para la toma de préstamos en el exterior. La segunda debida, ya que las tasas de compensación y cargo fueron prácticamente iguales, a que el monto de las reservas de los depósitos a interés por los cuales se paga una compensación superaba el volumen de la capacidad prestable de los depósitos a la vista por los cuales los bancos deben abonar la tasa de cargo.

FACTORES DE VARIACION DE LA BASE MONETARIA

Variación de los distintos sectores como proporción de la variación en la base monetaria

Período	Base Monetaria. Var. absoluta miles de millones de \$	Sector exter- no	Sec. Oficial excluida Regulación Monetaria	Regulación Monetaria	Sector Priva- do	Otros rubros (1)
1er. Cua- trimestre 1978	1.002,9	119,4	-36,6	40,2	-4,7	-18,3

— en % —

Fuente: Estadísticas sobre Bancos y Moneda, Balance del B. C. R. A., abril de 1978 3a. y 4a. semanas.

(1) — Incluye Depósitos Diversos, Patrimonio Neto y otras cuentas del activo y pasivo.

Si bien se había controlado al déficit fiscal como creador de la oferta monetaria los 2 últimos factores seguían impidiendo el control pleno de la oferta monetaria a los fines de la programación monetaria. Es por ello que en los primeros días del mes de mayo la conducción económica anunció una serie de decisiones.

Se resolvió que el tipo de cambio iba a ser determinado por las condiciones de oferta y demanda y que el Banco Central solamente intervendría para evitar fluctuaciones bruscas, pero sin afectar las tendencias básicas de mediano y corto plazo que existiesen en el mercado. Otra disposición tendiente a la reducción de la expansión monetaria a través del sector externo fue el establecimiento de depósitos obligatorios en moneda nacional, a efectos de equilibrar la relación entre el costo interno y externo del dinero y desestimular la entrada de capitales.

De esta manera, además de su efecto sobre el costo de quienes toman préstamos en el exterior, se impide que el sistema financiero pueda realizar un proceso de expansión secundaria (el efectivo mínimo es del 100 por ciento) a partir de los depósitos captados por este régimen, y además, que se afecte el resultado de la Cuenta Regulación Monetaria (no se retribuye por los mismos una compensación).

La finalidad de estas decisiones es limitar la expansión monetaria a través de la base monetaria para permitir así una mayor expansión secundaria mediante la disminución del efectivo mínimo exigido. Este manejo de los efectivos mínimos permitirá aumentar el crédito interno y actuar sobre la Cuenta Regulación Monetaria ya que dado un mismo nivel y estructura de los depósitos, aumenta el monto gravado por la tasa de cargo y disminuye el monto que se remunera con la tasa de compensación.

**INFORME DE LA COMISION DE TRABAJO SOBRE EL
TEMA I “LA FINANCIACION DEL GASTO PUBLICO”
DEL VII SEMINARIO INTERAMERICANO DE PRESUPUESTO**

INFORME DE LA COMISION DE TRABAJO

TEMA I "LA FINANCIACION DEL GASTO PUBLICO"

1. Presentación

A diferencia de los tributos, con respecto a los cuales en América Latina se han realizado una serie de estudios de considerable significación, en el caso de los gastos públicos existe un notable atraso en la realización de estudios empíricos que midan o determinen los efectos de tales gastos con respecto al cumplimiento de objetivos claves, tales como el desarrollo económico, la distribución del ingreso, el empleo y la estabilidad.

Cabe señalar que también en los países desarrollados recién en los últimos lustros se ha dado el énfasis que corresponde al examen de los gastos públicos. Por esta razón se considera que es fundamental examinar esta clase de problemas en América Latina.

La necesidad de estudiar los efectos del gasto público no implica, de manera alguna, que estos puedan ser investigados aisladamente, sin considerar su forma de financiación, ya que distintos medios de obtener ingresos pueden incidir decisivamente en el logro de los objetivos básicos que se han señalado.

El documento presentado por el Banco Central de la República Argentina examina sobre todo los distintos efectos del gasto público según cuál fuera su forma de financiación, prestando particular énfasis a la cuestión del proceso inflacionario que ha experimentado la República Argentina en los últimos años.

Por su parte, el trabajo presentado por el señor Federico HERSCHEL trata la extensión del gasto público y de los distintos efectos del mismo, como también la relación que pueda existir entre el crecimiento del ingreso per cápita y el aumento de los gastos públicos.

El trabajo presentado por el señor Samuel ITZCOVICH examina fundamentalmente distintas formas de financiación, considerando su efecto sobre el desarrollo económico.

Finalmente, el trabajo presentado por el señor Cecilio MORALES hace una serie de apreciaciones generales sobre los gastos públicos y la falta de estudios concretos sobre la realidad de América Latina.

La Comisión estableció un programa de trabajo, en el cual se determinaron los aspectos vinculados al desarrollo del tema que permitieran sistematizar el debate.

En lo que sigue se presentará un resumen de los principales puntos tratados.

2. Adecuación de los ingresos y gastos fiscales a la inflación

Si bien los participantes de la Comisión están de acuerdo en que es necesario reducir la inflación utilizando todos los instrumentos de política económica, también se considera necesario evitar o minimizar sus efectos erosionadores sobre los ingresos y gastos fiscales.

La inflación plantea un serio desafío al desenvolvimiento del sector público. En efecto, si su funcionamiento no es diseñado como para responder adecuadamente a los cambios esperados o imprevistos en el nivel de precios o en las tasas de inflación, la inflación puede cuestionar la eficiencia de la política presupuestaria diagramada impidiendo alcanzar uno o varios de sus objeti-

vos: desarrollo económico, distribución y estabilización, quebrando la compatibilidad que se había definido entre los mismos o tornándolos incompatibles con medidas de política originadas en otras áreas.

Por ello se hace necesario introducir en la política presupuestaria ajustes que, siquiera, la tornen menos sensible a las distorsiones provocadas por la inflación. Ello redundará en un funcionamiento menos problemático del sector público durante el lapso necesario para que la política de estabilización tenga efectos positivos, o para que se atenúen los factores inflacionarios en caso de ser éstos exógenos.

El documento "La financiación del gasto público" trata la experiencia argentina al respecto y las medidas correctivas utilizadas: transformación de los impuestos específicos en ad-valorem; actualización de las bases gravadas por sus precios de mercado; reducción de los plazos de pago y establecimiento de anticipos; aplicación de tasas de interés de mercado para las deudas fiscales, etcétera.

A los participantes de la Comisión les resultó igualmente provechoso el conocimiento de la experiencia de países cuyos procesos inflacionarios son también prolongados y acentuados, tales como los casos de Brasil y Chile.

En Brasil, los ingresos fiscales captan las variaciones de precios debido a que buena parte de la recaudación proviene de impuestos ad-valorem y, por otro lado, debido a que las tarifas de los servicios públicos se actualizan periódicamente, de modo que ellas cubren los costos.

En Chile, tanto las bases impositivas como los montos de impuestos se actualizan automáticamente, dado que se encuentran basadas en una unidad de valor constante (unidad tributaria), asociada directamente al comportamiento del índice de precios al consumidor. Se han reducido los plazos de pago y se han establecido pagos provisionales o anticipos para el pago de los impuestos; las tarifas de los servicios públicos se reajustan cada dos meses sobre la base de la inflación ya transcurrida, persiguiéndose el objetivo de que las empresas de servicios públicos reduzcan o eliminen su déficit; todas las deudas se reajustan de acuerdo con

los precios al consumidor, incluidos los fiscales, previsionales y de servicios públicos. Dentro de los gastos, las remuneraciones se reajustan automáticamente cada cuatro meses, de acuerdo al comportamiento de precios transcurridos en el período. Se elabora el presupuesto considerando un perfil de expectativas de inflación, y cuando ellas son subestimadas se suplementa el presupuesto.

Aún en países con tasas de inflación relativamente bajas, ha existido preocupación por este tema, como es el caso de Ecuador, cuya inflación es más reciente y menos acentuada. En este país, donde los impuestos al comercio exterior tienen una alta significación dentro del financiamiento fiscal, se ha procedido a transformarlos en ad-valorem siguiendo el comportamiento de los precios internacionales. El impuesto a la renta no ha sido ajustado, excepto las deducciones por cargas familiares, con lo cual puede haberse producido un incremento de la carga tributaria para algunos sectores.

3. Los efectos económicos del gasto público y su financiamiento

a) Existe una serie de razones que explican que ciertas funciones se realicen mediante gastos públicos por el Estado (bienes públicos, economías y deseconomías externas, fallas en el funcionamiento del mercado, redistribución de ingresos, contribuir al desarrollo y a la estabilización).

A través del tiempo se observa en general un crecimiento de la proporción de los gastos públicos en relación al producto bruto. Este fenómeno se verifica también en América Latina. Parecería de gran interés examinar los fundamentos de esta intervención del Estado y precisar sus determinantes posibles en los distintos países de América Latina: nivel de ingreso per cápita, urbanización, tamaño, crecimiento, estructura de edades y concentración de la población; por supuesto, los distintos objetivos políticos también desempeñan un papel crucial.

De mayor importancia aún parece el estudio de los efectos del gasto público sobre el desarrollo económico, la distribución del ingreso y el empleo.

Hay diversas formas para tratar de medir el efecto de los gastos públicos sobre el nivel del ingreso, que puede ser macroeco-

nómico, sectorial y microeconómico (funciones de producción, medición de costo y productos o efecto de cada grupo de gastos y la evaluación ex-post de los proyectos de inversión).

En cuanto a los efectos sobre el empleo se mencionó en especial, la utilización de cuadros de insumo-producto.

En lo que respecta a la influencia sobre la distribución del ingreso, se comentó el examen de los beneficios del gasto público.

El representante del Brasil mencionó que se encuentra en proceso de implementación un sistema de seguimiento y evaluación que permite determinar los efectos del gasto sobre el empleo, balance de pagos, etc., precisándolos por clase de gastos y por región del país.

b) El costo de los regímenes de promoción, en realidad constituye también parte del gasto público, a efectos de ser sometido a la evaluación global de todo el gasto público, es decir, incluyendo el costo de los estímulos, asignándole prioridades en el marco de la escasez de los recursos. Las desgravaciones son subsidios implícitos que ocultan los verdaderos precios y afectan, en consecuencia, la asignación óptima de recursos. La multiplicidad de regímenes promocionales afecta el costo administrativo de la recaudación.

No se dejó de lado la dificultad, de evaluar el costo de la promoción, tal es el caso de la depreciación acelerada y de las exenciones que afectan la base y el rendimiento de determinados impuestos. También se contempló la posibilidad de la devolución del crédito fiscal después de un cierto período.

Se planteó también la necesidad de enfatizar no solamente la disminución de los aportes fiscales que generan los regímenes de promoción, sino también los beneficios y costos sociales de dichos regímenes.

c) El señor Cecilio MORALES ha puesto énfasis en su trabajo en la necesidad de dar prioridad a la investigación y su aplicación práctica en algunas áreas relacionadas con el gasto público. Llega a la conclusión que la mayoría de los países latinoamericanos se encuentran apenas en los inicios de la necesaria

acción de sistematización de criterios objetivos para orientar una política del gasto público que contribuya a fortalecer los procesos de desarrollo en condiciones de estabilidad.

d) El ahorro público debe ser un instrumento relevante del financiamiento de la inversión pública, dentro del cual deben jugar un papel primordial los ingresos tributarios. La política tributaria debe ser consistente con la política de gasto público y con el resto de la política económica. Por otra parte, el financiamiento corriente de las empresas públicas debe apoyarse, dentro de lo posible, en las tarifas o precios por la venta de sus bienes y servicios.

En ese contexto, los ingresos de capital jugarían un rol importante en el financiamiento de la inversión pública. Los proyectos prioritarios para el sector público son aquellos cuya tasa de retorno social es más elevada. En aquellos casos en que la tasa de retorno del proyecto medido a precios de mercado sea menor que el costo de obtención del capital para su realización, la diferencia de tasas podría ser cubierta por subsidios. Si no se hiciera ésto, podría llegarse a la instauración de topes máximos a las tasas de interés de mercado para los créditos destinados al financiamiento de esas actividades prioritarias, lo que generaría serias distorsiones en la asignación de recursos y en el desarrollo de las instituciones financieras.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. Los ajustes requeridos por los ingresos y gastos públicos frente a la inflación pueden asumir la forma de modificaciones periódicas y discrecionales del plan de ingresos y gastos del gobierno, o bien mecanismos automáticos y permanentes que garanticen una rápida adecuación de la política presupuestaria a las condiciones inflacionarias vigentes, dependiendo del nivel alcanzado por la tasa inflacionaria en cada uno de los países.

2. Con respecto a los ingresos del Gobierno, las medidas correctivas debieran comprender, en lo posible, aspectos como los siguientes:

a) La actualización periódica de las bases gravadas de ajustes no automáticos;

b) La sustitución de impuestos específicos por impuestos ad-valorem;

c) Para preservar las condiciones de equidad debe procurarse la neutralización del aumento de la carga tributaria que produce la inflación en el impuesto progresivo sobre los ingresos.

d) La actualización de exenciones, deducciones y de los diversos estados contables de las empresas;

e) La adecuación a las tasas de inflación de las penalidades fiscales por evasión y mora;

f) La disminución y uniformidad de los retardos legales que medien entre la manifestación de los hechos impositivos y su vencimiento; y

g) La definición de una política tarifaria y de precios para las empresas públicas, que evite rezagos injustificados en su adaptación a la inflación.

3. Con respecto a los gastos, se puede considerar, como ejemplo de un frente relevante de acción, la introducción de técnicas de contratación con los proveedores que eviten que éstos anticipen en sus cotizaciones la inflación futura, ya que en caso de sobreestimarla ello redundaría en mayores precios pagados por el Estado.

4. El diseño e implementación de las medidas correctivas debe contemplar en cada caso la diversidad de objetivos perseguidos por el gobierno relativos a: la provisión de bienes colectivos, los ajustes en la distribución de los ingresos y la riqueza, el estímulo de la eficiencia en la asignación de recursos, la estabilización de la economía en el corto plazo, y el desarrollo en el mediano y largo plazo.

5. Se recomienda la realización de estudios que permitan dimensionar los efectos del gasto público, como por ejemplo, modelo de insumo producto, seguimiento y evaluación social y económica en el gasto.

Se cree que esta clase de estudios realizados en forma empírica para los distintos países de América Latina, con una considera-

ble desagregación, sería fundamental para conocer los efectos del gasto público en el cumplimiento de los objetivos fundamentales de la política económica.

6. Sería conveniente estudiar la posibilidad de incorporar, en un próximo seminario, el análisis de las características y efectos de los regímenes de promoción.

**LA TECNICA DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS EN
AMERICA LATINA**

por:
Víctor J. Arrieché (Venezuela)
Jorge Irisity (Naciones Unidas)
Marcos P. Makón (Naciones Unidas)
David E. Monroy (Venezuela)

La Asociación Interamericana de Presupuesto Público por requerimiento de los organizadores del VII Seminario Interamericano de Presupuesto, y en su calidad de co-patrocinadora de esta importante reunión técnica, presenta este trabajo como base de referencia para la consideración del tema II "Programación Presupuestaria: experiencias y perspectivas de aplicación".

ASIP agradece a la Oficina Central de Presupuesto de Venezuela la preparación de este documento a través de la colaboración de sus funcionarios Sr. Víctor Arrieché, Director de Política e Investigaciones Presupuestarias, y Sr. David Monroy, Director de Presupuestos Regionales y sus asesores Sres. Marcos Makón y Jorge Irisity (Proyecto VEN/77/001 — O. N. U.).

En su interés por aportar a la solución de los interrogantes teórico-prácticos que se plantean en la región sobre la técnica de presupuesto por programas, ASIP desea que este documento sea de utilidad técnica para los asistentes al VII Seminario Interamericano de Presupuesto Público en el análisis y debate del mencionado punto II del Temario.

Caracas, julio de 1978

CAPITULO I

INTRODUCCION

1. ¿Cómo evaluar la experiencia en la región?

En 1959 se inició en América Latina la tarea tendiente a reformar los sistemas presupuestarios para adecuarlos a la aplicación de la técnica del presupuesto por programas, en nexo con los planes de desarrollo. En esa misma época también se iniciaban en los países las tareas de organizar oficinas nacionales de planificación y la de formular planes de desarrollo de mediano y largo plazo.

El Gobierno de Colombia, con el apoyo de agencias especializadas de Naciones Unidas, fue el primero que —en ese año— decidió abordar la tarea de adoptar la técnica de presupuesto por programa para su sistema de administración fiscal nacional.

Desde ese año hasta el presente, se han desarrollado numerosas experiencias en relación con esa técnica. En varias oportunidades se ha hecho evaluación de esas experiencias, tratando de identificar los aciertos, los errores, los obstáculos y, principalmente, de encontrar caminos para lograr del uso de esas técnicas los resultados más eficientes.

En los veinte años casi transcurridos desde la referida experiencia de Colombia, la gran mayoría de los países de la región han desarrollado trabajos de adopción parcial o total de técnicas de programación y ejecución presupuestaria. Esos trabajos han evolucionado técnica y metodológicamente, en marchas y contramarchas. También en E.E. UU., sobre cuyo original sistema de presupuesto por actividades se basó la metodología implantada en América Latina, se produjeron en ese lapso de veinte años cambios técnicos de significación en su sistema de administración presupuestaria.

En los países en desarrollo de la región, aún no se puede evaluar una experiencia consolidada y tampoco se puede decantar con precisión si las fallas de aplicación de las técnicas de programación y control tienen su origen en las características de ellas o en

la inmadurez de los sistemas económico-social y administrativo-institucional.

Al intentar —en 1978— un balance de la situación “técnico-administrativa” de la aplicación del sistema de presupuesto por programas en la región, surgen con facilidad ciertas conclusiones obvias en materia de logros y ciertos indicadores objetivos sobre lo que acontece actualmente en cada país.

Por ejemplo, en cuanto a logros se debe reconocer que no hay país en donde no se haya adoptado —por lo menos terminológicamente— la idea de presupuesto por programa. También es efectivo que en casi todos los países se han incorporado —desde hace años— las clasificaciones instrumentales básicas de la técnica y que ello ha permitido mejorar sustancialmente los registros y las estadísticas fiscales. En cuanto a indicadores objetivos del acontecer en cada país, se destaca actualmente el amplio e intenso programa que se desarrolla en México para implementar la técnica a nivel nacional, estatal y municipal.

Otro esfuerzo destacable es el que se cumple en Venezuela a partir de la vigencia —desde 1976— de su moderna legislación sobre el régimen presupuestario nacional. Finalmente, en materia de avances en el sistema de control y evaluación presupuestaria deben mencionarse los trabajos que se desarrollan en Brasil, Guatemala y Honduras. Sin embargo, ni los logros indicados ni los esfuerzos que se destacan actualmente en los casos de Brasil, Guatemala, Honduras, México y Venezuela, aseguran que en la región opera un sistema eficiente de programación y ejecución presupuestaria, en el concepto sustancial del presupuesto como instrumento eficaz de ejecución de planes y de buena administración.

En la trayectoria de las experiencias de la región se han repetido, en los veinte años mencionados, varios casos de “esfuerzos-impulso” que después han sufrido estancamiento o han cedido ante obstáculos no considerados o respuestas negativas del sistema en su conjunto. En la experiencia de Venezuela algo así sucedió entre los trabajos iniciados en 1962 y el actual empuje de actualización técnica y consolidación del sistema.

Es quizás en este concepto de "consolidación" de los esfuerzos por modernizar los sistemas presupuestarios, y en cómo lograr esa consolidación?, en donde debe centrarse la tarea de evaluar la experiencia de la región. Los trabajos que en los últimos años se vienen cumpliendo en los países mencionados, así como esfuerzos similares que se desarrollan en otros países, deben preservarse del riesgo del estancamiento o el retroceso.

Para ello, no alcanza con hacer un balance de logros o un inventario de los trabajos actuales en cada país. Podríamos repetir para 1978, temas o inquietudes reiteradamente planteados desde las etapas iniciales del proceso de implantación de la técnica. La reiteración sólo sirve para mostrar que el obstáculo no se ha removido pero no indica como removerlo.

2. Antecedentes y planteamientos de este trabajo.

En 1962 la Organización de las Naciones Unidas llevó a cabo en Santiago (Chile) un Seminario sobre Administración y Clasificaciones Presupuestarias. Desde esa fecha en adelante, tanto esa organización como otras entidades internacionales han promovido eventos técnicos de similar naturaleza para discutir temas teóricos, experiencias prácticas y facilitar el intercambio entre ejecutivos y técnicos de las Oficinas de Presupuesto de los países de la región. Las reuniones anuales de Directores de Presupuesto de Centroamérica y Panamá desde 1963 a 1969 y luego desde 1974 hasta ahora, son un ejemplo destacado de trabajo. Los Seminarios Interamericanos de Presupuesto que —también anualmente— patrocina OEA desde 1971, constituyen un esfuerzo sistemático de trabajo en estos temas. La creación de ASIP (Asociación Interamericana de Presupuesto) en 1972, desarrollando un programa de publicaciones técnicas y promoviendo el estudio y la investigación en estas disciplinas, es otra muestra de la preocupación permanente de los profesionales y organismos vinculados de la región por aportar a la solución de los problemas de los sistemas presupuestarios.

En los países, a impulsos de los organismos oficiales y de las Asociaciones Nacionales de Presupuesto, se han desarrollado en los últimos años jornadas técnicas y seminarios nacionales de especial significación. Por citar algunos ejemplos destacamos los Seminarios Nacionales de Presupuesto de Brasil; las Jornadas

Nacionales sobre Presupuesto por Programa de Argentina y el Congreso Nacional sobre Presupuesto por Programa de México.

Tanto en esas reuniones técnicas internacionales como en las nacionales, se han producido aportes importantes para orientar los trabajos de los países y apoyar en ellos la superación de los obstáculos para implantar un eficiente sistema de administración.

Tomando a esos eventos y sus conclusiones y recomendaciones, como "indicador-síntesis" de la problemática de los sistemas de presupuesto por programa de la región, este trabajo se propone lo siguiente:

1) Sistematizar los temas y los problemas en cada uno de ellos, que más preocupan a ejecutivos y profesionales de los países en esa materia;

2) Observar como esos temas y problemas están tratados en las soluciones más actuales de orden legal reglamentario en algunos países de la región;

3) Plantear algunas inquietudes teórico-conceptuales sobre la programación presupuestaria que a juicio de algunos reconocidos especialistas, podrían servir en el marco de una amplia discusión en la región, para superar las limitaciones actuales de los trabajos técnicos.

Como se aprecia, este documento se inicia con una reseña de todos los problemas identificados, para inmediatamente dedicarse a dos problemas específicos: la base legal del sistema presupuestario en la región y un replanteo de los conceptos teóricos básicos de la técnica de programación presupuestaria.

La prioridad que se ha dado a estos temas surge de la preocupación de brindar al proceso de modernización fiscal de la región ciertas seguridades de consolidación. Nada mejor para ello que aportar soluciones de naturaleza teórico conceptual — en el criterio de ejecutivos y profesionales de la región — y, paralelamente promover la consolidación jurídico-reglamentaria de los sistemas modernizados a través de legislación adecuada. Sin que esta opción prioritaria signifique jerarquizarla cualitativamente entre todos

los problemas que se reseñan en el punto II de este documento, es seguro que --secuencialmente-- una vez que la región avance en la revisión conceptual del sistema y modernice la legislación del régimen presupuestario, quedará allanado en gran parte el camino para abordar y superar la gran mayoría de los otros problemas.

CAPITULO II

RESEÑA DE AVANCES Y DIFICULTADES

EN LA IMPLANTACION DE LA TECNICA DE PRESUPUESTO

POR PROGRAMAS EN LA REGION

Para ordenar la presentación de este capítulo se han agrupado los temas en las siguientes áreas:

1. Teóricos-conceptuales sobre presupuesto por programas;
2. Relaciones entre planificación y presupuesto;
3. Planes anuales, presupuestos y coyunturas;
4. Programación de ingresos;
5. Programación de gastos;
6. Ejecución, control y evaluación;
7. Relaciones entre el Presupuesto y otros sistemas administrativos;
8. Organización presupuestaria;
9. Legislación presupuestaria;
10. Problemas prácticos; intercambio de experiencias, requerimientos de capacitación y otros.

El trabajo de relevamiento de los análisis, conclusiones y recomendaciones de las reuniones técnicas consideradas, presenta —como las áreas temáticas lo demuestran— una vasta gama de inquietudes que reflejan la existencia de problemas prácticos en esos temas. La entidad de los problemas y la forma como se están superando en los países —a lo largo del período considerado—(*) no es igual en todos los casos. Sin embargo, se considera útil tratarlos globalmente pues en esta forma es posible tener una base de referencia completa y objetiva, y ello facilitará la solución para

una deseable revisión de los planteamientos teórico-conceptuales del sistema.

1. Aspectos teóricos-conceptuales.

En casi todas las áreas temáticas siguientes se abordan aspectos teóricos-conceptuales y al final de este capítulo se volverán a considerar estos temas en un enfoque general. Sin embargo, su planteamiento como área temática inicial muestra que ciertos "vacíos conceptuales" han sido identificados por directores, analistas, asesores y en general los profesionales que trabajan en el tema de los presupuestos.

(*) Para toda la región 1971/1976 y para Centroamérica y Panamá 1963/1977. Ver apéndice al final del documento.

En lo teórico-conceptual se ha jerarquizado reiteradamente a la técnica de presupuesto por programa como muy eficiente para apoyar la "toma de decisiones" de los organismos públicos y el gobierno.

Sin embargo, en materia de "vacíos" o de inconsistencias o fallas en la interpretación conceptual al aplicarse el sistema, se reclama la ausencia de "uniformidad conceptual y metodológica" no sólo en la comparación entre países sino en la comparación de la técnica aplicada en distintos períodos en un mismo país; se señala que existe confusión en el uso de los conceptos que envuelven a las categorías programáticas, lo cual obstaculiza realizar aperturas programáticas basadas en una metodología uniforme.

Estas inquietudes se plantearon ya en 1971, es decir, desde el I Seminario Interamericano. En la misma oportunidad se observó acerca de la necesidad de lograr una más amplia concepción del presupuesto, tendiente a una mayor integración entre las diversas etapas del proceso presupuestario. Asimismo, la necesidad de que en los documentos presupuestarios se incluyan todos los elementos de la programación, para ser considerados unos en el nivel de aprobación legal y otros en el plano administrativo.

En relación a algunos criterios clásicos que aún perduran en el sistema de presupuesto por programas, se ha cuestionado la vigencia de la anualidad presupuestaria, bajo la premisa de que la programación es una disciplina administrativa continua (programar y actualizar), independiente de los períodos contables de cierre para referencia de la gestión económico-financiera y base estadística.

En relación a desarrollos conceptuales incompletos, se reclaman las carencias del sistema en materia de presupuestos sectoriales y regionales. Este tema, de íntima relación al de vínculos entre planificación y presupuestos, toca asuntos de tanta importancia como la intervencionalidad institucional, las acciones presupuestarias y no presupuestarias del Estado, la legislación base del sistema; los mecanismos de decisión sobre políticas, etc.

2. Relación entre planificación y presupuesto.

El sistema de presupuesto por programas es aceptado en la

región como integrante —técnicamente hablando— del sistema de planificación.

Gran parte de los problemas que se detectan en la aplicación del presupuesto por programas, se refieren a los frágiles vínculos logrados entre planes y presupuestos. Se identifican varias y diversas causas para ese efecto. Por ejemplo: debilidad del sistema de planificación, aplicación "tradicional" de la técnica de presupuesto por programas, lineamientos poco precisos de los planes para orientar la elaboración de los presupuestos, inadecuación metodológica entre los sistemas de clasificaciones y nomenclatura de uno y otro sistema, defecto del sistema presupuestario en el control, la evaluación y la información para retroalimentar los planes, ausencia de soluciones metodológicas para ensamblar planes sectoriales y regionales con los presupuestos institucionales de los organismos de acción común en un sector y en una región; diferente calificación y tipo de formación entre los profesionales y técnicos de ambos sistemas, inadecuadas relaciones institucionales entre los organismos que administran el sistema de planificación y los que lo hacen en el sistema presupuestario, dificultades para integrar en las unidades administrativas de base las prácticas de programación y control de metas y recursos aplicados, etc.

El tema es sin duda el fundamental para la consolidación de una eficiente y eficaz gestión del sector público. Todos los problemas indicados tienen —en su caso— alguna forma de solución específica, y así se han ido encarando en cada uno de los países. Por ejemplo, en el caso de la desarmonía institucional entre oficinas de planificación y de presupuesto, se ha ensayado en varios países la ubicación de la oficina de presupuesto a nivel de la Presidencia de la República, o sea en similar posición institucional que la de planificación. También en el caso de la atomización de acciones institucionales para encarar objetivos sectoriales o regionales, se han creado organismos y Comités de Coordinación ad-hoc para mejorar el nivel de ejecución de planes, proyectos y programas.

Sin embargo, existe la convicción de que hay un gran espacio técnico por llenar en el concepto de que planificación y presupuesto integran un mismo sistema. Parte de ese espacio se ha ido llenando con la programación de corto plazo, que se analiza en el punto siguiente.

Los planes anuales operativos, instrumentos de alta eficiencia en el manejo de los problemas de coyuntura en los países con economías maduras, representan un gran apoyo para la macroconducción de los presupuestos públicos que —en nuestros países— sufren las variaciones coyunturales sin mayores posibilidades de respuesta ágil en la reprogramación. Sin embargo, al margen de ese importante aporte para el manejo de situaciones coyunturales, esas técnicas de planes operativos no se adecuan para las necesidades de ensamble de la planificación de mediano plazo con los presupuestos, bajo las características de desarmonía global y desequilibrio de los sistemas económico-sociales de los países de la región.

¿Puede plantearse el diseño de una metodología integral que vertebre técnicamente planificación - presupuesto en un mismo sistema?

¿Tal solución técnica sería viable sin entrar al análisis de procedimientos y mecanismos para la toma de decisiones integrales?

El propósito a alcanzar consistiría en que la multiplicidad de organismos y la diversidad de programas que se ejecutan por el estado moderno, en todas las áreas de la actividad socio-económica, puedan procesar las "demandas" y "problemas" específicos del área o sector de sus actividades, en el marco de una racionalidad global de prioridades planificadas y la viabilidad de recursos disponibles con posibilidad de aplicarse a los propósitos programados.

Hasta el presente los presupuestos comprenden un alto porcentaje de acciones decididas exclusivamente a nivel institucional, basadas en problemas o demandas concretas que se plantean a cada organismo y que o no pudieron ser tenidas en cuenta en los planes —por desinformación o ausencia de criterios para abordarlas— o no se valoraron con prioridad en éstos.

3. Planes anuales operativos, presupuestos y coyuntura.

En la aplicación de técnicas de planificación de corto plazo (planes anuales operativos), los presupuestos son un componente

fundamental, tanto los gubernamentales como las empresas públicas.

En la región se aprecian algunas circunstancias significativas sobre este tema: a) existe clara comprensión sobre la necesidad de llegar a la elaboración de planes anuales operativos y su importancia como referencia básica para servir de marco a la política de ingresos, gastos e inversiones públicas de los presupuestos estatales; b) se considera que la relación plan anual operativo-presupuestos, y con el debido desarrollo técnico del primero, es lo único que viabiliza la integración de los presupuestos a la planificación; c) se reconoce que el sistema de planificación en la región, su base estadística y la ausencia de cuadros técnicos calificados, limitan la posibilidad de lograr - de inmediato -- la organización de un buen trabajo en materia de planificación de corto plazo. Esto obligaría a diseñar métodos parciales de acercamiento entre planes y presupuestos, antes que lograr la existencia de planes operativos para perfeccionar los presupuestos.

Lo anterior surge principalmente de lo resuelto en Lima (1972) y Santiago de Chile (1973). En efecto, en el II Seminario Interamericano se tomó la decisión de recomendar la utilización de la planificación operativa anual y, no obstante, es en 1973, en el III Seminario cuando se hicieron recomendaciones concretas, estableciendo la necesidad de:

- a) iniciar los pasos necesarios para la adopción progresiva de la técnica de planes anuales, no sin antes dedicarle mayores esfuerzos a la capacitación y adiestramiento, así como a las labores de la investigación,
- b) disponer de un mínimo de información en cuanto a cuentas consolidadas del sector público, cuentas nacionales y balanza de pagos, estadística bancaria, contabilidad del producto e ingreso desagregada para distintos sectores productivos y cuenta de flujo de fondos para toda la economía.
- c) tener presente que los desequilibrios sectoriales exigen ser cubiertos mediante los mecanismos financieros específicos que deben ser proyectados y que siempre están cubiertos por la metodología de planificación operativa global. Estos mecanismos, como mínimo, deberán abarcar:

- i) el crecimiento de depósitos,
- ii) la capacidad de préstamos del sector privado hacia el gobierno,
- iii) el movimiento de capitales con el sector externo y su capacidad de brindar —o recibir— préstamos netos,
- iv) la posibilidad o necesidad de aumentar —o reducir— los activos externos de la banca central, y
- v) la interrelación con otras variables que influyen en precios, tasas de interés, tipo de cambio, salarios, etc.

Por su parte, en 1975, ante los débiles intentos de trabajar en planes operativos, y frente al avance del proceso inflacionario a nivel mundial y regional, en ocasión del V Seminario Interamericano, se planteó la necesidad de elaborar modelos de decisión de corto plazo, para actuar oportunamente sobre la economía, lo cual implica desarrollar un sistema de información que suministre en forma regular y oportuna los datos necesarios para la adopción de decisiones de satisfactoria calidad. Este sistema de información estaría compuesto por los subsistemas presupuestario, contable y estadístico.

Esta recomendación involucra impulsar métodos e instrumentos especiales que apoyen el trabajo de decisiones de política y manejo presupuestario, aporten al desarrollo básico de la información para los planes de corto plazo y acerquen al subsistema presupuestario con la planificación, por lo menos en el área financiera.

4. Programación de ingresos.

El tema de la programación de ingresos se ha tratado a nivel general en casi todos los eventos considerados. Solamente en la Reunión de Directores de Presupuesto y Contabilidad de Centro América, Panamá (1977) se presentó y analizó un trabajo sobre aspectos metodológicos preparado por el CIET (OEA).

La proyección de ingresos interesa en los presupuestos gubernamentales, como tema integrado a la planificación finan-

ciera del ámbito público, y en los presupuestos de empresas públicas como sistema micro-financiero integrado a la política de generación de excedentes y/o asignación de subsidios corrientes y de capitalización del Estado.

Sobre estos temas en el I Seminario Interamericano (1971) se manifestó la inquietud por lo que se consideró "insuficiente experiencia" en la región y se recomendó efectuar estudios y análisis relativos a la programación fiscal y económica de los ingresos.

En 1977, en la reunión de Centroamérica y Panamá mencionada, se insiste en la necesidad de que estos países adopten un método de proyección de ingresos uniforme, cuando las condiciones de la información así lo permitan. Por otra parte, se recomendó que un grupo de técnicos especializados estudiara las metodologías para la proyección de los ingresos fiscales, considerando las relaciones de dichas metodologías con los instrumentos utilizados por las técnicas de planificación y de programación presupuestaria.

En la misma reunión se analizó un trabajo presentado por ASIP sobre presupuestos de empresas del Estado, en el que se indican criterios de interés sobre políticas y metodologías de ingresos de empresas y su relación con las finanzas gubernamentales.

5. Programación de gastos.

En este tema se desarrollaron varios enfoques de interés en las reuniones internacionales analizadas. En particular, en el IV Seminario Interamericano (Mexico 1974), se discutieron los trabajos sobre el Gasto Público y el Desarrollo Económico y Criterios para la Evaluación del Gasto Público. En ambos se estudia la forma de orientar y decidir la política de gasto de acuerdo a los problemas y planes de desarrollo de cada país.

El tema tiene directa relación con el vínculo plan-presupuesto. En los aspectos sustantivos, para la programación de los gastos anuales se deben contemplar los parámetros macro-financieros, las prioridades sectoriales y regionales en la asignación de recursos para inversión, funcionamiento y la viabilidad práctica de la implementación de las decisiones. Este último aspecto se destaca

como de singular importancia por el alto grado de desviación que se comprueba generalmente entre presupuestos “programados” y lo ejecutado efectivamente al término del ejercicio.

Los aspectos prácticos vinculados a la implementación de lo que se programa, comprenden asuntos tales como: a) existiendo en el marco del financiamiento global, una capacidad de endeudamiento suficiente para financiar ciertos programas prioritarios, es probable que en las negociaciones concretas de créditos no se consiga financiamiento específico para los programas deseados e incorporados al presupuesto, b) algunos programas presupuestados requieren de recursos humanos calificados de oferta escasa en el país, c) la capacidad organizativa y de ejecución de la institución que impulsa el programa requiere fortalecerse previamente antes de decidir la ejecución del mismo; etc.

La indicación de estos aspectos, a título de ejemplo, ha sido destacado como algunos de los problemas prácticos más notorios de la programación de inversiones y gastos corrientes, que causa la inaplicabilidad de decisiones sobre la asignación de recursos, aún en el caso de programas evaluados como de alta prioridad.

6. Ejecución, control y evaluación.

Los efectos de una inadecuada programación en la decisión para la asignación de recursos, se proyectan a la fase de ejecución.

Una vez programado el conjunto de acciones comprendidas en un presupuesto, adquiere prioridad la responsabilidad ejecutiva de las instituciones.

La programación de las fases y pasos de la ejecución es una tarea fundamental que preocupa a los responsables de los sistemas presupuestarios de la región.

— Ejecución.

En varias reuniones se abordó el tema de la ejecución presupuestaria y la programación de la ejecución.

En 1975, en la reunión de Directores de Presupuesto y Contabilidad de Centroamérica y Panamá, se recomendó respecto a la ejecución lo siguiente:

- a) evitar partidas globales y en todo caso especificarlas en el momento de la ejecución,
- b) revisar o elaborar los manuales de procedimientos del proceso de ejecución presupuestaria, y
- c) definir el grado y naturaleza de la participación que deban tener en la administración de los programas, las distintas entidades que intervienen en el proceso presupuestario, ésto es, los ejecutores de los programas y los organismos centrales de los sistemas de planificación, presupuesto, contabilidad y contraloría, así como otros entes sectoriales y regionales.

Desde 1971, en ocasión del I Seminario Interamericano, fue planteada la necesidad o conveniencia de disponer de dos versiones separadas del presupuesto, una que respondiera a los intereses de los órganos legislativos por ser el presupuesto un documento ley, y otra que sirviera a los propios administradores y responsables de programas.

Es decir, la primera constituiría la versión sintética y la segunda la versión analítica del presupuesto.

En cuanto a programación de la ejecución, en ocasión del I y IV Seminario Interamericano (1971 y 1974), así como en las Jornadas Argentinas del año 1974, se planteó la necesidad de adoptar la técnica de la programación de la ejecución física y financiera y que la misma sea considerada dentro del marco de la planificación operativa anual.

En este sentido, se recomendó que la implantación de dicha técnica fuese precedida de un período de estudios e intercambio de experiencias de algunos países, así como la de realización de esfuerzos para obtener las estadísticas necesarias y el perfeccionamiento de los sistemas de información financiera, de recursos humanos, materiales y de cumplimiento de metas, lo cual debe

estar estrechamente relacionado con el carácter integral del sistema de contabilidad.

Las recomendaciones dadas sobre las características que debe reunir el sistema de programación de la ejecución del presupuesto de gastos, se deducen tanto de las deliberaciones del II Seminario Interamericano en 1972, como de las Jornadas Argentinas de 1974, así:

- a) que el documento presupuestario legal no provee la información necesaria para la programación de la ejecución del presupuesto y por tanto es necesario utilizar instrumentos adicionales que permitan realizar esta tarea;
- b) que se requiere, para subperíodos presupuestarios, de la progresión en el tiempo del cumplimiento de las metas, y en la recaudación de los recursos financieros, así como de información sobre recursos humanos, materiales y financieros para el cumplimiento de las metas y, de la debida compatibilización de las disponibilidades de recursos con las demandas.
- c) que la información sobre la programación de la ejecución presupuestaria debe establecer el marco de referencia necesario para el control y la evaluación del cumplimiento de los programas.
- d) que para la programación de la ejecución, su control y evaluación, es indispensable contar con un sistema de información que sea oportuno y eficaz, y
- e) que la programación financiera incluya tanto los créditos presupuestarios como el presupuesto de caja y que, en general tanto la programación física como la financiera debe ser de relativa rigidez, debe existir coordinación con el sistema de contabilidad y control periódico de la ejecución presupuestaria.

-- **Control y evaluación.**

Complementario a la programación de la ejecución, se ha planteado la necesidad de establecer sistemas de control y evaluación; sin embargo, se observa que en los diferentes eventos en los

que se ha discutido sobre el tema, el mismo ha sido abordado bajo diferentes puntos de vista. En las Jornadas celebradas en Argentina, en 1972, se reconoció la escasa experiencia y se recomendó el análisis en profundidad de este tema. Antes, en el I Seminario Interamericano (1971), se recomendó difundir los aspectos técnicos y efectuar nuevas investigaciones sobre el análisis costo-beneficio, como base de programación y evaluación de la ejecución. En 1972 durante el II Seminario Interamericano, se sugirió que cada país debería destinar al estudio y aplicación de la técnica de costo beneficio, a un grupo de sus analistas y expertos, facilitándoles adecuado entrenamiento en este tipo de análisis. Nuevamente en Argentina, en sus Jornadas de 1974, se reconoció —entre otros aspectos— la necesidad de disponer de sistemas de contabilidad integrales y de investigar más sobre unidades de medida para el control y la evaluación. En 1975, los expertos de países centro-americanos y Panamá, concluyeron en la necesidad de distinguir como fases del control y la evaluación las siguientes:

- a) medición de resultados,
- b) análisis de datos, obtención de conclusiones y elaboración de informes, y
- c) adopción de decisiones correctivas.

Aún cuando para 1975, de las conclusiones y recomendaciones del V Seminario Interamericano se deduce la no existencia de metodologías de evaluación con enfoques socio-económico y administrativo, y se difiere su discusión para el VI Seminario, tanto en las reuniones de Centro América y Panamá en 1977, como en las correspondientes al IV y V Seminarios Interamericanos, se señalan que las características fundamentales que deben reunir un sistema de esta naturaleza son las siguientes:

- a) que responda a la necesidad de evaluar los efectos de la política fiscal, tanto de los ingresos como de los gastos, en relación a:
 - i) proceso de toma de decisiones,
 - ii) conducción administrativa, y
 - iii) análisis de resultados;

- b) que cubra todo el sector público, incluyendo los recursos extra-presupuestarios,
- c) que comprenda los aspectos financieros y físicos, orientados progresivamente hacia un enfoque sectorial, dándole atención preferente a los programas de carácter estratégico,
- d) ampliar progresivamente la adopción de técnicas modernas de programación y control como, por ejemplo, el PERT y CPM.

Sin embargo, la experiencia regional demuestra aún gran debilidad en el sistema de control y evaluación, destacándose algunas experiencias parciales (casos de Brasil, Honduras y Guatemala, p. e.) que deberían considerarse para su proyección generalizada.

7. Relaciones entre presupuesto y sistemas administrativos.

En los dos primeros seminarios interamericanos, 1971 y 1972, se reconoció la necesidad de realizar estudios e investigaciones para que las reformas administrativas tomaran en consideración las necesidades del sistema presupuestario. En particular se recomendó lograr integrar el sistema de contabilidad como instrumento de apoyo al presupuesto.

En el mismo año de 1972, las Jornadas Argentinas concluyeron recomendando que se adoptaran las medidas necesarias para que la contabilidad del estado evolucionara hacia un sistema integral de contabilidad, vinculado con la contabilidad económica y demás necesidades de las cuentas nacionales y, en segundo lugar, que se registraran las etapas del "compromiso" y del "obligado", como momentos del gasto en la contabilidad presupuestaria considerando a este último como el momento del gasto computable a los efectos de la obtención de resultados.

Los países centroamericanos y Panamá han recomendado (1975 y 1977) la necesidad de:

- a) creación o adecuación y funcionamiento de unidades de contabilidad y de costos dentro de la administración pública,

- b) elaboración de manuales de normas y procedimientos que permitan instituir los sistemas de organización contable y de control operativo en todos los sectores de la administración pública,
- c) programar los sistemas de procesamiento de datos para registrar las operaciones contables además de producir otras informaciones, así como considerar los alcances que podría tener el sistema de teleproceso como herramienta de control y evaluación.

De las referencias anteriores se aprecia que, en general, las inquietudes se han planteado referidas a la vinculación presupuesto-contabilidad. Sin embargo, en 1977 (VI Seminario Interamericano) se abordó el tema de las relaciones entre el sistema presupuestario con los otros sistemas administrativos, considerando además de la contabilidad, los sistemas de personal, compras, estadística, informática, etc. Se incluyó este conjunto, en un análisis bajo el enfoque de la teoría de sistemas aplicada al caso y como apoyo al proceso de decisiones que en el sector público vertebran las tareas de planificar, programar y ejecutar.

En general, en el punto de las vinculaciones entre el presupuesto y otros sistemas administrativos la región presenta aun mucho por realizar.

8. Organización presupuestaria.

Este aspecto no ha sido objeto de estudio y mayores consideraciones en los diferentes eventos. En la I Reunión de Directores de Presupuesto de Centroamérica y Panamá se recomendó la creación de unidades de organización y métodos dentro de las direcciones de presupuesto como forma de vincular la reforma presupuestaria con la "racionalización organizativa". En la VI Reunión se estimó que la ubicación de oficina de presupuesto a nivel del Ministerio de Hacienda había tenido en Centroamérica aspectos positivos. En 1971, en ocasión del I Seminario Interamericano se sugirió la necesidad de estudiar la ubicación, funciones y atribuciones de las unidades administrativas responsables de la coordinación del proceso presupuestario en las diferentes instituciones.

El tema de la organización presupuestaria es un tema en que la solución orgánica "óptima" generalmente corresponde específicamente a la situación institucional pública de cada país y su propia evolución. La circunstancia de que en los eventos internacionales el problema de la organización del sistema presupuestario no haya sido considerada específicamente no implica que se haya consolidado una solución adecuada en la región y, por lo mismo, su análisis y la apreciación de cada experiencia presenta mucho interés.

El tema de la organización, por otra parte, ha sido objeto de varios estudios en los países. A nivel de planteamiento general se destaca el trabajo presentado por el Programa de Administración para el Desarrollo (OEA) en el Seminario sobre Administración de Planes y Programas de Desarrollo (Bogotá 1964), bajo el título "Algunos Obstáculos Administrativos que pueden presentarse al introducir el Sistema de Presupuesto por Programas".

9. Legislación presupuestaria.

Argentina, en sus Jornadas del año 1972, sugirió la necesidad de que las provincias contasen con un cuerpo orgánico de normas legales, señalando como característica fundamental que incluyeran los principios de la programación.

En este mismo orden de ideas, para 1975, en la reunión de Centroamérica y Panamá se precisó que los países deberían promulgar leyes orgánicas de presupuesto, en función de la evolución de los sistemas administrativos y cuidando que contengan, entre otros aspectos, los siguientes:

- a) mecanismos tendientes a lograr la vinculación del presupuesto con los planes generales y operativos.
- b) debida coordinación entre los diferentes subprocesos presupuestarios y todos aquellos aspectos que hacen a la administración presupuestaria,
- c) que sus disposiciones abarquen todo el sector público, sin afectar los principios de autonomía administrativa y financiera de los organismos descentralizados,

- d) que los aspectos operativos del sistema presupuestario sean objeto de reglamentación y demás normas secundarias.

Sobre este tema, en el capítulo III de este trabajo se aborda un comentario a algunas leyes orgánicas actualmente vigentes en la región, con lo que se busca analizar en qué medida esas normas legales han introducido variantes de modernización a los sistemas presupuestarios.

Sería de mucho interés llevar a cabo un estudio regional sobre la legislación básica de los sistemas presupuestarios, pues es innegable que la mayoría de los países reconoce un gran apego a los aspectos legales y reglamentarios. Por esa circunstancia en los países en donde la base legal no ha sido adecuada a las exigencias de un sistema presupuestario moderno, se constituye en un obstáculo para los avances deseados.

10. Problemas prácticos: de conocimiento de experiencias, de capacitación y otros.

En casi todas las reuniones internacionales se abordaron y se plantearon recomendaciones concretas sobre los temas referentes a: 1) consolidación de los presupuestos de la administración descentralizada y local para lo cual se requiere que los mismos se rijan por las normas e instructivos que dicten los organismos centrales de presupuesto, 2) capacitación y estabilidad —para asegurar la continuidad técnica imprescindible— para los profesionales que trabajan en el sistema presupuestario, 3) ausencia de suficiente bibliografía de apoyo, en especial de manuales de procedimientos y reglamentación, 4) importancia de la complementación de la formación teórica con intercambios técnicos, relativos a la experiencia de cada país en la identificación de dificultades en las soluciones aplicadas, 5) factores limitantes externos al sistema, tanto aquellos vinculados a factores sociológicos y socio-económicos generales, como a aspectos específicos sobre la organización institucional, los vínculos con otros sistemas administrativos o debilidades técnicas del sistema básico de planificación.

Una característica especial que pone de manifiesto la reseña y el análisis realizado, es que temas y recomendaciones se repiten con enfoques y énfasis apenas diferentes en los distintos ámbitos de reuniones analizadas. También surge que —salvo el acento de

los últimos años en tema de control y evaluación— la mayoría de los problemas se identificaron desde las primeras reuniones y aún arrastran la búsqueda de soluciones.

Por ello parece importante, tal como se expresa en la introducción, rescatar dos temas básicos del conjunto de problemas identificados, y proponer su discusión y estudio en un esfuerzo regional, profundizándolos y apuntando a una solución estable para allanar, tácticamente, el camino para la superación de los otros problemas.

Con este propósito en el Capítulo III se comentan algunas leyes presupuestarias básicas de reciente entrada en vigencia y en el Capítulo IV se apuntan algunas inquietudes e iniciativas para una revisión conceptual de la técnica de presupuesto por programas.

CAPITULO III

LA NUEVA LEGISLACION ORGANICA DE

PRESUPUESTO EN LA REGION

1. Consideraciones previas.

Del análisis realizado en el capítulo precedente se derivan una serie de conclusiones generales sobre problemas comunes de la administración presupuestaria en la región que, sin lugar a dudas, han constituido y aún constituyen trabas para un eficaz funcionamiento del aparato administrativo público y han derivado en una inadecuada utilización de la técnica del presupuesto por programas.

Como es lógico, muchas de las soluciones a los problemas detectados trascienden a la mera reforma de un régimen legal y hacen a un cambio de actitudes, tanto de los niveles políticos como técnicos de la administración, así como a una clara conceptualización del marco teórico de la técnica presupuestaria, de la factibilidad de su implementación y de su inserción en cada medio administrativo concreto.

En el presente capítulo se pretende verificar si la nueva legislación presupuestaria brinda soluciones a algunos de los problemas detectados, eliminando obstáculos de tipo jurídico y dando un marco legal idóneo que permita avanzar en la modernización de los sistemas presupuestarios.

Para la realización de la investigación se definió que la legislación a analizar fuera la promulgada en los dos últimos años, por estimarse que la misma debía recoger los mayores avances en la materia. De dicha normativa legal se examinaron la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control de Ecuador, y las Leyes Orgánicas de Presupuesto de Honduras y Venezuela, dictada la primera en 1977 y las dos últimas durante 1976. Por tanto, aunque el análisis realizado no es exhaustivo, se estima que es una muestra adecuada del nuevo régimen jurídico del sistema presupuestario vigente en la región. A continuación se examina el tratamiento que dichas leyes dan a algunos de los problemas básicos detectados.

2. La nueva legislación orgánica de presupuesto ante los problemas detectados.

a) Vinculación de la planificación con el presupuesto.

La normativa legal que se analiza recoge con amplitud esta inquietud expresada en casi todas las reuniones técnicas, y es así como se observa:

- i) En las tres leyes analizadas se establece que su ámbito de aplicación es todo el sector público. Esto implica que los organismos públicos deben formular y ejecutar sus presupuestos de acuerdo a normas y técnicas uniformes y dentro del marco de una política presupuestaria única, normalmente definida al máximo nivel del Poder Ejecutivo y con participación activa de los organismos centrales de planificación y presupuesto.

La definición de una política presupuestaria única para el sector público permite darle coherencia a las políticas presupuestarias de cada uno de los organismos dentro de los objetivos del desarrollo.

Como consecuencia de lo anterior, se obliga a la preparación de presupuestos consolidados del sector público; en el caso de Venezuela dichos presupuestos deben ser presentados al Poder Legislativo para su conocimiento.

- ii) En todos los casos se establece que los presupuestos se deben formular atendiendo a las orientaciones, políticas y objetivos previstos en los planes de desarrollo.
- iii) Como instrumento de vinculación entre los planes de mediano plazo y el presupuesto se prevé la utilización del Plan Operativo Anual. En el caso venezolano se avanza aún más en la obligación de preparar dicho plan, ya que se le fija al Poder Ejecutivo la obligación de presentar al Poder Legislativo, previamente a la elevación del Proyecto de Ley de Presupuesto, las bases preliminares, referidas al sector público, del Plan Operativo Anual. Esta norma, novedosa en la legislación presupuestaria, implica que el Poder Legislativo podrá disponer de

un marco de política que le brinde elementos de juicios sólidos para analizar la política presupuestaria anual.

- iv) De manera general en los casos de Ecuador y Honduras, y en forma detallada y concreta en el caso de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario de Venezuela, se estatuye la programación sectorial del presupuesto como una forma metodológica de vincular los planes con el presupuesto. Sobre este último aspecto se volverá más adelante al examinar los aspectos conceptuales y metodológicos.
- v) Como mecanismo institucional para vincular el plan y el presupuesto, se prevé una activa participación de los organismos de planificación en el proceso presupuestario, especialmente en las etapas de formulación y evaluación de la ejecución.

En Venezuela la participación del organismo de planificación se materializa en la definición de la política presupuestaria, así como en el análisis de la ejecución; en Honduras la participación de dicho organismo se concentra en la definición de los programas y proyectos prioritarios, así como en su seguimiento. En el caso del Ecuador, los presupuestos de las entidades descentralizadas son aprobados por el organismo central de planificación aunque su preparación debe regirse por las instrucciones que imparta el órgano central de presupuesto; esta norma, en cierto modo contradice lo que la propia Ley le fija como facultad al Ministro de Finanzas de establecer las políticas presupuestarias de todos los organismos públicos.

b) Programación de ingresos.

La legislación examinada contempla, en todos los casos, normas referentes a los ingresos públicos. No obstante, salvo en Honduras, no se le otorga un tratamiento pormenorizado a esta materia. En el caso de Venezuela se establece la obligatoriedad de que todos los organismos públicos elaboren sus presupuestos de ingresos y, para el caso de la administración central, fija un tipo de clasificación de ingresos a utilizar. La Ley Orgánica del

Presupuesto de Honduras avanza sensiblemente, en relación a las demás leyes, en el tratamiento de los ingresos públicos; en un capítulo específico para la elaboración del presupuesto de ingresos se señalan los componentes del mismo, su clasificación y se establece la obligatoriedad de utilizar métodos técnicos para su proyección. Es de destacar que el hecho de que la legislación en materia presupuestaria no contenga normas precisas y detalladas en materia de ingresos se debe a que este tema es recogido en otras normas legales, tales como leyes impositivas, de administración tributaria, de crédito público, etc. Por otro lado, aspectos de los ingresos públicos, tales como políticas impositivas, de precios y tarifas públicas escapan no sólo a una ley orgánica de presupuesto, sino a cualquier normativa legal.

c) **Gastos.**

El ordenamiento legal sujeto a análisis contempla las características básicas que deben reunir cada una de las etapas del proceso presupuestario en materia de gastos, a objeto de que la administración presupuestaria se rija por normas y principios comunes y a la vez específicas para cada una de ellas. No obstante, se aprecia que se enfatiza más en las características del proceso presupuestario que deben desarrollar los organismos de la administración central. Esta situación se presenta debido a que las leyes pretenden dar una mayor flexibilidad a la administración descentralizada, área que cada vez adquiere un peso relativo mayor dentro del sector público, tanto en términos reales como financieros.

Conviene destacar que, salvo el caso venezolano, las restantes leyes no distinguen claramente las características del proceso presupuestario entre los organismos descentralizados que no realizan funciones empresariales y las empresas públicas. Las características particulares que tienen estos dos tipos de entes descentralizados amerita que la normativa legal en materia presupuestaria contenga disposiciones específicas para cada uno de ellos. El régimen presupuestario para las empresas públicas debe tener un grado de flexibilidad mayor que el de los restantes organismos descentralizados, a fin de que aquéllas puedan actuar en el mercado en forma competitiva con el sector privado. La única limitación debe ser el cumplir con los objetivos de las políticas que se le han definido.

i) Formulación.

Tal como se señaló anteriormente, las leyes bajo análisis conciben al presupuesto como un instrumento de la planificación. Es por ello que se obliga a formular los presupuestos sobre la base de una política presupuestaria que responda a los objetivos contenidos en los planes de desarrollo económico y social. Asimismo se indica, en forma expresa, que la técnica a utilizar es la del presupuesto por programas, por estimar que ésta es la herramienta más idónea para vincular los planes de desarrollo con la política presupuestaria. En este sentido, en el caso de Venezuela y Honduras se señalan los elementos de la programación a utilizar; en el caso de Ecuador, si bien no se indican dichos elementos, se expresa que deberán ser aquellos que posibiliten que el presupuesto sea un instrumento de la planificación.

ii) Discusión y aprobación.

No obstante que del diagnóstico del capítulo anterior no se derivan observaciones en lo que respecta a esta etapa del proceso presupuestario, conviene destacar algunos aspectos de interés que contiene la nueva legislación presupuestaria.

En este punto vale resaltar el artículo 28 de la Ley Orgánica del Presupuesto de Honduras que obliga a que el Congreso para aprobar “cualquier aumento o disminución en los gastos propuestos por el Poder Ejecutivo” deberá realizarlo “integral y armónicamente en base a las metas y a los recursos humanos, materiales y financieros asignados a cada programa”. Esto implica que el análisis que realice el Poder Legislativo del proyecto de presupuesto debe efectuarse en términos programáticos.

Por otro lado, en todos los casos se establecen mecanismos tendientes a obviar el problema que significa la no aprobación del presupuesto por el Poder Legislativo en los plazos previstos. En el caso de Honduras cuando el artículo 31 expresa “continuará en vigencia el presu-

puesto correspondiente al período anterior", se evidencia una contradicción en relación con lo previsto en la propia Ley en relación a la obligatoriedad de programar el presupuesto; esta es una norma que ha quedado como rezago del presupuesto tradicional. En el caso de Venezuela, si bien no se utiliza la norma aplicada en otros países de que entra en vigencia el proyecto presentado por el Poder Ejecutivo, se establece un procedimiento que evita la paralización de la administración por la no oportuna aprobación del presupuesto, adaptando el presupuesto anterior a la realidad y necesidades del ejercicio presupuestario que se inicia.

iii) Ejecución presupuestaria.

La rigidez y entramamiento que, en la ejecución presupuestaria, ha traído aparejada muchas veces, la implantación del presupuesto por programas, ha sido contemplada de diversas maneras en la nueva normativa legal.

En el caso ecuatoriano no se establece expresamente a cuales categorías programáticas se le fijan límites máximos para gastar, con lo que se dejaría librado a las disposiciones generales de la ley de presupuesto de cada año el estatuir dichos límites; por tanto, el mayor o menor grado de flexibilidad estaría en función de lo que establezca el Poder Legislativo en cada caso.

En el caso hondureño el nivel de aprobación legal es el de programas; en la ley venezolana, aparentemente se adolecería de un mayor grado de rigidez como consecuencia que dichos límites descienden a partidas de proyectos, pero es necesario señalar que los mismos se refieren al nivel sectorial de programación. Asimismo esta última ley establece, como norma general, que la ejecución de los presupuestos de las empresas públicas sólo estará limitada al cumplimiento de los objetivos de desarrollo, con lo que le otorga al sector empresarial público, la más amplia flexibilidad que requieren organismos de este tipo.

Las leyes orgánicas examinadas recogen asimismo, una

de las conclusiones en donde se ha puesto mayor énfasis a lo largo de las reuniones técnicas de presupuesto que se han llevado a cabo en la región, cual es la obligatoriedad de que los organismos públicos programen la ejecución presupuestaria. Al respecto, en el caso de Honduras, además de estatuir como obligación que todos los organismos programen la ejecución física y financiera del presupuesto, deja abierta la posibilidad de establecer “métodos especiales de programación” para ciertos programas y proyectos prioritarios. En lo que se refiere a Ecuador y Venezuela, se establecen sistemas de cuotas para gastos y pagos, cuya aprobación queda reservada, en el primer caso, al Ministerio de Finanzas y en el segundo, en forma conjunta, al Ministerio de Hacienda y a la Oficina Central de Presupuesto. Como se puede apreciar, y a efectos de darle una adecuada flexibilidad a la ejecución presupuestaria, la aprobación del ritmo de ejecución en todos los casos queda reservada al Poder Ejecutivo.

La normativa prevista en materia de programación de la ejecución brinda el marco legal adecuado para hacer más fluída la ejecución presupuestaria, compatibilizando el ritmo de ejecución de los programas con el ritmo de pagos, y, a su vez, éstos con el flujo estacional de los ingresos. En otras palabras, correlaciona las variables físicas y financieras del presupuesto con los objetivos de la política financiera del sector público. Conviene observar que, aún cuando las leyes en análisis nos señalan en forma expresa —salvo el caso de Honduras— la obligación de preparar el presupuesto de caja, dicha obligación surge de las características con que se han previsto los sistemas de programación.

iv) Control y evaluación.

Como una respuesta a lo señalado en la parte inicial de este documento, la legislación en análisis recoge normas sobre control y evaluación.

Es así como, en todos los casos, se obliga a los organismos públicos a suministrar, en forma periódica, a

los organismos centrales de presupuesto y de planificación, información sobre su gestión presupuestaria a efectos de que éstos evalúen la gestión presupuestaria pública y, por tanto, propongan la adopción de las medidas correctivas en tiempo oportuno. En el caso de Ecuador, y como una forma de garantizar el suministro de información en tiempo adecuado, se establece en el artículo 93 de su Ley lo siguiente: "No se autorizarán los cupos para proyectos de inversión en aquellas entidades u organismos que no hayan suministrado los informes de evaluación en forma oportuna y con las características señaladas". En Honduras, y tal como se señaló anteriormente, se establece la posibilidad de adoptar métodos especiales de control, aprobado conjuntamente por los organismos de planificación y presupuesto, para programas y proyectos prioritarios. En lo que respecta a Venezuela, sólo se señala la obligación de todos los organismos públicos de suministrar periódicamente información de ejecución presupuestaria a efectos de que la misma sirva de base para la evaluación presupuestaria.

d) El presupuesto y su relación con otros sistemas administrativos.

Como consecuencia de la interrelación que existe entre el presupuesto y los restantes sistemas administrativos, las leyes orgánicas de presupuesto contienen normas vinculadas con aspectos de ciertos sistemas administrativos que afectan en forma directa al presupuestario. En lo que respecta al Ecuador, las normas sobre presupuesto forman parte de una Ley Orgánica de Administración Financiera y Control la que incluye, además, los sistemas de recaudación de los recursos financieros, de tesorería, de contabilidad gubernamental y de control legal. En el caso de Honduras, su Ley Orgánica de Presupuesto incluye normas sobre el sistema contable, compras y suministros, personal y régimen de contrataciones.

Por último, la Ley Orgánica del Régimen Presupuestario de Venezuela contempla los aspectos generales que debe contener un sistema de contabilidad gubernamental, útil para el control interno y toma de decisiones del Poder Ejecutivo; asimismo prevé

las normas para la preparación de un presupuesto de personal, mediante la creación de un Registro Nacional de Asignación de Cargos que permita una mayor flexibilidad en la utilización de recursos humanos, sin contravenir su estabilidad garantizada por Ley.

Como se puede apreciar, recogiendo las recomendaciones de la mayoría de las reuniones técnicas, la nueva legislación presupuestaria incluye, en todos los casos, normas referidas al sistema contable, concebido como un sistema de información financiera de la ejecución presupuestaria, útil para la toma de decisiones a lo largo de las distintas etapas del proceso presupuestario.

e) Organización del sistema presupuestario.

En algunos casos implícitamente y en Venezuela explícitamente, se establece que el órgano central de presupuesto es rector del sistema presupuestario público y se le otorgan las más amplias facultades para actuar en todas las etapas del proceso presupuestario. En el caso venezolano se contempla, además, que las unidades de presupuesto de los diferentes organismos públicos dependan funcionalmente de la Oficina Central de Presupuesto. En Honduras las facultades del órgano central de presupuesto se extienden a áreas que son propias de un organismo contralor, tal como el control previo de los gastos. En lo que se refiere a su ubicación, sólo la ley venezolana prevé que el organismo central de presupuesto dependa directamente de la Presidencia de la República; en Ecuador es una dependencia del Ministerio de Finanzas —bajo la figura jurídica de un ente descentralizado— y en Honduras depende de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En ninguno de los casos y por tratarse de leyes básicas y genéricas, se establece la estructura organizativa, aunque se definen en forma clara y expresa sus funciones, atribuciones y responsabilidades en el sistema presupuestario.

f) Aspectos conceptuales y metodológicos.

Tal como se señaló anteriormente, en las tres leyes analizadas se establece la utilización de la técnica del presupuesto

por programas. No obstante, no se definen criterios para la apertura programática ya que, como es lógico, este aspecto no puede ser objeto de una norma legal sino el resultado de instrucciones que imparte el órgano central de presupuestos.

En el caso concreto de Venezuela se introducen una serie de precisiones que avanzan en la definición de aspectos conceptuales, ya que se establecen dos niveles de programación; la programación sectorial, como método de vinculación entre los planes y el presupuesto, y la programación institucional, como forma de convertir al presupuesto en un instrumento de administración. En el caso de la programación sectorial se establece que los sectores se clasificarán en programas, subprogramas y proyectos sectoriales, los que son nivel de aprobación del Poder Legislativo del presupuesto de la administración central; los programas, subprogramas y proyectos institucionales conforman la Distribución Institucional del Presupuesto de Gastos y son categorías programáticas para uso interno del Poder Ejecutivo. A su vez, dicha norma legal estatuye la obligación de elaborar el Presupuesto por Programas del Sector Público como reflejo programático de la política presupuestaria única del sector público venezolano.

La distinción que hace dicha ley entre los enfoques sectorial e institucional de programación recoge los avances más significativos que, en los últimos años, se han producido en la dilucidación de las bases teóricas del presupuesto por programas. Si bien el fenómeno presupuestario es uno solo, para que este instrumento pueda ser, a la vez, un instrumento de planificación y de administración, es necesario que las aperturas programáticas reflejen, no sólo la contribución que el sector público realiza al cumplimiento de los objetivos de desarrollo, sino también la responsabilidad que a cada una de las instituciones le compete en el cumplimiento de los objetivos sectoriales. Esto implica, en la práctica, que no existe necesariamente una coincidencia entre la apertura programática sectorial y la institucional, aunque ambas deben estar estrechamente interrelacionadas. Esta no coincidencia se produce como consecuencia de que, normalmente, la organización institucional no coincide con la estructura sectorial que contienen los planes de desarrollo y, muchas veces no es conveniente que ello suceda.

Ninguna de las leyes analizadas contempla expresa-

mente el nivel regional de programación. Sin embargo, la Ley venezolana lo establece en forma parcial, al obligar al Poder Ejecutivo a presentar junto con el Proyecto de Ley de Presupuesto un anexo de programas coordinados entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Estatales; a su vez, al permitir la preparación de otros anexos posibilita que uno de ellos contenga los presupuestos regionales.

En lo que se refiere a las categorías programáticas, si bien la Ley Orgánica venezolana sólo contempla expresamente al programa, subprograma y proyecto, ello no impide la utilización de otras categorías, tales como la actividad y la obra. Ello es así en virtud de que en su artículo 16º se establece que, por vía reglamentaria, se debe distinguir entre el clasificador presupuestario y el estadístico. En concordancia con ello el reglamento de la Ley señala que las desagregaciones de programas, subprogramas y proyectos conforman el clasificador estadístico. En este punto es necesario señalar que la obligatoriedad que la Ley venezolana establece de que todos los presupuestos deben abrirse en programas, rigidiza, en cierto modo, las posibilidades de apertura programática ya que, como se verá en el próximo capítulo, existen casos de tecnologías de producción que sólo permiten la apertura en actividades.

En síntesis, las precisiones conceptuales que contiene el régimen legal venezolano no son tratadas en los otros regímenes legales y, si bien tanto en el caso de Ecuador como el de Honduras se mencionan los conceptos de sector y de algunas categorías programáticas, no se establece ningún tipo de distinción entre los enfoques sectorial e institucional de programación. Por otro lado, los regímenes presupuestarios de Ecuador y Honduras, especialmente el primero, brindan mayores posibilidades para realizar aperturas programáticas que respondan a los distintos tipos de tecnologías de producción al considerar en forma genérica la utilización de las categorías de programación.

3. Conclusiones.

Si bien, como es obvio, una norma legal no permite por sí sola mejorar los métodos de programación, el ordenamiento legal analizado fija las pautas mínimas para que se pueda avanzar sustantivamente en la programación presupuestaria, dándole a ella

un contenido real. La nueva legislación remueve muchos de los obstáculos o rigideces legales que coadyuvaban a acentuar la dificultad en la implantación del presupuesto por programas en la región. En general, las leyes brindan el marco legal adecuado para dar un salto cualitativo importante para una efectiva aplicación de la técnica presupuestaria programática.

Por último, se puede afirmar que la nueva legislación recoge, en gran parte la recomendación de la Reunión de Directores de Presupuesto y Contabilidad de América Central y Panamá celebrada en 1975 que señalaba que las leyes orgánicas de presupuesto debían concentrarse "en los aspectos fundamentales de la administración presupuestaria: programación, ejecución, control y evaluación, en particular y en general en la coordinación de esas etapas con los Planes Generales de Desarrollo y Planes Operativos y que su operatividad se reglamente conforme a las leyes y normas secundarias necesarias y adecuadas a las situaciones económicas, sociales, administrativas y financieras, abarcando todo el Sector Público, sin afectar los principios de autonomía administrativa y financiera de los organismos descentralizados".

CAPITULO IV

PLANTEAMIENTOS CONCEPTUALES DEL PRESUPUESTO

POR PROGRAMAS (1)

1. Consideraciones previas

Tal como se señaló anteriormente, el tema de los aspectos teórico-conceptuales ha sido reiteradamente tratado en las reuniones técnicas y objeto de enjundiosos estudios e investigaciones. La experiencia acumulada en casi 20 años de aplicación del presupuesto por programas en la región, los aspectos positivos de los planteamientos teóricos desarrollados hasta la fecha y la necesidad de definir el marco teórico de la reforma presupuestaria venezolana, consagrada en su Ley Orgánica del Régimen Presupuestario, han sido los soportes para la investigación que ha permitido dilucidar los fundamentos teóricos de la técnica de presupuesto por programas. En este capítulo se presenta una síntesis de ello que, se considera, son aplicables tanto para el nivel institucional de programación, como el sectorial y regional.

2. Planteamiento general

El presupuesto o la teoría del presupuesto pueden analizarse desde muy diferentes ángulos o planos: como instrumento de planificación, como aspecto básico de la política fiscal, como proceso administrativo, como sistema de información, etc. Cada uno de estos ángulos o temas de análisis son de tal entidad o complejidad, que han sido objeto de teorías y estudios especializados por muchos autores. El objeto de los planteamientos que aquí se presentan no es el de examinar toda la problemática del presupuesto, sino analizar el sustento teórico en que se basa la técnica del presupuesto por programas, como forma de mejorar su aplicación, desde un punto de vista riguroso, a la realidad administrativa pública.

(1) Este capítulo es una síntesis de un documento titulado "Bases Teóricas del Presupuesto por Programas", preparado por los señores Carlos Matus, Marcos Makón y Víctor Arrieche, que está siendo objeto de análisis y discusión por parte de los funcionarios de la Oficina Central de Presupuesto de Venezuela.

Esto no implica la presentación de un "recetario" que resuelva todos los problemas prácticos que puedan ocurrir, ni prescindir del conocimiento y buen juicio de los analistas presupuestarios ante situaciones concretas y específicas. Lo que se pretende es la formulación de algunos supuestos o relaciones básicas para situar el ámbito de lo presupuestario, a efectos de derivar tanto las definiciones como la jerarquía de las categorías programáticas. De esta forma, el buen juicio y conocimiento del analista presupuestario estará enmarcado en un basamento teórico que permitirá que, ante situaciones similares, las soluciones sean similares.

En síntesis, no se trata de responder a la pregunta ¿para qué sirve el presupuesto?, sino a la de ¿cómo es el método para aplicar la técnica del presupuesto por programas?. Para ello se analiza el modo de operar de dicha técnica presupuestaria a efectos de que refleje la problemática de la producción de bienes y servicios que realiza el sector público. Desde este punto de vista el presupuesto, situado en el plano general de los instrumentos de gestión, es un medio para prever y decidir la producción que se va a realizar en un período determinado, así como para asignar formalmente los recursos que esa producción exige. Este carácter de instrumento de decisión y previsión implica que debe concebirse al presupuesto como un proceso que se materializa por etapas; formulación, discusión y sanción, ejecución, control y evaluación.

De todo el universo de posibilidades o planos en que puede enumerarse la producción pública, el presupuesto expresa aquel plano en que la enumeración y definición de los productos hace posible la asignación previa y específica de los recursos para lograrlos. El presupuesto es así un instrumento de asignación de recursos para producir bienes y servicios, cuestión que, con ser básica y a veces decisiva en la ejecución de muchas políticas, no agota las formas o instrumentos que pueden utilizarse para lograrlas. Todos los instrumentos de regulación económico-social, por ejemplo, son medios de ejecución de políticas. Sin embargo, si bien es útil esta separación entre instrumentos de asignación directa de recursos e instrumentos de regulación para definir el plano de lo presupuestario, no puede aislarse un aspecto del otro o ignorar sus interrelaciones. En efecto, además de las relaciones obvias de complementariedad que se dan entre ellos para conformar el contenido de una política, no puede desconocerse que la gestión

y aplicación de los instrumentos de regulación sólo es posible mediante la utilización de recursos presupuestarios.

Ahora bien, el presupuesto es un artificio creado por el hombre. En otras palabras, descansa en una construcción lógica que debe tener coherencia interna, en el sentido de no contener contradicciones y, al mismo tiempo, y principalmente, debe ser eficaz a los propósitos práctico-concretos que justifican su diseño. El carácter sistémico que tiene el presupuesto motiva que, para el planteamiento teórico y conceptual, se recurra a las teorías de conjuntos y de redes. La primera se utiliza como instrumento para deslindar el campo de lo presupuestario del no presupuestario; la utilización de la teoría de redes hace posible visualizar las interrelaciones entre las acciones de producción que realiza el sector público y, por tanto, delimitar y jerarquizar el ámbito de los niveles de programación o —como más comunmente se conoce— de las categorías programáticas.

Para desarrollar el armazón conceptual, se parte de la definición de una serie de conceptos básicos y de las relaciones entre ellos, ya que son los elementos primarios que permiten construir el aparato teórico y conceptual en que descansa la técnica del presupuesto por programas.

Es así como se definen los siguientes conceptos:

- **Insumos:** recursos humanos, materiales, equipos y servicios que se requieren para el logro de un producto.
- **Producto:** bien o servicio que surge como resultado, cualitativamente diferente, de la combinación de insumos que requiere su producción.
- **Relación insumo-producto:** relación técnica que expresa la combinación de diversos insumos, en cantidades y calidades adecuadas y precisas, para obtener un determinado producto.
- **Proceso de producción:** proceso de combinar insumos para obtener un producto.
- **Relación de condicionamiento:** relación técnica entre productos, por la cual determinados productos condicionan y, a la

vez, son condicionados por la producción y características de otros. Es decir, las relaciones de condicionamiento son las que permiten reflejar las redes de producción pública.

3. Delimitación del campo de las acciones presupuestarias de las no presupuestarias.

Para fijar los límites del campo de lo presupuestario se hace necesario recurrir al concepto de "intersección", tal como es tratado en la teoría de conjuntos, ya que ello permite precisar las características que debe reunir un producto, tanto en las relaciones insumo-producto como en las de condicionamiento, para que pueda ser objeto de asignación de recursos.

Un requisito básico para que exista una relación insumo-producto es que el producto sea único y excluyente de otro producto de otra relación insumo-producto. Si, por el contrario, al producirse un producto, **por ese sólo efecto**, se produce otro u otros, no es posible la determinación de la relación técnica entre insumos y cada uno de los productos. Esta última situación se presenta cuando, si bien se producen dos o más productos distintos, no es posible fraccionar:

- el tiempo que se dedica a producir cada uno de ellos.
- los recursos o insumos que requieren
- el proceso de producción.

Por ejemplo, al aserrar madera, por ese sólo efecto se produce madera aserrada y aserrín. Allí se tienen dos productos distintos, pero es imposible distinguir el tiempo que la máquina destina a aserrar madera y a producir aserrín y no existe ningún criterio objetivo para atribuir la parte de la mano de obra y la parte del costo imputable de la máquina aserradora que son asignables a cada uno, ya que el proceso de producción es único e indivisible. No es posible producir madera sin producir aserrín.

Esto lleva a una conclusión que permite delimitar el campo de lo presupuestario: **los productos que se intersectan, al no cumplir el requisito básico de una relación insumo-producto, no pueden ser objeto, en forma individual, de asignación de recursos y, por tanto, no pueden ser objeto de presupuestación.**

De esto se deduce que en una red de condicionamiento los productos de dicha red deben ser excluyentes, a efectos de que el condicionamiento sea entre productos perfectamente diferenciados.

Como corolario de esta conclusión, podemos señalar dos requisitos básicos del ámbito de lo presupuestario:

- para que los productos sean excluyentes y no se intersecten, todas las categorías de presupuestación deben estar en un mismo plano de la producción, y
- el plano de lo presupuestario debe abarcar la totalidad del universo de la producción, ya que si ello no ocurre las categorías presupuestarias deberían complementarse abarcando dos o más planos para abarcar el universo, y entraría en contradicción con el primer requisito.

El plano de lo presupuestario es aquel en que los recursos pueden asignarse a productos previsibles, perfectamente definidos y perfectamente diferenciados y excluyentes de otros productos y que agotan el universo de la institución, sector o región que se presupuesta.

En función de la conclusión básica antes señalada, que permite deslindar el campo de lo presupuestario de lo no presupuestario, deben analizarse los diversos tipos de acciones que realiza el sector público, a objeto de determinar cuáles pueden ser objeto de asignación de recursos.

Dentro de los tipos de acciones que desarrolla el sector público existen algunas que reflejan relaciones insumo-producto con las características ya definidas (cada una de ellas origina un producto excluyente de otro producto) y otras que, originando productos y, por tanto, utilizando insumos, no cumplen con los requisitos de una relación de insumo-producto por reflejar productos intersectados.

Un primer tipo de acciones son las políticas. Estas acciones, entendidas como aquellas proposiciones que trascienden de la esfera interna de la organización y se refieren a cuestiones básicas de la sociedad, son las que justifican la existencia de un organismo, ya que éste se fundamenta por la contribución que realiza al logro de los objetivos de aquéllas. No obstante ello, no es posible presu-

puestar **por** políticas, pues sus productos se intersectan al intersectarse su ámbito y, en consecuencia, no conforman relaciones insumo-producto. Esto no implica que entre el plano de las políticas y el plano de lo presupuestario no existan relaciones, ya que se presupuesta **en función** de políticas.

En segundo lugar, y desde el punto de vista micro-administrativo, nos encontramos con las acciones de nivel primario que se realizan en las organizaciones públicas, a las que denominamos acciones operacionales. Estas acciones son el reflejo de micro-procesos de producción que culminan en productos primarios e indivisibles. Cada acción operacional, individualmente considerada, constituye una relación insumo-producto. O sea, toda acción operacional exige la utilización de insumos para la obtención de un producto. Esto no implica que todos esos productos sean excluyentes y expresen relaciones de insumo-producto perfectamente diferenciadas. Si al enumerar y agregar acciones operacionales, no se cuida que dicha enumeración se haga en un mismo plano, los productos tienden a intersectarse. Por tanto, las acciones operacionales cuyos insumos no pueden ser asignados en forma individualizada, debido a que sus productos se intersectan por estar en distintos planos de la realidad productiva pública, no pueden ser objeto de presupuestación.

Un tercer tipo de acciones son las llamadas acciones de regulación. Estas acciones tienen como propósito afectar comportamientos externos a la organización y como condicionantes a una o varias acciones operacionales. Por tanto, una acción de regulación es terminal de una red de acciones operacionales de una institución, ya que contribuye directamente al logro de una o varias políticas. En ese caso, tampoco es posible presupuestar por acciones de regulación, por cuanto éstas abarcan sólo una parte del universo de la producción institucional y, en consecuencia, no pueden cumplir el requisito de agregación y desagregación de todo el ámbito de lo presupuestario en productos excluyentes o no intersectados. Por otra parte, un requisito previo para presupuestar es la posibilidad misma de identificar toda la producción y, en el caso de las acciones de regulación su enumeración completa ex-ante contradice el carácter coyuntural, esporádico y particular que tiene este tipo de acción.

Del examen realizado se concluye que las **políticas, las acciones de regulación y las acciones operacionales que están en distin-**

tos planos de la realidad no pueden ser objeto de asignación formal de recursos, pues al intersectarse sus productos, no expresan relaciones insumo-producto perfectamente diferenciales.

Queda entonces reservado al campo presupuestario aquellas acciones operacionales cuyos productos son perfectamente definibles y diferenciables de otros productos pertenecientes a otras relaciones insumo-producto y que el total de ellos permita cubrir todo el campo de la producción pública. Esta condición —denominada de lo **posible** de presupuestar— permite agotar el universo del ámbito presupuestario sin duplicaciones y asignar recursos por productos.

No obstante, para precisar aún más el concepto y características de la acción presupuestaria, es necesario considerar una segunda condición ligada directamente con la idea de lo que es eficiente de presupuestar. Dicha condición —denominada de **relevancia**— implica que todo producto presupuestable debe requerir un centro de gestión productiva diversificado o especializado.

Un **centro de gestión productiva** es un centro de planificación, combinación y asignación formal de recursos en función de una producción previsible. Un **centro de gestión productiva diversificado** es aquél que, por razones de economías de escala de producción, tiene, bajo una misma organización formalmente individida o de mínimo nivel, varios procesos productivos diferenciados y, en consecuencia, produce diversos tipos de bienes o servicios; en cambio en un centro de gestión **productiva especializado** sólo se lleva a cabo un proceso productivo homogéneo, en razón de que así lo permiten las economías de escala.

Un centro de gestión productiva debe reunir, en forma simultánea, por lo menos los siguientes requisitos:

- i) Ser **relevante** en la red de condicionamiento, en el sentido de precisar la tecnología de producción aplicada o seleccionada y justificar el costo de aplicación de todo el proceso presupuestario a ese nivel.
- ii) Los centros de gestión productiva que conforman la red de producción de una institución o sector tienen que cumplir, simultáneamente, el doble requisito de precisar la tecnología de producción y, a la vez, no

sobrepasar el límite en la desagregación formal en la asignación de recursos que torne costoso, rígido o ineficiente el proceso integral de producción.

- iii) Dar lugar a un producto o productos terminales o intermedios.
- iv) Contar con una unidad administrativa responsable de planificar la gestión productiva y de combinar insumos en función de productos y, por tanto, una unidad en que coincidan la responsabilidad por la gestión productiva con la responsabilidad de ser centro formal de asignación de recursos.

Los centros de gestión productiva se agrupan, según el nivel de programación, en instituciones, sectores y regiones.

Institución, a los efectos presupuestarios, es la máxima organización formalizada de centros de gestión productiva, que tiene una responsabilidad unitaria, en todo el proceso presupuestario, ante quien jurídicamente aprueba su presupuesto. Toda institución genera productos terminales, porque a ese nivel de agregación formal de centros de gestión productiva, necesariamente se evidencia la producción que justifica, en último término, su existencia.

Sector, a los efectos presupuestarios, es una agrupación de centros de gestión productiva de acuerdo a la afinidad del tipo de producción realizada. Los sectores deben tener una correspondencia con los que se utilizan en el sistema de planificación a efectos de una mayor eficacia en la vinculación de los planes con el presupuesto.

Región, a los efectos presupuestarios, es una agrupación de centros de gestión productiva en función del ámbito geográfico de actuación (sea la localización geográfica de la producción, su destino o una combinación de ambos).

Ámbito presupuestario, es la agrupación de centros de gestión productiva ya sea a nivel institucional, sectorial o regional.

Centro legal de asignación de recursos financieros, es aquél que delimita el monto máximo para gastar en el ámbito programático y es definido por el organismo que aprueba el presupuesto.

No todo centro legal de asignación de recursos financieros coincide con un centro de gestión productiva.

Un centro legal de asignación de recursos financieros puede incluir uno o varios centros de gestión productiva. La delimitación de un centro legal de asignación de recursos debe responder a los siguientes requisitos:

- i) Ser lo suficientemente flexible a objeto de evitar rigidez al sistema de producción.
- ii) La magnitud de recursos involucrados debe ser de tal naturaleza que no se desvirtúe el control por parte de los órganos externos a la institución o sector.

En síntesis, la acción presupuestaria es un tipo especial agregado o combinado de acciones operacionales cuyos insumos y productos son definibles y perfectamente diferenciables de otras relaciones insumo-producto.

En función de su dimensión y tecnología de producción requiere una unidad de gestión productiva diversificado o especializado de suficiente relevancia a la cual se le asigna formalmente recursos. Por esta razón, la acción presupuestaria es una unidad de programación de recursos y, por lo tanto, constituye una categoría programática del presupuesto, que tiene una unidad ejecutora responsable, o una unidad coordinadora en el caso que haya más de una unidad ejecutora implicada en la producción.

Ahora bien, siendo la acción presupuestaria un tipo especial de relación insumo-producto, el propósito de toda acción presupuestaria es una producción, sea ésta terminal o intermedia.

El carácter terminal o intermedio de un producto está determinado por el ámbito que abarca el presupuesto y el papel que cada acción presupuestaria desempeña en la tecnología de producción. Así, son productos terminales para una institución los bienes o servicios que justifican su existencia y constituyen nudos terminales de la red de producción en ese ámbito. Por tanto, un producto es terminal de una red de producción cuando no sufre ningún otro proceso de transformación en la institución y condiciona directamente una política y, a veces, otro producto terminal de

la misma institución. Son productos intermedios todos aquellos cuya producción es exigida por los productos terminales y, en consecuencia, constituyen nudos intermedios de la red de producción que realiza una institución.

Los productos intermedios asumen distintas características según sus relaciones de condicionamiento con los productos terminales. En algunos casos los productos intermedios condicionan unidireccionalmente una determinada producción terminal y se denominan **productos intermedios directos**; en otros, los productos intermedios condicionan pluridireccionalmente la producción terminal y se denominan **productos intermedios indirectos**.

La existencia de productos intermedios indirectos, productos intermedios directos y productos terminales permite distinguir en la red de acciones presupuestarias, las que son terminales de las que son intermedias.

Una acción presupuestaria es terminal cuando su producción es parte directa de una determinada producción terminal de una institución o sector ya que la condiciona unidireccionalmente.

Las acciones presupuestarias que resultan en producción intermedia que condiciona en forma pluridireccional la producción terminal de una institución o sector son **acciones presupuestarias intermedias**.

El ámbito de lo presupuestario no sólo se compone de acciones presupuestarias; existen asignaciones financieras que no tienen relación con el proceso de gestión productiva de la institución o sector y que también forman parte del campo presupuestario. Esta situación se presenta porque no toda la gestión administrativa de un organismo exige que éste produzca siempre bienes y servicios. En algunos casos, la asignación financiera de recursos constituye una cesión de fondos para que en otro ámbito presupuestario (p. e. administración descentralizada) se realice el proceso de gestión productiva. En otros, existen asignaciones financieras de recursos que no tienen como objeto proveer los medios para un proceso de gestión productiva (p. e. servicios de la deuda pública) y constituyen una forma, sin intermediación productiva, de contribuir al logro de una política.

Para finalizar este punto es necesario señalar la existencia de ciertas acciones operacionales denominadas tareas que, si bien son relaciones insumo-producto, no cumplen los requisitos de una acción presupuestaria en lo referente a requerir un centro de gestión productiva, al cual se le asigna formalmente recursos; su dimensión hace oneroso asignar recursos a ese nivel, pero son base para el cálculo de los insumos de una acción presupuestaria.

4. Tecnologías de producción del sector público

La forma en que están condicionados los productos de las diversas acciones presupuestarias de una institución o sector constituyen una red de relaciones que denominaremos "red de acciones presupuestarias". A su vez, cada acción presupuestaria, como relación insumo-producto exige la combinación en cantidad y calidad adecuadas de insumos para producir un producto.

Esto obliga a que, para una correcta delimitación de las acciones presupuestarias, sea necesario considerar las distintas tecnologías de producción que surgen de las relaciones de insumo-producto y de las relaciones de condicionamiento que se producen en la institución o sector.

Cada centro de gestión productiva aplica una tecnología de producción que está dada por la combinación en cantidad, calidad y naturaleza de los insumos necesarios para obtener un producto. Esta tecnología se denomina "**tecnología del centro de gestión productiva**". Dada la cantidad y calidad del producto exigida al centro de gestión productiva por la red de condicionamiento de las acciones presupuestarias, el centro tiene diversas opciones tecnológicas para combinar los insumos requeridos.

A su vez, las relaciones de condicionamiento entre las diversas acciones presupuestarias conforman la "**tecnología institucional de producción**". En efecto, dada la cantidad y calidad de los productos terminales, la institución tiene varias opciones tecnológicas, que implican una selección diferente de acciones presupuestarias y de la forma en que ellas pueden condicionarse entre sí. La red de condicionamiento de acciones presupuestarias no está, en consecuencia, determinada, sino que es objeto de una decisión entre varias opciones. Por otra parte, toda tecnología de producción institucional está condicionada por las políticas a las cuales

sirven las acciones presupuestarias terminales de la red de producción institucional. Alteraciones en los objetivos de las políticas afectan la cantidad y calidad de los productos terminales y; a consecuencia de ello, puede ser necesaria una modificación de la tecnología institucional de producción.

Las opciones tecnológicas que tiene una institución pueden constituir variantes de una misma tecnología o implicar tipos de tecnologías diferentes.

Veamos primero este último concepto, a través del análisis de las tecnologías de uso común, tanto en la administración central como en las empresas públicas.

A título de ejemplo, se pueden distinguir, por lo menos, las siguientes tecnologías institucionales de producción:

a) **Por acciones presupuestarias terminales.** Esta tecnología se caracteriza por que todos los nudos de la red de condicionamiento son, al mismo tiempo, acciones presupuestarias. Es decir, cada nudo de la red de condicionamiento tiene insumos formalmente asignados y se produce una distinción clara entre acciones presupuestarias e intermedias. En esta tecnología las relaciones entre las producciones de las acciones presupuestarias son exclusivamente de condicionamiento y ningún producto de una acción presupuestaria es, a la vez, insumo de otra acción presupuestaria. Es el caso más general de aplicación en la administración central.

b) **Por módulos de gestión productiva.** Esta tecnología de producción tiene la particularidad de que los nudos intermedios de la red de condicionamiento son acciones presupuestarias; en cambio, los nudos terminales expresan los productos que se logran con la red intermedia de producción y no constituyen acciones presupuestarias por el hecho de que no tienen insumos formalmente asignados. Es el caso, por ejemplo, de una universidad cuya estructura organizativa es por departamentos.

c) **Por procesos.** En esta tecnología cada nudo de la red es una acción presupuestaria, pero ciertas acciones, las directamente vinculadas al proceso productivo, están encadenadas, es decir, la producción de unas, a la vez de condicionar a otras, son insumos de ellas. En este caso, en el ámbito de las acciones presupues-

tarias directamente vinculadas con el proceso productivo, las relaciones de condicionamiento son, al mismo tiempo, relaciones entre un insumo y la producción siguiente del proceso. Esta tecnología es de aplicación más común en las empresas industriales y mineras.

d) **Tecnologías mixtas.** En una institución o en una empresa, puede darse una combinación de dos o más tecnologías y este es el caso más común.

e) **Variantes tecnológicas.** Dentro de cada tecnología institucional de producción, existen variantes tecnológicas que dependen de las características y números de los nudos intermedios necesarios para lograr los productos terminales y de la forma en que cada nudo está inserto en la red de condicionamiento.

La variante tecnológica puede implicar cambios en la relación insumo-producto al interior de cada centro de gestión productiva, adición o supresión de centros de gestión productiva o alteraciones en la red de condicionamiento de producción institucional. El estudio de las variantes tecnológicas es útil a los efectos presupuestarios para examinar la posibilidad de economizar recursos o aumentar la productividad o producción.

5. **Caracterización de las categorías programáticas.**

Una vez precisado el concepto de acción presupuestaria y las distintas variantes en que se presenta el condicionamiento entre sus productos es sencillo deducir las distintas categorías programáticas. Las categorías programáticas son la formalización en el presupuesto de las diversas acciones presupuestarias, jerarquizándolas y delimitándolas, de forma tal que al expresar la red de condicionamiento, sean fiel reflejo, no sólo de la tecnología de producción de la institución y de sus centros de gestión productiva sino, además, del grado adecuado de flexibilidad y responsabilidad en la asignación y uso de los recursos para la obtención de los productos.

Las categorías programáticas generalmente utilizadas, a la luz de las precisiones que se derivan del análisis anterior, se conceptualizan de la siguiente manera:

a. **Programa**

Es una categoría programática cuya producción es terminal de la red de acciones presupuestarias de una institución, sector o región. Tiene las siguientes características:

- es la categoría programática de mayor nivel en el ámbito de la producción terminal;
- expresa la contribución a una política, ya que refleja un propósito esencial de la red de acciones presupuestarias que ejecuta una institución o sector, a través de la producción terminal,
- se conforma por la agregación de categorías programáticas de menor nivel que confluyen al logro de su producto.

b. **Sub-programa**

Es una categoría programática cuyas relaciones de condicionamiento son exclusivas con un programa. Cada sub-programa, por sí solo, resulta en producción terminal. Las características básicas de un sub-programa son las siguientes:

- la producción terminal de cada sub-programa precisa, a un mayor nivel de especificidad, la producción del programa;
- la producción de todos los sub-programas es sumable en unidades físicas, sin pérdida del significado de la unidad de medición de la producción del programa del cual forman parte;
- los insumos de los sub-programas son sumables a nivel del programa en términos financieros, y cada tipo de insumo de todos los sub-programas es sumable en términos de unidades físicas.

En otras palabras, cuando el producto terminal de un programa admite desagregaciones en productos parciales, que también son terminales, cada uno de estos últimos productos origina un sub-programa, siempre que exija un centro de gestión productiva.

c. **Proyecto**

Es una categoría programática cuyo producto es un bien de capital y puede incluir los servicios capitalizables correspondientes (este último caso, se refiere a los estudios, elaboración de anteproyectos y gastos de dirección y planificación de un proyecto). Consiste en un conjunto de obras complementarias y actividades específicas que tienen un propósito común, se planifican como conjunto y cuentan con un centro único de gestión productiva.

El propósito del proyecto sólo se cumple al finalizar su construcción. Sin embargo, en el caso de proyectos de gran magnitud, cada una de sus etapas satisface en forma parcial dicho propósito. Es decir, una etapa de un proyecto es siempre un producto acabado, listo para servir a su propósito.

El concepto de etapa de un proyecto no debe confundirse con el concepto de tarea o trabajo, que son productos intermedios en relación al producto del proyecto.

Un proyecto, excepcionalmente, puede estar constituido por una sola obra.

Un proyecto no forma parte de un programa cuando su producto se transforma en medio de los distintos productos terminales de la institución o sector; en cambio, forma parte de un programa, cuando su producto se transforma en requisito de una producción terminal de la institución o sector.

d. **Actividad**

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

En función de su relación de condicionamiento a los programas, las actividades pueden ser: i) específicas, ii) comunes, iii) centrales.

i) Actividad específica

Es una categoría programática cuyo producto es condición exclusiva de una producción terminal y forma parte integral del programa, sub-programa o proyecto que lo expresa. Tiene las siguientes características:

- es una acción presupuestaria terminal cuya producción es intermedia directa;
- los insumos son sumables presupuestariamente a nivel de programa, sub-programa y proyecto, en los mismos términos ya señalados para el caso de los sub-programas;
- todas las actividades específicas de un programa o sub-programa condicionan el cumplimiento y las características de una producción terminal.

En el caso de los programas que se abren en sub-programas, son actividades específicas las que, en última instancia, condicionan exclusivamente la producción terminal del programa.

ii) Actividad central

Es una categoría programática cuya producción condiciona a todos los programas de una institución, sector o región y no es parte exclusiva de ningún programa o sub-programa en particular. Tiene las siguientes características:

- es una acción presupuestaria intermedia cuyas relaciones de condicionamiento son pluridireccionales hacia todas las acciones presupuestarias y, generalmente se corresponden con acciones presupuestarias de dirección y apoyo a toda la gestión productiva.
- los insumos no son sumables presupuestariamente a nivel de las categorías programáticas condicionadas; sólo pueden sumarse por estimación extra presupuestaria.

iii) Actividad común

Tiene todas las características de una actividad central, salvo

que condiciona dos o más programas, pero no a todos los programas de la institución o sector.

e. **Obra**

Es la acción presupuestaria de mínimo nivel, en términos de asignación formal de recursos, que expresa la desagregación de un proyecto en los diversos productos que lo componen, ninguno de los cuales, por sí solo, es condición suficiente para el logro de propósito del proyecto, excepto en el caso de que un proyecto esté integrado por una sola obra.

f. **Tarea o trabajo**

Es la acción operacional de máximo nivel dentro del ámbito de las acciones no presupuestarias. No cumple con el requisito de ser un centro formal de asignación de recursos, pero es básica para el cálculo de insumos de una actividad u obra e indispensable para el análisis de la eficiencia de la tecnología de producción. Los productos de las tareas se combinan para lograr un producto cualitativamente diferente que representa el resultado de una actividad u obra; por ello los productos físicos de las tareas no son sumables para llegar al producto de la actividad u obra. De lo anterior se deduce que las relaciones de condicionamiento de las tareas con una actividad o con una obra son siempre exclusivas a un producto y, por tanto, unidireccionales.

6. **Relación entre las tecnologías de producción y las categorías programáticas.**

Como se señaló anteriormente, las categorías programáticas deben reflejar cada tipo de tecnología de producción utilizada. En la tecnología de producción por acciones presupuestarias terminales los programas reflejan producción terminal y las actividades, producción intermedia. En la tecnología de producción por módulos de gestión productiva sólo se puede presupuestar por producción intermedia, o sea por actividades. Por último, en el caso de la tecnología de producción por procesos, cada proceso de producción terminal refleja un programa y cada producción intermedia una actividad. En este caso se define como producción terminal de la red toda la línea de producción por procesos, con lo cual la red de producción queda transformada, en su

expresión presupuestaria, en una red de acciones presupuestarias terminales e intermedias.

Por tanto, para presupuestar en una institución o sector es básico identificar la tecnología de producción, lo que implica precisar los diversos centros de gestión productiva y la forma en que están relacionados entre sí, a través de la red de condicionamiento. Definida la red de producción y los centros de gestión productiva se han cumplido las dos condiciones básicas para presupuestar, la de posibilidad y la de relevancia. En la práctica, en cualquier institución no sólo se puede encontrar uno de los tres tipos de tecnologías señaladas sino que, normalmente, se encuentran combinaciones de ellas. Así, por ejemplo, en una empresa siderúrgica, puede darse una combinación de la tecnología de producción por acciones presupuestarias terminales con la tecnología de producción por procesos.

7. Medición de la producción e indicadores de la gestión presupuestaria.

a. Aspectos generales

El resultado de cualquier producción tiene aspectos cuantitativos y cualitativos. En algunos casos el aspecto cuantitativo es relevante y significativo de la gestión productiva y, por tanto, es relativamente fácil identificar una unidad de medida eficaz para expresar el volumen de producción. Pero aún en esos casos, los aspectos cualitativos de la producción pueden ser tanto o más importantes que los aspectos cuantitativos; por ejemplo, en la enseñanza primaria, es tan importante la cuantificación de los egresados y los alumnos que reciben la enseñanza en este nivel, como el tipo y calidad de la enseñanza que se imparte. En otros casos, los aspectos cuantitativos de la producción son poco significativos de la misma y sólo la formulación cualitativa de los propósitos perseguidos le otorga sentido al producto. Es el caso, por ejemplo, de un programa de relaciones internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores, donde es difícil o imposible cuantificar el producto terminal porque los resultados perseguidos no tienen una esencia cuantitativa.

Estas consideraciones son válidas para todas las acciones presupuestarias, sean estas terminales o intermedias. De esta

forma habrá programas y actividades donde la cuantificación del producto no es útil ni conveniente y, para analizar la eficiencia de su gestión se tiene que recurrir a indicadores parciales o a indicadores de acciones operacionales, así como al análisis de los aspectos cualitativos.

b. La medición de la producción

Situado el análisis en el ámbito de lo cuantificable surge el problema de definir conceptos y unidades de medidas representativas de la producción. Estos conceptos y unidades deben servir para identificar y cuantificar rigurosamente la producción de las distintas acciones presupuestarias.

En algunos casos la producción de una acción presupuestaria es un proceso contínuo que abarca varios períodos presupuestarios. Esto obliga a la utilización de los siguientes conceptos a nivel de la producción terminal.

- i) **Meta:** La meta expresa la cantidad de un producto terminal acabado; en consecuencia, dicho concepto queda reservado exclusivamente para expresar la cantidad de producción de un programa, sub-programa o proyecto. También se usa este concepto para la medición de un producto terminal que no surge de una acción presupuestaria, como en el caso de la tecnología de producción por módulos. La unidad de medida que se seleccione para expresar la meta depende de la naturaleza y características de cada acción presupuestaria terminal.
- ii) **Producción—meta:** La producción-meta expresa el volúmen total de producción de una acción presupuestaria terminal, incluídos los productos que están en proceso hacia la meta perseguida.

La cuantificación de la producción-meta es una medición útil para el cálculo de la producción intermedia y los insumos físicos y financieros que son necesarios para la realización de la gestión productiva. En cambio, la meta expresa la cantidad de producción terminal acabada; es decir, aquella que ha cumplido todo el

proceso que persigue la acción presupuestaria y es útil para establecer las relaciones entre la acción presupuestaria y la política perseguida con ella.

La cuantificación de la meta coincidirá con la de la producción-meta en aquellos casos en que no hay productos en proceso dentro del ejercicio presupuestario.

Según sea la complejidad técnica de la producción terminal, en ciertos casos es insuficiente la selección de una sola unidad de medida que sea significativa del volumen del producto. Cuando ello ocurre conviene seleccionar dos o más unidades de medida que se complementen para aumentar el significado de la cantidad producida.

- iii) **Cantidad de producción intermedia:** Es el concepto que expresa el producto de una actividad, proyecto u obra.

La cantidad de producción intermedia es útil para medir la producción cuando se debe presupuestar por actividades y no por programas, como en los casos en que es posible cuantificar la producción intermedia para relacionarla como condicionante de la producción terminal. En ambas situaciones la cuantificación de la producción intermedia es útil para la determinación de las tareas y, por tanto, de los insumos que aquella requiere (cuantificación del condicionamiento hacia atrás), así como para analizar la coherencia cuantitativa del condicionamiento de la producción intermedia con la producción condicionada (condicionamiento hacia adelante).

Naturalmente, en algunos casos el producto intermedio puede tener sólo un carácter esencialmente cualitativo y, en consecuencia, la relación de condicionamiento no permitirá analizar la coherencia cuantitativa entre los productos.

- iv) **Volumen de tarea o trabajo:** Es el concepto que expresa el producto de una tarea o trabajo, que permite el cálculo directo de los insumos de una actividad u obra.

c. **Indicadores de la gestión presupuestaria.**

Los indicadores complementan la medición de la producción a través de la medición de otros aspectos de la gestión productiva, útiles para calcular insumos, relaciones entre insumos, eficiencia interna del centro de gestión productiva, eficiencia de la red de condicionamiento, eficacia de la producción de productos terminales, capacidad de producción institucional, etc. Todo esto permite disponer de una visión más completa de la gestión presupuestaria desde el punto de vista cuantitativo aunque, como ya se señaló, para analizar en forma integral dicha gestión deben examinarse también los aspectos cualitativos.

A continuación se señalan los principales indicadores que pueden utilizarse para complementar la medición de la gestión presupuestaria.

- i) **Indicador operacional:** Expresa el producto de una acción operacional y sirve para reflejar la diversidad de las operaciones simples que se realizan en una tarea.

Generalmente se utilizan por enumeración selectiva de las principales operaciones simples sin agotar el universo de las mismas.

Los indicadores operacionales son especialmente útiles cuando el producto de la actividad es esencialmente cualitativo. Por ejemplo, en una investigación un conjunto de indicadores operacionales puede ser una referencia útil para el cálculo de recursos, como complemento de la determinación a priori de los insumos básicos que requiere dicha investigación.

- ii) **Coefficiente de insumo-producto:** Es una relación cuantitativa que expresa la cantidad de insumo por unidad física de producto o, en algunos casos, la cantidad de insumo por unidad de valor del producto o la unidad de valor de insumo por unidad física de producto.

Es útil para la determinación de patrones técnicos que permitan el cálculo directo de insumos para diversos niveles de productos. Para propósitos prácticos de la formulación y

evaluación presupuestaria sólo es posible utilizar un grupo reducido de coeficientes de insumo-producto que sean altamente significativos. Estos coeficientes varían con cambios en la tecnología de producción, cambios en la escala de producción, razones externas a la gestión productiva (restricciones legales, clima, particularidades regionales, alteraciones en los otros centros de gestión productiva que condicionan la tecnología interna de producción del centro de gestión productiva, etc.) Además, variaciones en la composición y calidad del producto también modifican dichos coeficientes. Se hace necesario considerar todas las variables antes señaladas en la determinación de un conjunto de coeficientes de insumo-producto que sean útiles para formular y evaluar el presupuesto, y ello obliga a un extremo cuidado en su uso y a su revisión permanente.

- iii) **Coeficiente entre insumos:** Como complemento de la relación insumo-producto, cuando un insumo es básico o determinante de la producción, la cantidad y calidad de varios de los restantes guardan una cierta proporción con relación al primero. Esto origina los coeficientes de relación entre insumos. Por ejemplo, la relación enfermeras-médico en un programa de atención hospitalaria es una relación entre insumos.
- iv) **Indicadores de eficiencia:** Son relaciones cuantitativas que reflejan la eficiencia interna de un centro de gestión productiva o de la red de condicionamiento entre las acciones presupuestarias.
- **Indicador de eficiencia interna.** Este tipo de indicador permite conocer el nivel de eficiencia o productividad a nivel de cada centro de gestión productiva. A título de ejemplo, se pueden mencionar los siguientes indicadores:

costo por alumno de la enseñanza primaria.

costo del egresado de ingeniería química.

kgs. de hierro por m³ de hormigón.

días—hombre por tonelada de acero.

días—cama utilizadas por días—cama disponibles de utilización.

cantidad de días—clase por año lectivo.

- **Indicador de eficiencia de la red de producción.** Estos indicadores sirven para estudiar la racionalidad de la estructura de la red de acciones presupuestarias. Ejemplo de estos indicadores son los siguientes:

días—hombre de personal en actividades centrales y comunes por días—hombre de producción terminal.

costo de la producción terminal en relación al costo de la producción intermedia.

m² de espacio físico por personal ocupado.

relación entre el personal técnico y el administrativo (a nivel de toda la red institucional).

Los indicadores arriba señalados son elementos que, con otros tipos de indicadores parciales, permiten realizar los análisis más complejos que exige el estudio de eficiencia de la producción o de la organización.

- v) **Indicador de eficacia de la producción terminal:** Refleja el grado de satisfacción de la demanda que se alcanza a través de la producción terminal. Por ejemplo, reducción de un porcentaje del analfabetismo.
- vi) **Indicador de capacidad de producción:** Son indicadores que reflejan la capacidad potencial de producción sobre la base de la infraestructura existente y de la dotación necesaria de insumos críticos.

8. Planos de análisis de la gestión presupuestaria

Los conceptos desarrollados a lo largo de este capítulo permiten precisar los planos en que puede analizarse la gestión presupuestaria, tanto en la fase de formulación del presupuesto como

en las de aprobación y análisis de los resultados de su ejecución. Al respecto se distinguen tres planos:

a. Eficiencia del centro de gestión productiva.

Consiste en verificar las variantes tecnológicas que permiten que el producto se obtenga con el mínimo de insumos en cada categoría programática (coeficiente de insumo-producto, relación entre insumos, indicador de eficiencia interna, etc.)

b. Eficiencia de la red de gestión productiva.

Consiste en analizar la tecnología institucional de producción así como las variantes tecnológicas a efectos de verificar si los productos intermedios son los mínimos y los más eficaces para el logro de un máximo de productos terminales (indicador de eficiencia de la red de producción, indicadores de capacidad de producción, etc.).

c. Eficacia de los productos terminales.

Consiste en verificar si la calidad, cantidad y combinación de los productos terminales es la adecuada para el logro de las políticas perseguidas (relación entre los productos terminales y las políticas). Este tipo de análisis sólo se puede hacer como una síntesis de los aspectos cuantitativos y cualitativos de los productos terminales en relación al objetivo perseguido con las políticas. Por ejemplo, la eficacia de un programa de viviendas populares debe analizarse no sólo en términos de la reducción del déficit de viviendas sino también por la calidad de las viviendas producidas, el precio de las mismas en relación a la capacidad de pago de los usuarios, la localización de las viviendas, etc. Este tipo de análisis permite establecer vinculaciones entre los planes y el presupuesto.

CAPITULO V

CONSIDERACIONES FINALES

Tal como surge de la lectura del documento, éste se orientó básicamente a analizar la nueva legislación presupuestaria en la región y a plantear un marco teórico-conceptual de la técnica del presupuesto por programas como respuestas a las inquietudes vertidas en diversas reuniones técnicas. La selección que se ha hecho de estos temas obedece a que se considera que ellos reflejan dos de los mayores obstáculos de naturaleza técnica que se han presentado y se presentan aún, para una eficaz utilización y aplicación del presupuesto por programas.

En los dos temas, el documento plantea inquietudes y criterios para avanzar hacia su superación, pero ambos requieren ser investigados de manera sistemática a fin de arribar a soluciones de alcance regional que, a la vez, contemplen las particularidades de cada país.

Se estima que el análisis de este documento por los especialistas de los países y el aporte que éstos brinden en la discusión de los planteamientos que contienen permitirá dilucidar los aspectos legales y teórico-conceptuales que han de servir de marco para la modernización de los sistemas presupuestarios en la región.

Como una línea práctica para avanzar en dichos temas, se considera que cada uno de ellos debería ser objeto de una investigación. En materia jurídico-legal sería conveniente la realización de un análisis comparativo de la legislación vigente que permita, a través de las conclusiones que se obtengan, efectuar recomendaciones concretas sobre la remoción de obstáculos de naturaleza legal. En lo que se refiere a los aspectos teórico-conceptuales, los planteamientos que contiene el documento podrían servir de base para la discusión en seminarios, foros y otro tipo de reuniones técnicas a efectos de precisarlos aún más y satisfacer el reclamo tan reiterado de los especialistas de obtener "uniformidad conceptual" y un "lenguaje común".

APENDICE

Documentos de referencia para el Capítulo II de este trabajo:

- Recopilación de Recomendaciones de Seminarios y Reuniones de Directores de Presupuesto de Centro América y Panamá (SIECA - Julio - 1973) — 1963/1969
- 1er. Seminario Interamericano de Presupuesto. (Caracas, 1971)
- 2do. Seminario Interamericano de Presupuesto. (Lima, 1972)
- Primeras Jornadas de Presupuesto por Programas. (Santa Rosa, Argentina, 1972).
- 3er. Seminario Interamericano de Presupuesto. (Santiago de Chile, 1973).
- Segundas Jornadas de Presupuesto por Programas. (Tucumán, Argentina, 1973).
- 4to. Seminario Interamericano de Presupuesto. (México, 1974).
- Terceras Jornadas de Presupuesto por Programas, Paraná, Argentina, 1974).
- 5to. Seminario Interamericano de Presupuesto. (Quito, Ecuador, 1975)
- 1a. Reunión de Directores de Presupuesto y Contabilidad de Centro — América y Panamá. (Guatemala, 1975).
- 2da. Reunión de Directores de Presupuesto y Contabilidad de Centro — América y Panamá. (El Salvador, 1976).
- 6to. Seminario Interamericano de Presupuesto. (Brasilia, 1977).
- 3a. Reunión de Directores de Presupuesto y Contabilidad de Centro América y Panamá. (Panamá, 1977).

**INFORME DE LA COMISION DE TRABAJO SOBRE EL
TEMA II "PROGRAMACION PRESUPUESTARIA:
EXPERIENCIAS Y PERSPECTIVAS DE APLICACION"
DEL VII SEMINARIO INTERAMERICANO DE PRESUPUESTO**

INFORME DE LA COMISION DE TRABAJO

TEMA II

"La Programación Presupuestaria: Experiencias y perspectivas de aplicación"

A. CONSIDERACIONES GENERALES.

El documento que se presenta a continuación del Plenario por la Comisión de Trabajo Nº 2, está dividido en dos partes. En la primera de ellas, se formulan las conclusiones y recomendaciones que surgieron del debate realizado. En la segunda parte, se incluye un anexo que contiene la experiencia, situación presente y perspectivas de la aplicación de la técnica del presupuesto por programas en Argentina, Brasil, Costa Rica, Chile, El Salvador, España, México, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, Guatemala, Venezuela y Ecuador.

La Comisión, al abordar el tema central y los vinculados a él, orientó sus trabajos con el fin de establecer líneas de investigación que permitan conferir continuidad al proceso de mejoramiento del presupuesto por programas. Se trata de establecer un sistema de sugerencias a los países, por medio de las cuales se genere un programa de trabajo que se constituya en la preocupación principal de las reuniones interamericanas de presupuesto, en cuyos períodos de sesiones se formularían proyectos de trabajos considerando los progresos de la ejecución de las actividades en marcha.

B. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. Aspectos conceptuales y metodológicos de la técnica del Presupuesto por Programas

Conclusiones

- a) Para el tratamiento del tema, la Comisión contó con un documento básico presentado por la Asociación Interamericana de Presupuesto Público (ASIP), con un documento sobre diversas experiencias en planificación y presupuesto elaborado por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, y con trabajos

sobre experiencias nacionales en la aplicación de la técnica del presupuesto por programas presentados por Argentina, Brasil, México y Perú. Asimismo, la Comisión tomó conocimiento de la experiencia acumulada, en materia de planificación y programación presupuestaria, de los restantes países participantes de este VII Seminario, incluyendo un informe sobre dicho tema de un representante de España.

El documento básico en su capítulo IV se presenta en un momento en que la mayoría de los países de América Latina tienen en funcionamiento sistemas de presupuesto por programas que están enfrentando diversos tipos de dificultades. Por ello, la Comisión considera valiosa la aportación realizada, ya que motivará una mayor confianza en la técnica del presupuesto por programas y permitirá una mejora sustancial en los sistemas presupuestarios de los países de la región.

- b) Los planteamientos conceptuales que conforman el mencionado Capítulo IV reflejan una propuesta de basamento teórico de la técnica del presupuesto por programas, aplicable a todo el sector público.

En función de este objetivo, el documento no se refiere expresamente al presupuesto como instrumento de la planificación, ni como instrumento fundamental de la política económica. Sin embargo, al señalar la vinculación necesaria que existe entre los productos terminales y las políticas, se está determinando que la cantidad y calidad de la producción pública deben estar condicionadas por las políticas de desarrollo.

- c) En dicho trabajo se analiza el modo de operar de la técnica presupuestaria partiendo de la condición del Estado como productor de bienes y servicios. Es por ello que se definen una serie de conceptos básicos, tales como: insumo, producto, relación insumo-producto, relación de condicionamiento y proceso de producción, para después derivar las características que deben reunir las acciones públicas que deben ser objeto de presupuestación.

La delimitación y jerarquización de las acciones presupuestarias permite, a su vez, derivar las distintas categorías programáticas.

- d) Uno de los aspectos novedosos del documento, y que brinda el marco operativo adecuado para realizar las aperturas programáticas, es la caracterización de los distintos tipos de tecnología de producción, que reflejan las formas en que se relacionan los distintos productos.
- e) Asimismo, en el documento se establecen reglas objetivas para distinguir entre la producción de bienes y servicios que contribuyen directamente al logro de las políticas, de los bienes y servicios necesarios para la producción de aquellos.

Esto permite delimitar el ámbito de las diversas categorías programáticas, bien sea desde los enfoques de programación sectorial y regional, como del institucional.

Recomendaciones

- a) Se recomienda profundizar el análisis de los "Planteamientos conceptuales del Presupuesto por Programas", incluido como Capítulo IV del documento "La técnica del Presupuesto por Programas en América Latina", presentado por A. S. I. P.

El mecanismo de análisis que se recomienda podría ajustarse a las pautas siguientes:

- Solicitar al Gobierno de la República de Venezuela que, a través de su Oficina Central de Presupuesto, envíe a los países miembros de la ASIP, el documento "Bases Teóricas del Presupuesto por Programas" que sirvió de fundamento para la preparación del mencionado Capítulo IV del llamado documento básico.
- Invitar a las oficinas nacionales de presupuesto que

remitan por escrito a los autores del trabajo mencionado, las observaciones que consideren oportuno realizar sobre el mismo, dentro del tiempo que resta del corriente año.

- b) Dado los avances y obstáculos que se presentan en la implementación del Presupuesto por Programas en América Latina, se estima oportuno recomendar que personal técnico de las oficinas nacionales de presupuesto intercambien experiencias personales y bibliográficas en forma regular y permanente.
- c) Se recomienda la iniciación en el ámbito interamericano, de una investigación que recoja la experiencia de los países latinoamericanos en la aplicación del presupuesto por programas.
- d) Se considera conveniente incorporar aspectos relativos a ingresos en la temática de los próximos seminarios, toda vez que ellos constituyen parte integrante y fundamental del sistema presupuestario.

2. Vinculación del Presupuesto por Programas con los demás instrumentos de la Planificación

Conclusiones

- a) Se conocieron diversas experiencias en materia de vinculación entre planes de desarrollo, planes operativos y presupuestos por programas; y se reconoció que en varios países se están realizando importantes progresos a través de la aplicación de medidas tales como: adopción del enfoque sectorial programático; apertura programática en planes de desarrollo y planes operativos; mejoramiento en la asignación de recursos para el cumplimiento de objetivos y metas; perfeccionamiento de los sistemas de control y evaluación.
- b) Se reconoció que, si bien se han realizado importantes progresos, subsisten en muchos casos serios problemas para la vinculación entre los presupuestos por programas y los demás instrumentos de la planificación, que se

pueden agravar si los instrumentos de planificación y presupuesto usan categorías no vinculables entre sí.

- c) Se estuvo de acuerdo en que no existen estudios adecuados que permitan conocer los resultados de las experiencias de los países en este aspecto.

Recomendaciones

- a) Que se lleve a cabo por los países una investigación sobre la vinculación de la técnica del Presupuesto por Programas con los demás instrumentos de la planificación, que considere: la descripción de las diversas experiencias y la evaluación de sus resultados; y las recomendaciones para mejorar tanto la programación presupuestaria como la vinculación del presupuesto por programas con los demás instrumentos de la planificación.
- b) Que aunque no exista un sistema suficientemente desarrollado de planificación, se impulse el presupuesto por programa ya que este es un elemento clave para el mejoramiento de la planificación del desarrollo económico y social.
- c) Que se mantenga una información permanente de los progresos de la planificación en América Latina para posibilitar una mejor integración entre el presupuesto y los demás instrumentos de la planificación.

3. La Contabilidad dentro de los Procesos Presupuestarios y de Planificación.

Conclusiones

- a) Se reconoció que se han realizado importantes progresos en el mejoramiento de la Contabilidad Pública, pero, a la vez, se llamó la atención sobre los diversos criterios que se están aplicando en las experiencias nacionales.
- b) Se estuvo de acuerdo en que en el área de contabilidad existen aún serios problemas en cuanto a su relación con los sistemas de información para la planificación.

Recomendaciones

- a) Que se continúen los esfuerzos para que la contabilidad se constituya en un verdadero instrumento de información y control del Presupuesto por Programas y que se considere, en especial, la vinculación que debe existir entre los sistemas contables y los sistemas de información de Planes y Presupuestos por Programas.
- b) Que los sistemas de información se nutran de principios y métodos de disciplinas como la contable y la estadística.
- c) Que se perfeccione la organización para el funcionamiento de los sistemas de información.
- d) Que se continúen los esfuerzos para el establecimiento de criterios básicos y uniformes para los sistemas contables dentro del Presupuesto por Programas.
- e) Que los países inicien una investigación para evaluar los progresos en contabilidad del Presupuesto por Programas y se propongan las bases para su mejoramiento.

4. Presupuestos Provinciales, Estatales y Locales.

Conclusiones

- a) Se tomó nota con gran interés de las exposiciones que sobre este tema se presentaron al Panel organizado por la Asociación Argentina de Presupuesto Público (A. S. A. P.), como también de las diversas intervenciones de los participantes.
- b) Se reconoció que esta materia es prioritaria en la consideración de los aspectos regionales del desarrollo, ya que el presupuesto por programas es un elemento dinamizador del desarrollo a nivel estatal, provincial o municipal.
- c) Hubo coincidencia en que no existe suficiente desarrollo

en la aplicación del presupuesto por programas a estos niveles.

Recomendaciones

- a) Que los Gobiernos Nacionales continúen con sus esfuerzos para implantar el Presupuesto por Programas en los niveles provinciales, estatales y municipales.
- b) Que se estudien pautas metodológicas, de aplicación uniforme, para posibilitar la vinculación entre el presupuesto a nivel nacional y los presupuestos a niveles provinciales, estatales y locales, y entre éstos y los planes de desarrollo en los respectivos niveles.
- c) Que se lleve a cabo una investigación para conocer los esfuerzos en los diversos países, proponiéndose bases para su perfeccionamiento.

5. Legislación en materia de Programación Presupuestaria

Conclusiones

- a) Se conocieron antecedentes sobre la reciente legislación de varios países en materia de programación presupuestaria.
- b) Se estuvo de acuerdo en señalar que no existe información completa sobre legislación presupuestaria de América Latina.
- c) Se reconoció que las bases legales son más efectivas cuando son resultantes de prácticas y experiencias concretas. No obstante, una legislación adecuada puede ayudar a impulsar el mejoramiento de la programación presupuestaria.

Recomendaciones

- a) Que se prepare una recopilación actualizada de todas las leyes inherentes al Presupuesto por Programas en América Latina.

- b) Que se haga un análisis comparado de las diversas legislaciones en lo que respecta a la relación entre el presupuesto por programas y los demás instrumentos de la planificación.

6. Programación Presupuestaria de Empresas Públicas.

Conclusiones.

- a) Se reconocieron los importantes progresos que se han realizado en la aplicación de la programación presupuestaria en las empresas públicas.
- b) Se coincidió en que aún es necesario desplegar un gran esfuerzo para difundir el Presupuesto por Programa a las empresas estatales y organismos descentralizados.
- c) Se constató que, si bien existen varios estudios sobre empresas públicas y la aplicación técnica de programación presupuestaria, no se ha realizado un relevamiento sistemático de las diversas experiencias latinoamericanas.

Recomendación

- a) Que se realice una investigación sobre la aplicación del presupuesto por programas a las empresas públicas y se propongan mejoramientos en las bases metodológicas, teniendo en cuenta las investigaciones que se están realizando en general sobre programación presupuestaria.

7. Adiestramiento

Conclusiones

- a) Se tomó nota de los importantes aportes en materia de capacitación a nivel, tanto internacional, como nacional.
- b) Se destacó que el abundante material bibliográfico latinoamericano no se encuentra suficientemente sis-

tematizado para ser utilizado en los programas de capacitación existentes.

Recomendaciones

- a) Que se prepare, en forma continua, material docente sobre metodologías y experiencias en materia de Presupuesto por Programas y se difunda lo más ampliamente posible.
- b) Que este material surja de las investigaciones propuestas en esta Comisión y de los proyectos de estudios que se detecten en el futuro.
- c) Que los cursos de capacitación a nivel internacional se organicen teniendo en cuenta los períodos más adecuados para que asista el mayor número de participantes.

8. Recomendación General

El Seminario sugiere que las Oficinas Nacionales de Presupuesto, con el apoyo de la A. S. I. P. y la cooperación de los organismos internacionales, procuren establecer los procedimientos que consideren convenientes para la concreción de las recomendaciones formuladas.

Asimismo, se solicita al señor Presidente del VII Seminario que, conjuntamente con la A. S. I. P., organicen las tareas necesarias para la puesta en marcha de dichas recomendaciones hasta el próximo Seminario Interamericano de Presupuesto.

BUENOS AIRES, agosto de 1978.

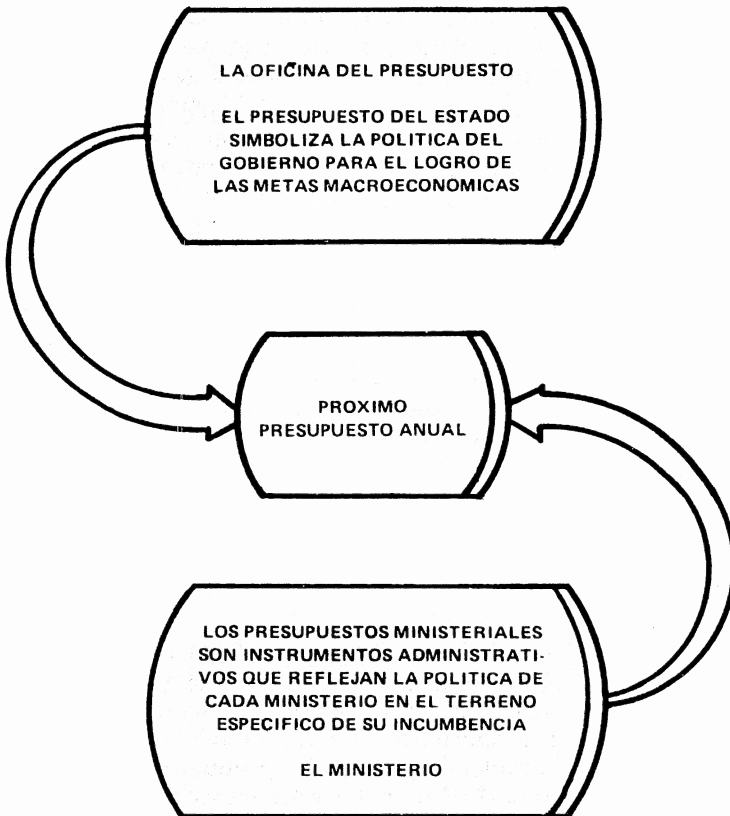
FORMA Y SUSTANCIA DEL PROCESO DE PLANIFICACION PRESUPUESTARIA*

Por David Klein**

- * Tomado de la Revista Nº 2 "Finanzas y Desarrollo" publicada por el Fondo Monetario Internacional y el Grupo del Banco Mundial.
- ** Ciudadano de Israel, es economista en el Departamento de Finanzas Públicas del Fondo. Titulado de la Universidad Hebrea de Jerusalén, ingresó en el Fondo en 1966 tras haber desempeñado funciones de planificación fiscal en el Ministerio de Hacienda de Israel.

GRAFICO 1.

IDEA GENERAL DEL PROCESO DE PLANIFICACION



Todos los países preparan un presupuesto y, en consecuencia, hasta en los menos desarrollados existe una oficina a esos efectos, aunque en distintos lugares se la conozca por nombres diferentes y encaje de diversos modos en el engranaje administrativo. Pero, cualquiera que sea el nombre que se le dé y su organización, sus funciones deben estar a tono con el grado de desarrollo del país. En las primeras etapas del desarrollo sus funciones son esencialmente contables; su misión es velar por que se incorporen en el presupuesto nacional todos los gastos de los órganos del sector público. Bastante a menudo estos últimos tratan de excluir del presupuesto ciertos gastos que, a veces, son para la defensa o el desarrollo o para otros rubros menos importantes. La oficina del presupuesto y la persona que desempeña las funciones de contador general (si es que existe) tienen que evitar que eso ocurra y deben procurar que el presupuesto sirva de instrumento eficaz de control. Con respecto a los ministerios esto significa que no pueden gastar más de lo que tienen asignado en el presupuesto, sobre todo en términos del número de personas que pueden emplear.

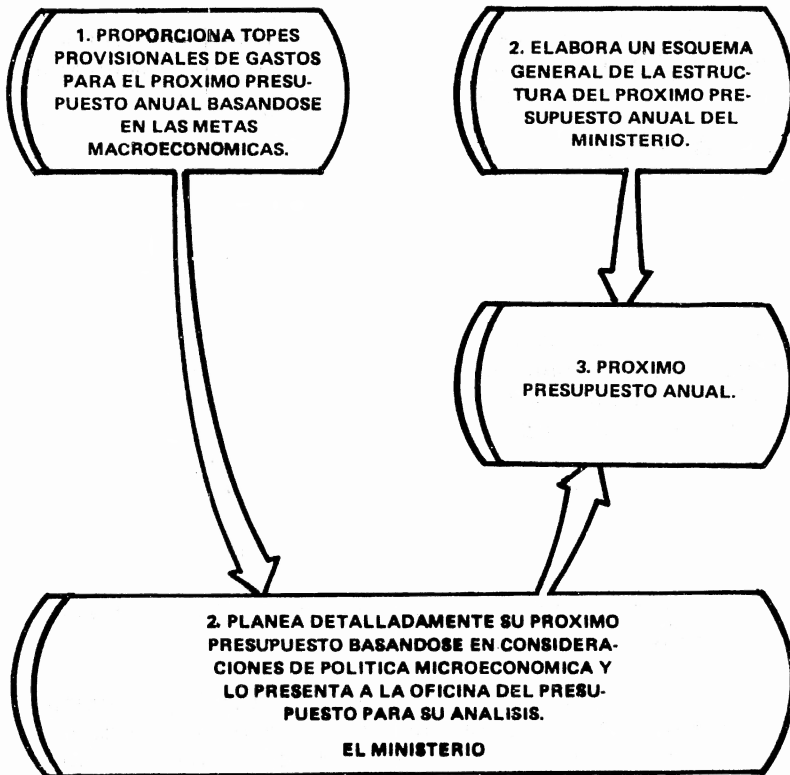
Una vez que se observan estos requisitos fundamentales y el procedimiento establecido se torna rutinario, la oficina del presupuesto debe desempeñar gradualmente una función nueva: la de planificar más bien que la de contabilizar. Aunque esa no es su única función, es en sí importante; hay en realidad muchos que estiman que, en la actualidad, es una de las funciones clave en lo que se refiere a la administración y al desarrollo de la economía de un país. ¿Cómo debe llevarse a cabo?

EL CICLO PRESUPUESTARIO

En el ciclo presupuestario anual intervienen dos dependencias principales: la oficina del presupuesto y el ministerio respectivo, digamos, el de transportes, el de salud, etc. Tanto la oficina del presupuesto como el ministerio de que se trate persiguen la misma meta, es decir, formular el próximo presupuesto. Sin embargo, como se ilustra en el Gráfico 1, los caminos que siguen son diferentes. La oficina del presupuesto considera que éste es un instrumento de planificación macroeconómica que simboliza la política fiscal del gobierno para el logro de los objetivos económicos nacionales. Para el ministerio, en cambio, el presupuesto es un instrumento administrativo que refleja con todo detalle su propia política en el terreno específico de su incumbencia.

GRAFICO 2.

**PRIMERA APROXIMACION
DEL PROCESO DE PLANIFICACION
LA OFICINA DEL PRESUPUESTO**



Sucede casi siempre que estos dos puntos de vista llevan a distintos proyectos de presupuesto. Lógicamente, el presupuesto del Estado, que abarca todos los proyectos presentados por los diversos ministerios, es probablemente más elevado que el formulado por la oficina del presupuesto. El de esta oficina resulta naturalmente menor, ya que en muchas economías los recursos se utilizan plenamente, y cualquier empeño de llevar a la práctica el conjunto de presupuestos ministeriales acabaría por causar o por agravar la inflación. Aun en el caso de que haya desempleo general, pueden producirse estrangulamientos en materia de oferta de obreros especializados o de divisas. De modo que la oficina del presupuesto tiene que idear un método racional para destinar los recursos tomando en cuenta las peticiones opuestas de los ministerios.

FASES DEL CICLO

El método mencionado se funda en consideraciones macroeconómicas y microeconómicas. Las primeras tienen su origen en las metas nacionales que indican el orden de prelación en la distribución de recursos. Por ejemplo, si el objetivo es reducir el déficit de balanza de pagos, uno de los medios de lograrlo puede ser disminuir el ritmo de actividad del gobierno en el ramo de la construcción y aumentar la ayuda a la industria. Si se estima que la deficiencia de la enseñanza secundaria que se imparte es una de las barreras que obstaculizan el desarrollo del país, entonces quizá haya que acelerar los gastos en ese campo en vez de aumentar los de bienestar social. Es decir, las consideraciones de orden macroeconómico no influyen para nada en los proyectos de gastos que formulan los ministerios. En cambio, las de orden microeconómico se basan en el mérito de cada proyecto y se aplican solamente en el momento en que se examina el presupuesto con el ministerio interesado.

Siendo así, parece resultar más eficiente que la planificación que realizan la oficina del presupuesto y el ministerio no se lleve a cabo simultáneamente, que es precisamente lo que se ilustra en el Gráfico 1. Quizá sea más conveniente que la oficina del presupuesto inicie su tarea apoyándose en consideraciones macroeconómicas y que luego entregue al ministerio una base para que éste pueda planear su próximo presupuesto anual. Al tiempo que el ministerio prepara su plan detallado, la oficina puede elaborar un esquema general de la estructura del próximo presupuesto anual del ministerio.

GRAFICO 3

IDEA GENERAL DEL SISTEMA

SEGUIDO EN EL PROCESO DE PLANIFICACION

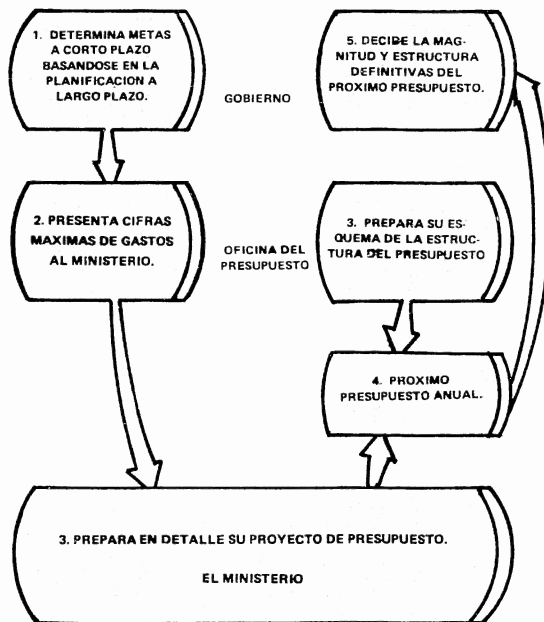
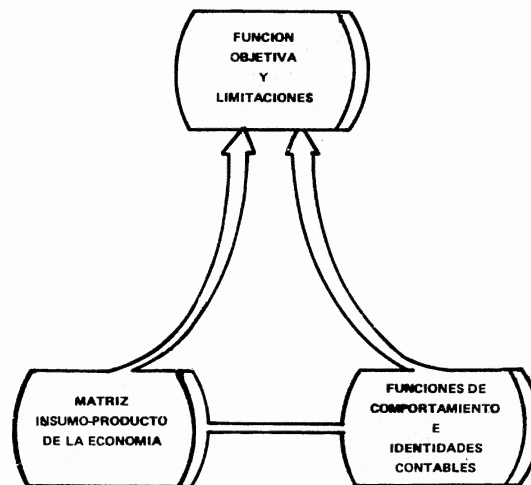


GRAFICO 4.

ELEMENTOS PRINCIPALES

DEL MODELO MACROECONOMICO



En el Gráfico 2 se muestran las tres primeras fases de la planificación del presupuesto:

La oficina del presupuesto empieza por aceptar o determinar las metas nacionales y establecer, en consecuencia, una cifra máxima provisional para los gastos de cada uno de los ministerios.

La fase siguiente la realizan simultáneamente la oficina de presupuesto y el ministerio, preparando cada uno su esquema de la estructura de los gastos dentro del marco formulado. El proyecto del ministerio es mucho más detallado que el de la oficina.

Una vez que se presenta el proyecto de gastos, se examinan las consideraciones microeconómicas para determinar la estructura óptima del presupuesto.

LA FUNCION DEL GOBIERNO

Pasemos ahora a examinar dos aspectos conexos, si bien ajenos a la relación entre la oficina del presupuesto y el ministerio, que forman parte del procedimiento presupuestario. Primero, ¿quién determina las metas económicas nacionales que sirven de base al sistema anual de planificación del presupuesto? Corresponde al gobierno definir las metas en relación con la planificación a largo plazo que, de existir, suele ser la tarea que atañe a las autoridades encargadas de la planificación. En algunos casos en que no existen planes oficiales a largo plazo, la oficina del presupuesto puede tener en cuenta ciertas consideraciones relativas a una planificación a la larga y, a base de ellas, la oficina del presupuesto puede sugerir al gobierno las metas a corto plazo. Pero, cualquiera que sea el método que se utilice para presentarlas, conviene que el gobierno adopte metas a corto plazo de modo que la oficina del presupuesto pueda utilizarlas para indicar la cifra máxima de gastos de cada ministerio.

Segundo, al extremo opuesto del ciclo puede ocurrir, como es natural, que al examinar el proyecto de presupuesto, la oficina y el ministerio estén en desacuerdo con respecto al tope fijado o a la estructura del presupuesto, o quizá con respecto a ambos aspectos. En este caso la decisión final corresponde al gobierno, quien tendrá entonces que modificar las metas o el orden de prelación establecido para lograr las metas convenidas, pronun-

ciarse en contra de la propuesta del ministerio, o adoptar una posición intermedia.

En todo caso es el gobierno el que inicia y termina el proceso de planificación cuyo ciclo completo se muestra en el Gráfico 3.

ASPECTOS CUANTITATIVOS

Hasta ahora nos hemos limitado al examen de los aspectos administrativos del método de planificación y hemos pasado por alto varios asuntos de importancia. Todo ellos se derivan de una característica propia de todo proceso de planificación, cual es, que éste se lleva a cabo en términos cuantitativos. Es difícil exagerar la importancia de esta característica o las dificultades que entraña. En ocasiones requiere el uso de técnicas cuantitativas avanzadas cuya evolución data de apenas una o dos décadas. Pero hay muchos casos en que el enfoque cuantitativo significa sencillamente una forma ordenada y racional de formular, analizar y resolver un problema. A efectos analíticos podemos señalar los casos principales en que debe utilizarse rigurosamente el enfoque cuantitativo.

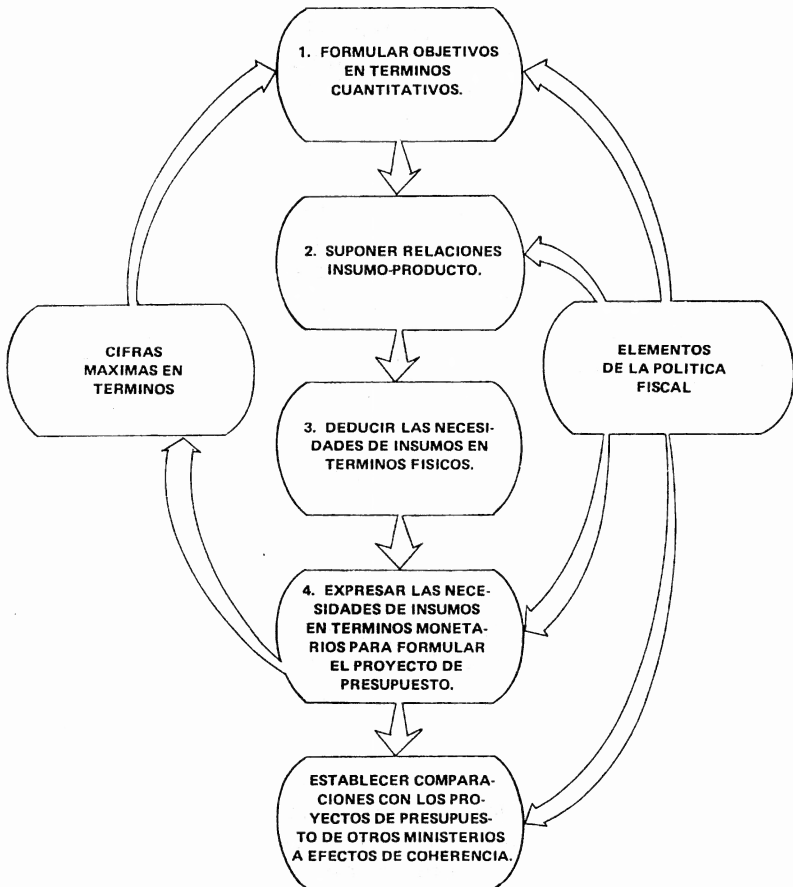
El primer caso importante es aquél en que la oficina del presupuesto utiliza un modelo cuyo fin es simular el efecto que surtirían diversas políticas fiscales sobre el logro de las metas nacionales, que es lo que persigue la planificación a corto y a largo plazo.

No corresponde entrar en detalles aquí con respecto a un modelo de esa naturaleza, pero es necesario tener una idea general del mismo para evaluar la función que se desempeña en el método de planificación. Como se indica en el Gráfico 4, analíticamente hablando, podemos distinguir tres elementos diferentes. El primero define el objeto general del planificador y las limitaciones a que tiene que someterse. Por ejemplo, la meta puede ser el logro del máximo ritmo de crecimiento posible durante el período abarcado por el plan, y el obstáculo que se interpone puede ser la escasa disponibilidad de mano de obra y de divisas.

El segundo elemento se refiere a los coeficientes de insumo-producto según lo que se haya observado o, de ser posible, según se supone que serán mientras dura el plan. La matriz insumo-

GRAFICO 5.

FASES DEL ANALISIS DEL INSUMO — PRODUCTO



producto se clasifica por industrias e indica el volumen de insumos que cada industria o sector adquiere de los demás sectores para generar una unidad de producción.

El tercero comprende las funciones de comportamiento y las identidades contables. Las variables de política, tales como las tarifas tributarias, el nivel del gasto público y la oferta monetaria desempeñan un papel muy destacado en este aspecto, el cual determina la relación que existe entre las variables de política y el nivel de las variaciones en el consumo, la inversión y la balanza de pagos.

Este modelo de la economía sería semejante al que podrían construir los administradores de una empresa importante: la diferencia estriba en la sustancia y no en la forma. El objetivo de una empresa es maximizar los beneficios en la medida en que se lo permite su capacidad productiva, al menos a corto plazo, en términos de las instalaciones, maquinaria y mano de obra especializada con que cuenta. Salta a la vista cuáles son los coeficientes tecnológicos; en cuanto a las funciones de comportamiento, éstas son la de demanda de los productos de la empresa, la reacción de los competidores y la política oficial.

Al llegar a esta etapa de sus tareas de planificación puede ser conveniente que la oficina del presupuesto utilice computadores para las tres finalidades siguientes:

- La investigación básica para calcular los parámetros del modelo.
- La actualización constante del mismo a base de los datos trimestrales, si ello fuese posible.
- La simulación del efecto que pudieran producir diversas políticas fiscales y monetarias en el logro de las metas nacionales. Esta operación se necesita para poder presentar al gobierno diferentes alternativas realistas cuando se trata de elegir entre metas y medios.

ANALISIS DEL INSUMO-PRODUCTO Y DEL PRESUPUESTO MINISTERIAL

El segundo de los casos importantes de uso del enfoque cuantitativo surge en el momento en que la oficina del presupuesto

inicia el estudio de la estructura del presupuesto ministerial y analiza las propuestas contenidas en el mismo. Este análisis parte del punto de vista de los objetivos de política del ministerio que, dentro de lo posible, deben formularse en términos concretos. He aquí algunos ejemplos:

- Proporcionar enseñanza elemental a un número dado de alumnos.
- Prestar servicios de bienestar social en relación con un número de casos.
- Mantener un kilometraje dado de caminos.
- Prestar servicios de hospital a un número estimado de pacientes.

Un ministerio puede tener varias metas que no siempre es posible cuantificar; el caso más patente es el de los gastos militares. Sin embargo, muchas veces se pueden cuantificar y en esos casos es que recurriríamos al análisis del insumo-producto.

El producto es, naturalmente, la meta cuantificada. A veces es relativamente fácil obtenerla, por ejemplo cuando se trata del número de alumnos que recibirán enseñanza elemental. Si contamos con datos sobre la distribución demográfica por edades, también disponemos de datos sobre el número de alumnos que habrá el siguiente año, aunque haya que tener en cuenta ciertos supuestos en cuanto al coeficiente de deserción escolar. En otros terrenos el pronóstico puede resultar más fácil, como en el caso del posible número de pacientes que necesitarán servicios de hospital. De todas maneras necesitamos un modelo que pueda explicar las variaciones del producto y que de este modo sirva para efectuar pronósticos durante el período de planificación.

Una de las variables de dicho modelo debe ser la política del gobierno. ¿Tienen derecho a hospitalización todos los ciudadanos, o todos los escolares a recibir enseñanza secundaria? ¿Corresponde al gobierno ocuparse del mantenimiento de todos los caminos del país? Es importante incluir esas políticas que guardan relación con el producto, porque bien pueden haber cambiado en el pasado y quizá sea recomendable modificarlas en el futuro.

Las necesidades de insumos se determinan basándose en el pronóstico sobre la producción. Como es natural, el insumo físico

más importante del gobierno es la mano de obra. Por lo tanto, ésta debe subdividirse en varias categorías según sus especializaciones. Siempre que sea posible, deben expresarse en términos físicos otros tipos importantes de insumos. Por ejemplo, si el insumo en maquinaria es importante, debe indicarse el número de horas-máquina que se necesitan para alcanzar el producto que se desea.

El resultado es una matriz de insumo-producto cuyo concepto es semejante al utilizado al hablar de un modelo macroeconómico. Estas relaciones insumo-producto, obtenidas anualmente, nos facilitan datos sobre la función de producción de los servicios públicos, y ellas nos dan la respuesta a la incógnita del número de unidades de insumo necesarias para elaborar una unidad de la producción de que se trate. Las variaciones en las relaciones insumo-producto reflejan también otro elemento de la política fiscal. Si tenemos que educar a un número dado de alumnos, ¿necesitamos x aulas, o más? ¿Harán falta y maestros, o más? ¿Cuántos médicos y enfermeras se necesitaron para atender el número de pacientes que hubo en un período pasado? ¿Variaron los coeficientes en otros años? ¿Existe una tendencia ascendente o descendente? La tendencia descendente puede significar un rendimiento creciente en escala, una productividad más elevada de la mano de obra, o un cambio de política. La tendencia ascendente puede significar una creciente ineficiencia, pero también puede ser causada por el hecho de que la capacidad no siempre aumenta con facilidad, y el coeficiente medio del insumo-producto se eleva dentro de cierto margen. Una tendencia ascendente puede ser fruto de un cambio de política.

Las dificultades del análisis de tendencias en las relaciones insumo-producto surgen también a causa de variaciones en la calidad del producto. Con el tiempo puede cambiar lo que se entiende por "enseñanza", e igual cosa puede suceder con lo que se entiende por cura de un paciente o rehabilitación de un delincuente. Las variaciones cualitativas suelen producirse muy lentamente y, por lo tanto, a corto plazo, no deben plantear graves dificultades. No obstante, no debe pasarse por alto la posibilidad de que ello ocurra, y siempre que sea posible deben ajustarse las series cronológicas del productor para que sean coherentes.

Una vez que se han determinado los insumos requeridos,

puede traducirse el plan físico a un plan monetario utilizando los precios unitarios de los insumos. De nuevo en esto hay un elemento de política fiscal. ¿Debemos mantener constantes los precios de los insumos en términos reales? ¿Puede esto hacerse? ¿Es preciso que las variaciones en la oferta de ciertas especializaciones que se necesitan para facilitar los servicios del gobierno vayan acompañadas de variaciones en la estructura de los salarios?

Desde luego, el presupuesto ministerial constituye la presentación monetaria. Con ayuda del Gráfico 5 podemos resumir las diversas etapas de planificación de dicho presupuesto:

Formular objetivos en términos del producto físico y utilizar un modelo para predecir el producto correspondiente al período de planificación.

Analizar las relaciones insumo-producto reales en años anteriores y deducir las de años venideros.

Aplicar esas relaciones al producto previsto para obtener las diversas necesidades de insumos, en términos físicos.

Expresar las necesidades de insumos en términos monetarios para formular el proyecto de presupuesto.

Deben realizarse dos pruebas de coherencia. Una es retrogrésiva y con ella se examina el proyecto de presupuesto para determinar si encaja dentro del máximo fijado como resultado de las consideraciones de orden macroeconómico. De no ser así, quizá sea necesario repetir las cuatro fases. La otra prueba consiste en comparar el presupuesto resultante con el de otros ministerios, especialmente aquellos que desempeñan funciones en la misma esfera general. En este sentido pueden plantearse cuestiones como las siguientes:

- ¿Se compagina la política de prestaciones sociales a las familias de bajo ingreso con la de seguro contra el desempleo, y ambas con la política oficial de empleo?
- ¿Se compagina la política de inversiones oficiales en la agricultura con la de subsidios agrícolas, y sirve la combinación de ambas para que la agricultura reciba una participación relativa y conveniente del producto

nacional y de las importaciones y exportaciones, de acuerdo con el plan macroeconómico?

- ¿Se complementa el plan de fomento de nuevos centros urbanos e industrias con el desarrollo del sistema de comunicaciones?

Una vez que se realizan estas pruebas de coherencia, la oficina del presupuesto está en condiciones de discutir el proyecto de presupuesto con el ministerio interesado, y de presentarlo más tarde al gobierno para su aprobación.

La tarea del análisis del insumo-producto puede facilitarse valiéndose de un computador; básicamente pueden calcularse electrónicamente para cada ministerio las siguientes operaciones:

- Un modelo de pronóstico de la producción que incluya variables de política.
- La actualización continua de las relaciones del insumo-producto a través del tiempo, además del análisis de las determinantes de los cambios observados.
- Cálculo de la presentación monetaria de las necesidades del insumo e impresión del proyecto de presupuesto que resulte.

IMPLANTACION DEL SISTEMA

Podría considerarse que un sistema tan complicado como el expuesto sólo sirve para países altamente desarrollados. Hay dos razones que demuestran lo contrario.

En primer lugar, pueden llevarse a la práctica varias partes del sistema que rendirán resultados independientemente unas de otras. Por ejemplo, sin que siquiera exista un modelo macroeconómico completo, puede utilizarse el análisis del insumo-producto en la preparación del presupuesto. Algunos ministerios se encuentran más adelantados que otros, y los datos pertinentes se pueden reunir y utilizar, aunque sea parcialmente.

En segundo lugar, el grado de complejidad de cada una de las partes no es inalterable; puede irse aumentando poco a poco. Un buen comienzo sería un sencillo sistema de cuentas nacionales en que figure una clasificación económica de las cuentas del sector público. El modelo macroeconómico no tiene que incluir varios centenares de ecuaciones basadas en datos trimestrales. Un modelo de 5 a 10 ecuaciones basado en datos anuales puede ser en extremo útil. El análisis del insumo-producto del presupuesto de un ministerio puede utilizarse aun si el pronóstico del producto se apoya en el más sencillo de los modelos.

El poder ejecutivo y el legislativo aprueban los presupuestos en todos los países, independientemente del hecho de si esos presupuestos están bien preparados o no. Sin embargo, todo presupuesto tiene necesariamente un cierto efecto sobre la economía. Por lo tanto, parece conveniente planificar el presupuesto de modo que satisfaga diversas metas, y el hecho de hacerlo obligará al planificador a formular claramente las metas y a preparar el presupuesto de tal manera que contribuya a lograrlas.

PROGRAMACION PRESUPUESTARIA

EL CASO DEL BRASIL

Por Antonio Augusto Oliveira Amado *

- * Experto brasileño con vasta experiencia de trabajo en la docencia y como asesor en materia de planificación y presupuestos. Desde 1964 integró los cuadros técnicos del ILPES (Naciones Unidas). En su país trabajó como técnico en la Superintendencia de Desarrollo del Nordeste. (SUDENE) y actualmente es Director de Programación de INOR (Instituto de Programación y Presupuesto) integrante del Instituto de Pesquisas Económicas y Sociais, de la Secretaría de Planeamiento de la Presidencia de la República.

PROGRAMACION PRESUPUESTARIA

CASO BRASIL

I. INTRODUCCION

Tiene por objeto este documento presentar ante los participantes del VII Seminario Interamericano de Presupuesto una síntesis del concepto de lo que entendemos por programación presupuestaria de los resultados obtenidos en el Brasil y de los problemas y perspectivas de evolución.

Nos complace aprobar la idea que apoyan los coordinadores de este evento, de proponer el análisis y discusión de este tema, precisamente por considerar nosotros que el mismo constituye el aspecto más saliente, problemático y comprometedor de todo el esfuerzo que se viene realizando, en cuanto a mejorar los procedimientos presupuestarios en los últimos veinte años.

Es la programación presupuestaria, y las derivaciones que de ella resultan, lo que caracterizan al presupuesto-programa, técnica que intentamos implantar y desarrollar. Al mismo tiempo es ella la que permite que el presupuesto desempeñe, con eficacia, su papel como instrumento de la realización del planeamiento, en lo que se refiere a la parte normativa del mismo.

Aun cuando conocemos la complejidad y dificultad de implantación y ejecución de instrumentos que tanto abarcan y que requieren la comprensión y el apoyo de una extensa franja de la sociedad, y especialmente de la administración pública y de los dirigentes de una nación, nos preocupan los relativos y escasos avances de importancia, así como las críticas que día a día se acrecientan con fines no siempre del todo definidos.

Con sinceridad intentaremos describir lo positivo y lo problemático de nuestra experiencia, sumamente compleja por varias razones, con el propósito de colaborar, en lo que sea posible, con los demás países, recibiendo, en compensación, algunas sugerencias asimilando los resultados positivos de otras realidades que nos puedan ayudar en la tarea de mejorar el proceso presupuestario, para que, conjuntamente, avancemos en la consecución del desarrollo de nuestros países.

Agradecemos a los coordinadores de este seminario, la oportunidad que nos han brindado de exponer, discutir y recibir sugerencias de tan ilustre auditorio.

Rogamos se nos excuse por el estilo del presente documento, que corresponde a las siguientes hipótesis fundamentales: la primera, relacionada con la seguridad del conocimiento amplio y profundo de la teoría y conceptos que rigen el proceso presupuestario por parte de los presentes; la segunda se basa en la creencia de que la simplicidad y objetividad, ensanchan la comprensión; finalmente, la que respecta a un hecho concreto y constante, o sea, el carecer de tiempo para un enfoque más amplio, situación ésta, según nosotros, común a todos los que estamos embarcados en el día a día del presupuesto de los respectivos países.

II. ASPECTOS GENERALES Y CONCEPTUALES BASICOS

Antes de encarar la experiencia del Brasil, nos parece oportuno, en bien de la comprensión y objetividad, dejar establecidos algunos conceptos básicos que avalarán el desarrollo de este trabajo.

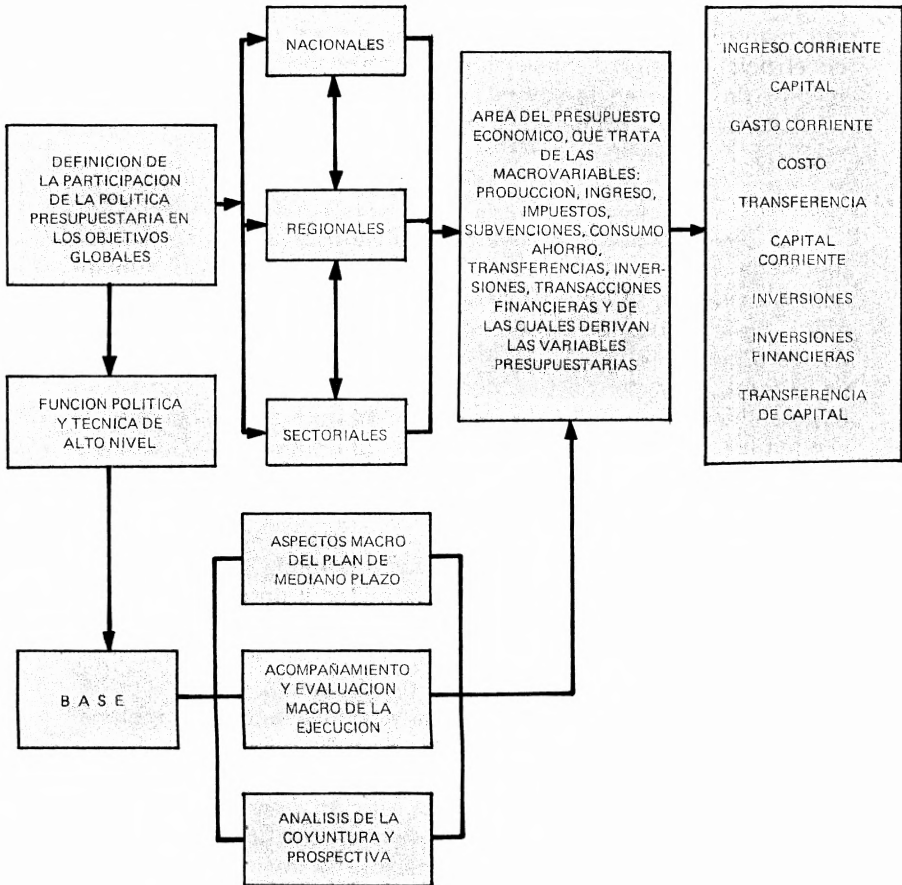
1. Concepto de Programación Presupuestaria

A nuestro juicio, la programación presupuestaria tiene connotaciones globales (nacionales, regionales y sectoriales), que podríamos denominar del tipo macro, por las cuales cabe determinar el grado de participación de la política presupuestaria de los objetivos globales del desarrollo en cada uno de los niveles señalados.

Estos aspectos tienen que ver con el ingreso y el gasto, y, en tal caso, el análisis se ubica en la esfera del Presupuesto Económico Nacional, Regional y Sectorial, tratando de explicitar cada uno de ellos, a los respectivos niveles la participación presupuestaria en las variables macroeconómicas del sistema, procurando así establecer una coherencia que permita la orientación hacia áreas programáticas más específicas.

Se trata de una función política y técnica de alto nivel, que exige un adecuado conocimiento de la relación entre las variables reales y financieras y sus vinculaciones con el proceso

ESQUEMA 1



presupuestario y con las funciones que en el mismo se ejercen referentes a consumo, ahorro, inversión, transferencias y fuente del ingreso, así como a la influencia que dichas funciones adquieren cuanto al nivel y sistema de precios, en la demanda y la oferta, en el nivel de ahorro e inversión, en la expansión o receso de los medios de pago, en la coyuntura o comportamiento de las variables relativas a la vinculación con el exterior y en el empleo de factores.

El ejercicio apropiado de esta función se apoya en la existencia de aspectos macroeconómicos en el plano; en el funcionamiento de un sistema de acompañamiento macro de la economía y de la evaluación del desempeño de la misma, especialmente de los aspectos referentes al presupuesto, y en estudios y análisis de coyuntura y perspectiva que den lugar a que se asienten en bases sólidas las posibilidades de evolución programada del sistema económico y de las variables macropresupuestarias. (Ver esquema 1).

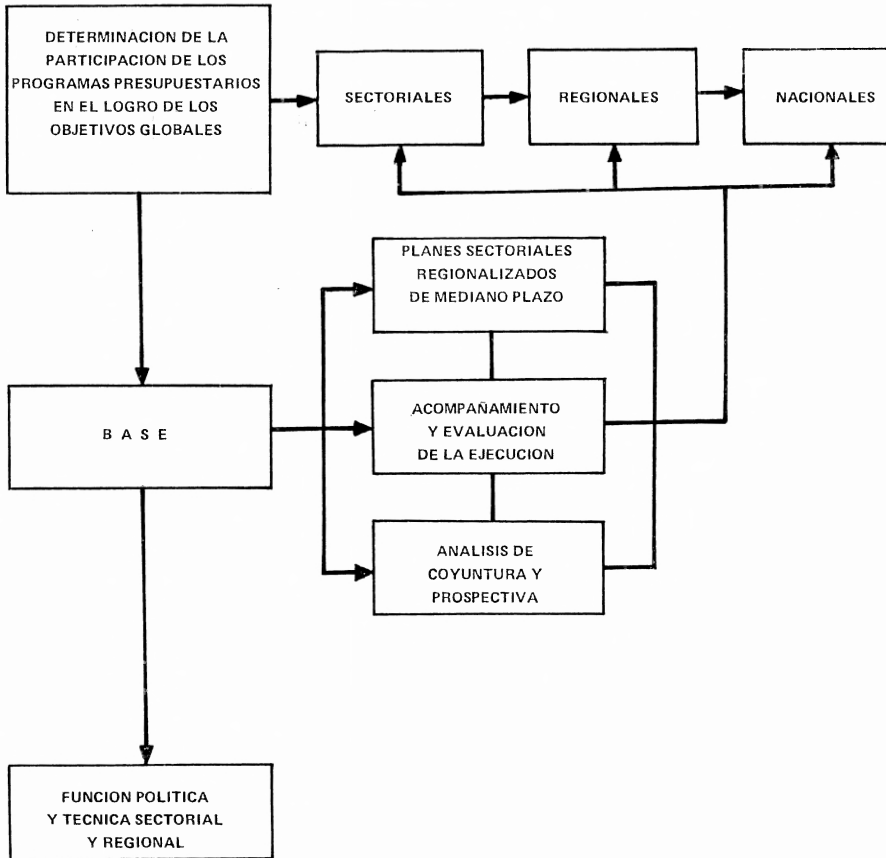
Un segundo nivel de programación presupuestaria debe establecer el grado de participación de los programas presupuestarios en la consecución de los objetivos definidos o determinados para los sectores, los que deben ser coherentes con los que se les fijaron a las regiones y al país como un todo.

Se trata de una función política y técnica sectorial y regional que debe articularse con las decisiones de más alto nivel.

La base para el ejercicio de esta función debe apoyarse sobre los planes sectoriales regionalizados de mediano plazo, en el acompañamiento y evaluación de la realización de los programas, en el análisis de la coyuntura y su influencia sobre un futuro cercano.

Esta determinación tendrá que evidenciar el esfuerzo que se hará en cada programa presupuestario sectorial en términos de metas de producción y de ampliación de capacidad existente instalada. Por otra parte cabe asimismo determinar el volumen de transferencias que se realizarán hacia otros niveles en el sentido de ensanchar el ingreso de que se dispone y estimular ciertas inversiones en el área del sector privado correspondiente a las finalidades de cada programa presupuestario. (Ver Esquema 2).

ESQUEMA 2



Un tercer nivel de la programación presupuestaria trata de definir en qué grado se logran los objetivos específicos de cada programa presupuestario en el ejercicio por el establecimiento de metas concretas que deben alcanzarse, y la forma de lograrlas.

El fijarse una meta entraña contar con una unidad de significativa medida del producto, la cuantificación del resultado y el tiempo.

Se trata de una función política y técnica sectorial, programática, regional y administrativa, debiendo apoyarse en los programas plurianuales del sector público, regionalizados, en el acompañamiento y evaluación de la ejecución de los mismos y en el análisis de coyuntura y prospectiva.

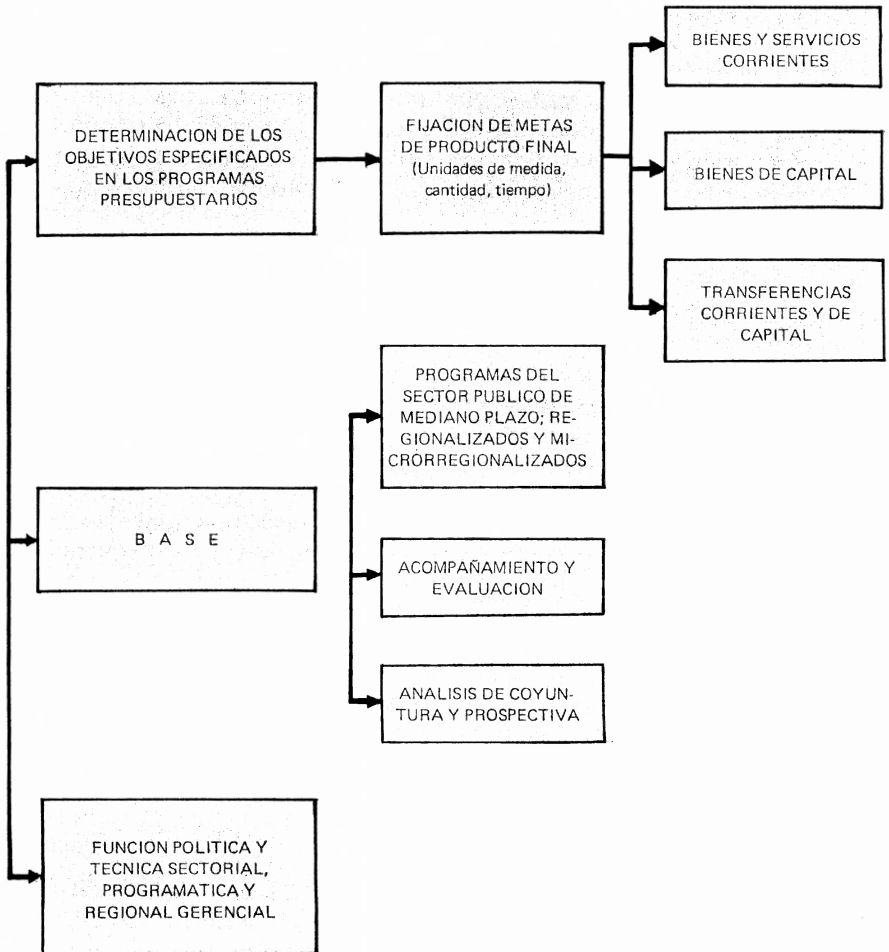
Como los productos finales resultan de las operaciones de varias unidades ejecutoras esparcidas por el ámbito económico del país (Brasil), esta etapa debe intentar alcanzarlas individualmente, ya que sólo así podrá constituirse una base sólida y una co-responsabilidad en la ejecución por parte de todos los centros productivos que componen el presupuesto. (Ver Esquema 3).

Otra etapa de la programación presupuestaria se relaciona con la determinación de los factores, insumos y recursos financieros para cumplir con los objetivos y lograr las metas de los programas.

Esta etapa debe iniciarse en los niveles ejecutivos gerenciales, gracias al conocimiento que tienen de las relaciones técnicas entre productos, factores, insumos y costos. A este nivel es que los costos son más realistas, pudiéndose determinar con mayor fundamento la relación costo/beneficio y evaluar así más fundadamente las diversas alternativas de asignaciones de los recursos presupuestarios.

Es de gran utilidad para el buen desempeño de esta etapa la contabilidad de los costos por unidad administrativa productora, de bienes y servicios institucionalmente finales, la estadística administrativa y el acompañamiento y evaluación de la realización, instrumentos estos que deben estar al servicio de la gerencia para que apoyen sus decisiones y amplíen el conocimiento de la realidad sobre la cual se desea actuar.

ESQUEMA 3



Esta fase es de suma importancia en la determinación de los requisitos de la ejecución, así como en la fijación de la coherencia entre lo deseado y lo posible.

Este es el nivel en que la información resulta más representativa de la realidad operante de las unidades administrativas cuanto a la calidad de los productos, a los factores e insumos y a su combinación y productividad, a los costos y su estructura, lo que permite evaluar con mayor realismo, el impacto de la política presupuestaria.

Se inicia esta etapa en las unidades de la base de la organización del Gobierno, debiendo proyectarse por toda la pirámide administrativa, en términos de análisis de coherencia de objetivos y metas, de beneficios y costos, de requisitos reales y financieros y de capacidad operacional.

El apropiado ejercicio de esta etapa determina exigencias en lo que se refiere al acompañamiento gerencial de los programas, el cual debe constituirse basándose en las decisiones tanto en la fase de la elaboración como en la de la ejecución. (Ver Esquema 4).

Resumiendo, podríamos decir que:

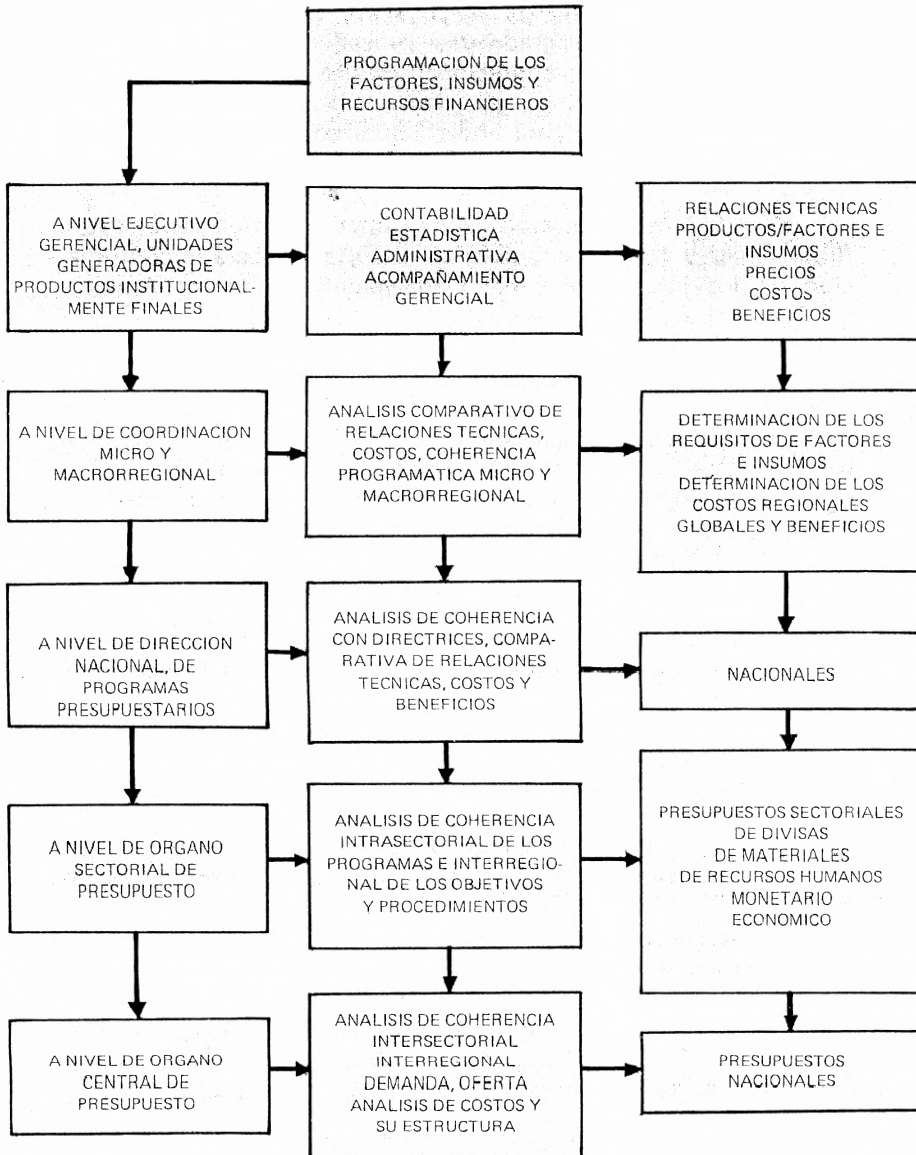
a) La programación presupuestaria presenta un flujo de decisiones que busca establecer objetivos y metas, partiendo de lo general hacia lo particular, apoyado, en cada nivel, por el conocimiento existente de la realidad y por las orientaciones de mediano plazo;

b) un flujo ascendente, partiendo de las unidades ejecutoras de bases que determinan los requisitos para alcanzar los objetivos y metas establecidas, buscando la compatibilización con a);

c) debe tener como marco de referencia los planes y programas a mediano plazo, el acompañamiento y la evaluación de ejecución y el análisis prospectivo;

d) para un acompañamiento y evaluación "ex-post" es necesario que exista una programación a niveles ejecutivos y a niveles consolidados, "ex-ante", para determinar, en cada uno,

ESQUEMA 4



objetivos globales, específicos, insumos y factores, determinar los indicadores con las respectivas unidades de medidas y las fuentes e instrumentos de recaudación de información para acompañar y evaluar el grado y el procedimiento utilizado para alcanzarlos, analizar los condicionantes aleatorios correspondientes al ámbito de cada nivel ejecutivo, verificar el grado de dependencia y su naturaleza, para poder actuar coordinadamente sobre los mismos;

e) de la programación debe resultar una información sobre flujos reales y financieros, de gran importancia para la coordinación de los instrumentos del Planeamiento Operativo Anual a nivel general, sectorial y regional.

2. Programación de la Ejecución

En el proceso presupuestario podemos distinguir dos momentos referidos a la programación. El primero, relacionado al explicado anteriormente y que se refiere al establecimiento de objetivos, metas requerimientos en términos absolutos para el ejercicio y que corresponde a la elaboración del presupuesto en los distintos niveles, sirviendo de base para la discusión y aprobación legal.

El segundo se refiere a la programación de la ejecución, que tratará de establecer la dinámica que se debe dar a la ejecución, en función de:

a) las características de ciertos programas relacionados a un ciclo productivo agrícola o pecuario;

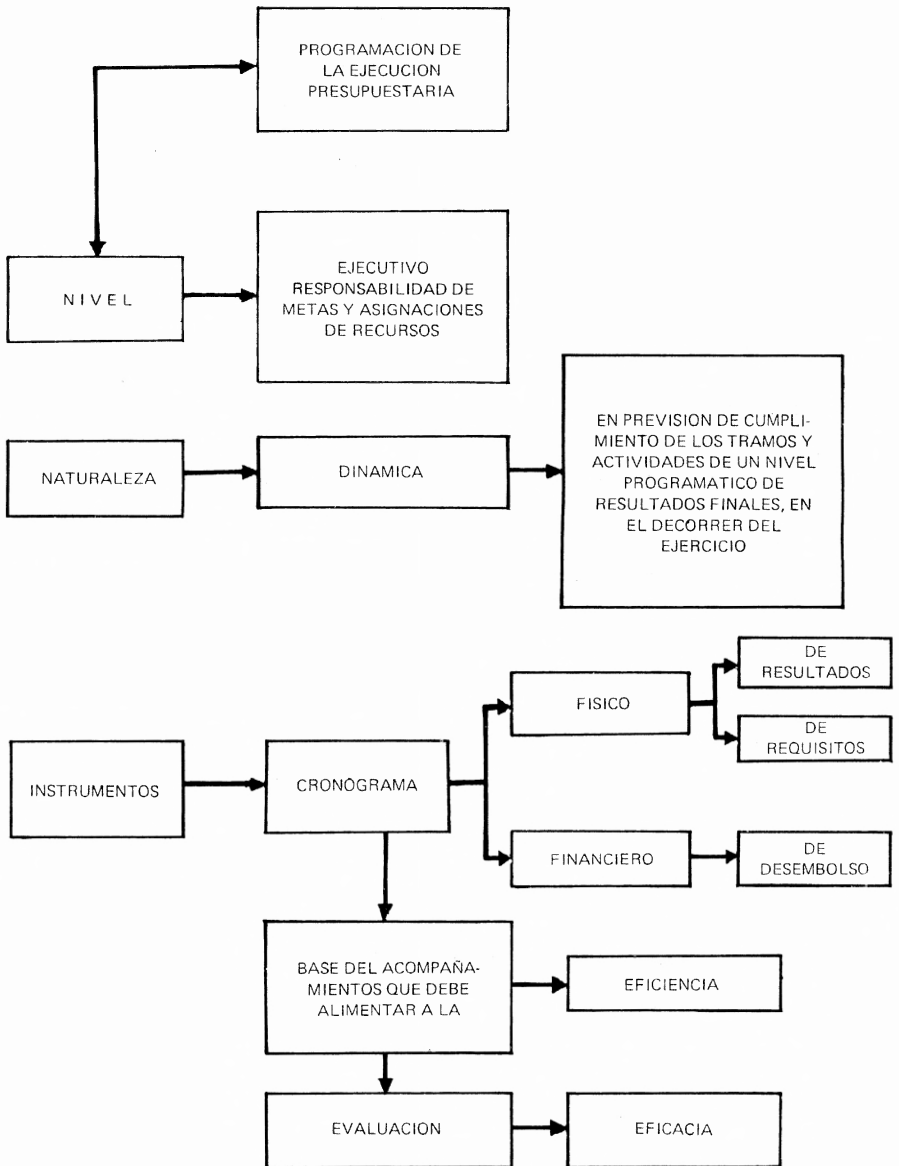
b) las posibilidades climáticas de desarrollar adecuadamente ciertos trabajos hacia niveles satisfactorios de productividad;

c) las normas vigentes, determinando fechas para la provisión de ciertos servicios públicos;

d) el rol que desempeñe el gobierno en el mantenimiento del empleo y demanda, en ciertos períodos del año, y en el cumplimiento de los dispositivos de la política monetaria financiera;

e) el flujo de entradas del ingreso que genera capacidad de pago, aunque exista cierta flexibilidad vía operaciones de crédito a corto plazo.

ESQUEMA 5



Los conogramas físicos y financieros que servirán para ejercer el acompañamiento de la ejecución y la determinación de los flujos reales de factores e insumos, compatibles con la dinámica establecida, deben ser resultantes de esta programación.

Estos cronogramas, partiendo de niveles más específicos, deben consolidarse, dentro de lo posible, en términos físicos y financieros, a lo largo de la pirámide decisoria, de manera tal que cada nivel posea información necesaria para sus análisis y, especialmente, para ejercer la administración y el acompañamiento durante la ejecución.

Este aspecto de la programación presupuestaria se relaciona más con lo ejecutivo y debe constituirse en la base para su administración y gestión, pudiendo, evidentemente, servir de punto de apoyo a las aclaraciones solicitadas por el Legislativo y órganos auxiliares de control del Ejecutivo.

III. REQUISITOS DE LA PROGRAMACION PRESUPUESTARIA

Mencionaremos los más importantes, destacando los de tipo legal, organizativo, de conducta, instrumental y metodológico.

1. Requisitos de Tipo Legal

Por más que sean importantes, consideramos que no son los fundamentales.

Consideramos que deben existir tres tipos de normas, a saber: las constitucionales, que deben dar las características básicas del proceso presupuestario, sin detenerse en detalles; la legislación ordinaria, que de manera más detallada determine los procedimientos presupuestarios, las funciones, jurisdicciones, indique los instrumentos, sin entrar en detalles que puedan generar inmovilidad en aspectos que requieran actualización para atender a la dinámica de los hechos; decretos, resoluciones e instrucciones del Ejecutivo, que permita la actualización de los procedimientos según los dispositivos constitucionales y legales y las necesidades de la dinámica de los hechos.

2. Requisitos de Tipo Organizativo

Por el análisis de las etapas de la programación presupuestaria quedó en claro la relación entre planeamiento, programación presupuestaria, ejecución, acompañamiento y evaluación.

De lo expuesto es posible deducir la necesidad de una organización en el Gobierno que permita un ejercicio de las mencionadas funciones de manera articulada y considerando los aspectos políticos, técnicos y administrativos de carácter general, sectorial y regional y la compatibilidad de los planes, programas y proyectos y objetivos, con los instrumentos de política económica (política monetaria y financiera, comercio exterior, trabajo, abastecimiento) y los implícitos en los mismos.

3. Requisitos de Tipo de Conducta

Están relacionados con el conocimiento de la naturaleza, características, complejidad e importancia de esta etapa del pre-

presupuesto, teniendo como objetivo formar una conciencia capaz de influir en la conducta de los agentes responsables de la primera, a los distintos niveles del proceso decisorio.

A nivel político, por ser un proceso en el cual las decisiones son fundamentalmente políticas.

A nivel técnico, responsable por la formulación de bases científica del conocimiento de la realidad sobre la cual se pretende actuar de manera racional y eficaz, vía decisiones de carácter político, explícitas en el presupuesto.

A nivel administrativo, por ser el encargado de la elaboración y ejecución de la programación presupuestaria, como también el ejercicio del acompañamiento y evaluación.

Se refiere todavía a la capacidad de coordinación necesaria entre los tres niveles antes citados, como entre los equipos y administraciones centrales, sectoriales y regionales.

4. Requisitos de Tipo Instrumental

Según el análisis realizado de las etapas de la programación presupuestaria, es posible deducir la necesidad de:

a) la existencia de planes de carácter global, sectorial y regional en los que, dentro de lo posible, quede explícita la responsabilidad del sector público en términos de ingresos y gastos, volumen de servicios, inversiones y transferencias;

b) que el presupuesto presente una estructura programática compatible con la del plan, especialmente en lo que se refiere a niveles sectorial, regional, programático;

c) que el Presupuesto Legal, cuanto al ejecutivo, sea desdoblado en niveles programáticos más administrables, sirviendo de base para la determinación de metas, insumos, factores, recursos financieros, costos, objetivos específicos, determinación de responsabilidades y el ejercicio del acompañamiento y de la evaluación "ex-ante", durante y "ex-post";

d) instrumentos de acompañamiento físico-financiero ge-

renciales, que permitan verificar, con las exigencias establecidas, las divergencias entre lo programado y lo ejecutado, posibilitando accionar medidas correctivas y verificar la eficiencia de las unidades ejecutivas;

e) instrumentos y métodos de evaluación que permitan, periódicamente, examinar los resultados de la política presupuestaria en los diferentes niveles de programación, posibilitando averiguar la eficacia de las políticas, de los instrumentos y de los organismos;

f) unidades de medidas representativas del producto, a cada nivel programático de resultados finales, como unidades de medidas del volumen de trabajo a ser desarrollado en los niveles programáticos intermediarios;

g) clasificaciones y conceptos globales, sectoriales, regionales institucionales, programáticos, económicos, por elementos del gasto, significativos y que cumplan, en las grandes categorías, los requisitos del planeamiento y del presupuesto en sus diferentes etapas.

5. Requisitos Metodológicos

Los requisitos metodológicos se refieren:

a) a la forma de definir los objetivos y de establecer las metas de la política presupuestaria para los diferentes niveles programáticos. Esta forma tiene que conservar elementos homogéneos para poder generar la coordinación, la comunicación, la articulación y la integración. Debe poseer indicadores significativos y comprensibles;

b) a la manera de determinar los objetivos, metas y necesidades, con la debida adaptación a las exigencias y características de cada nivel programático, pero conservando lo esencial para que pueda haber una comprensión extensiva, vertical y horizontalmente, comparación, análisis, evaluación y deducciones coherentes con la realidad;

c) al registro de la ejecución presupuestaria, para que ésta sirva de base a la gestión y a la programación;

d) a la estadística del proceso presupuestario, con información de tipo macro, general, sectorial, regional y específica de niveles programáticos de resultados institucionalmente finales e intermedarios que permitan analizar la evolución del comportamiento, y al mismo tiempo que sirvan de base a las decisiones inherentes a la programación presupuestaria en términos reales finales, intermedarios y de costo;

e) a los sistemas de acompañamiento y evaluación para que permitan la verificación de los hechos de la ejecución presupuestaria en las dimensiones reales, financieras y temporal a los niveles ejecutivos y agregados, posibilitando la comparación y deducciones coherentes que induzcan a medidas compatibles y oportunas.

IV. LA EXPERIENCIA BRASILEÑA

Brasil es una República Federativa, constituida bajo el régimen representativo, por la unión indisoluble de los Estados, del Distrito Federal y de los Territorios.

A pesar de que los Estados y el Distrito Federal tienen autonomía dentro de lo prescripto por la Constitución de la República, la legislación sobre Derecho Financiero en los principios básicos es la misma para los tres niveles de Gobierno.

En este trabajo nos referiremos únicamente al caso de la Unión.

1. Cumplimiento de los Requisitos Legales

La constitución, la legislación complementaria, la ordinaria, la operativa y la administrativa, constituyen la fuente normativa del proceso presupuestario.

Los dispositivos constitucionales básicamente tratan de:

- a) aspectos financieros del ingreso y gasto;
- b) determinación de las limitaciones, prohibiciones y competencias del Ejecutivo y del Legislativo y del Tribunal de Cuentas de la Unión;

- c) Presupuesto Plurianual de Inversiones;
- d) aspectos operativos generales;
- e) de control Interno y Externo.

La referencia a los aspectos de planeamiento y la meta y programas son limitadas a:

- a) enunciado de las funciones de la Unión:

“Art. 8.— . . .

V - **planear** y promover el desarrollo y la seguridad nacionales;

. . . .

XI - establecer el **plan nacional de vialidad**;

. . . .

XIV - establecer y ejecutar **planes nacionales de educación y salud**, como también, **planes regionales de desarrollo**;

. . . :”

- b) referencia a los **Presupuestos Plurianuales de Inversión y planes de valorización de las regiones de menor desarrollo del país**;

- c) a la determinación de los objetivos de Control Interno en el Art. 71:

“Art. 71 — El Poder Ejecutivo mantendrá un sistema de control interno, a fin de:

I — crear condiciones indispensables **para asegurar eficacia** al control externo y regularidad a la realización del ingreso y el gasto;

II - **acompañar la ejecución de programas de trabajo y la del presupuesto**; y

III - **evaluar los resultados obtenidos por los administradores** y verificar la ejecución de los contratos”.

Un instrumento de la Legislación Complementaria de suma importancia en el proceso de planeamiento y presupuesto del país es el Acto Complementario No. 43 de 29/01/1969 que consolidó lo dispuesto en la Ley Complementaria No. 3 de 07/12/1967. El mencionado Acto dispone:

“Art. 1 — El Poder Ejecutivo elaborará **Planes Nacionales de Desarrollo**, de duración cuadrienal, que serán sometidos a la deliberación del Congreso Nacional hasta el 15 de septiembre del primer año de mandato del Presidente de la Nación.

Parágrafo 1 — Los Planes Nacionales serán presentados bajo la forma de directrices generales de desarrollo, **definiendo objetivos y políticas globales, sectoriales y regionales.**

Parágrafo 2 — Con igual duración y concepción, y obedeciendo las directrices establecidas en el Plan Nacional, el Poder Ejecutivo podrá elaborar, para su aprobación por el Congreso Nacional, **planes regionales específicos para áreas de menor desarrollo, principalmente del Noreste y de la Amazonía.**

...

“Art. 3 - **Después del primer año de vigencia, el Poder Ejecutivo podrá proponer al Congreso Nacional la revisión del Plan Nacional de Desarrollo.**”

“Art. 5 — **Respetados los objetivos y directrices del Plan Nacional de Desarrollo, el Presupuesto Plurianual de Inversiones, que abarcará períodos de tres años, considerará exclusivamente los gastos de capital.**”

....

Tres aspectos dignos de destacar son:

a) la institucionalización del planeamiento del país con base en un dispositivo legal;

b) la relación Plan-Presupuesto, principalmente en lo referente a la inversión;

c) la discusión, por parte del Congreso Nacional, del Plan y Presupuesto.

Como instrumentos de legislación ordinaria, dos son los dignos de referencia:

La Ley 4320/64 y el Decreto Ley 200/67.

El primero establece Normas Generales de Derecho Financiero y el segundo dispone sobre la organización de la Administración Federal, establece directrices para la Reforma Administrativa y otras disposiciones.

La Ley 4320/64 es un instrumento legal originario de un ante-proyecto enviado al Congreso en 1953 y finalmente aprobado en 1964. Este período se caracterizó, en el campo del Planeamiento y Administración Financiera, por el surgimiento de nuevos conceptos e ideas que fueron absorbidas, en ocasiones inorgánicamente por el mencionado instrumento, transformándose, en la época de su aprobación, en avanzado y pretencioso, tanto por sus conceptos como por la especificación y generosidad del horizonte que preveía. La especificación excesiva originó algunos problemas de adaptación a las exigencias dinámicas de los hechos y lo pretencioso y avanzado motivó y posibilitó la evolución alcanzada en los últimos años en el proceso presupuestario del país. De tal manera que, sin hacer referencia explícita a la técnica del Presupuesto-Programa, posibilitó su implantación con el apoyo complementario del Decreto Ley 200/67.

Es una ley que, sin hacer referencia explícita al Planeamiento y su relación con el Presupuesto, concibe a este último como instrumento del primero y cumple muchos de los requisitos establecidos para la programación presupuestaria, como se observa:

“Art. 2 — La ley de Presupuesto contendrá la discriminación del ingreso y del gasto, de modo que **evidencie la política económico-financiera y el programa de trabajo del Gobierno**, respetados los principios de unidad, universalidad y anualidad.”

...

"Art. 22 - La propuesta presupuestaria que el Poder Ejecutivo remitirá al Poder Legislativo en los plazos establecidos en las constituciones y en las Leyes Orgánicas de los Municipios, constará de:

I — Un mensaje que contendrá: una exposición circunstanciada **de la situación económico-financiera**, documentada con demostración de la deuda fundada y fluctuante, saldos de créditos especiales, restos a pagar y otras obligaciones financieras exigibles; exposición y justificación de la política económico-financiera del Gobierno; **justificación del ingreso y el gasto, particularmente en lo que se refiere al presupuesto de capital;**

...

"Art. 25 -- Los programas constantes del Cuadro de Recursos y de aplicación de Capital, siempre que fuere posible estarán correlacionados con **metas objetivas en términos de realización de obras y de prestación de servicios.**

"Art. 26 -- La propuesta presupuestaria abarcará el programa anual actualizado de las inversiones, inversiones financieras y transferencias previstas en el Cuadro de Recursos y de Aplicación de Capital."

...

"Art. 47 — Inmediatamente después que se promulgue la Ley de Presupuesto y apoyándose en los límites que en ella se fijaron, el Poder Ejecutivo **aprobará un cuadro de cuotas trimestrales del gasto que cada unidad presupuestaria puede autorizada-mente utilizar.**"

"Art. 75 - El control de la realización presupuestaria abarcará:

I — La legalidad de los actos de los cuales resultan la recaudación del ingreso o la realización del gasto, el nacimiento o la extinción de derechos y obligaciones;

II — La fidelidad funcional de los agentes de la administración, responsables de los bienes y valores públicos;

III — El cumplimiento del programa de trabajo expresado en términos monetarios y en términos de realización de obras y prestación de servicios.”

...

Es ese un instrumento muy complejo puesto que abarca el proceso presupuestario íntegro desde los conceptos y clasificaciones fundamentales hasta los Balances Presupuestarios, Financiero, Patrimonial y la Demostración de las Variaciones Patrimoniales, y por ello de difícil modificación y acentuada estática.

El Decreto Ley 200/67, según nuestro parecer, marcó época en la Administración Pública Federal gracias a las innovaciones sistemáticas introducidas y a los principios fundamentales establecidos, de acuerdo con:

“Art. 6 — Las actividades de la Administración Federal se subordinarán a los siguientes principios fundamentales:

- I — Planeamiento.
- II — Coordinación.
- III — Descentralización.
- IV — Delegación de Competencia.
- V — Control.

“Art. 7 — La acción gubernamental obedecerá a un planeamiento que tiende a promover el desarrollo económico-social del País y la seguridad nacional, orientándose según planos y programas elaborados, como en el título III, y abarcará la elaboración y actualización de los siguientes instrumentos básicos:

- a) plan general de gobierno;
- b) programas generales, sectoriales y regionales, de duración plurianual;
- c) presupuesto-programa anual;

d) programación financiera de desembolso.

"Art. 8 — Las actividades de la Administración Federal y, en especial, la realización de los planes y programas de gobierno, serán objeto de constante coordinación.

Parágrafo 1 — La coordinación se ejercerá en todos los niveles de la administración, mediante la actuación de las jefaturas individuales, la realización sistemática de reuniones con participación de las jefaturas subordinadas y la institución y funcionamiento de comisiones de coordinación en cada nivel administrativo.

...

"Art. 11 — La delegación de competencia será utilizada como instrumento de descentralización administrativa, a fin de garantizar mayor rapidez y objetividad en las decisiones, ubicándolas en las proximidades de los hechos, personas o problemas que atendiére."

"Art. 13 — El control de las actividades de la Administración Federal deberá ejercerse en todos los niveles y en todos los organismos.

...

"Art. 15 — La acción administrativa del Poder Ejecutivo se subordinará a programas generales, sectoriales y regionales de duración plurianual elaborados a través de los organismos de planeamiento, bajo la orientación y la coordinación del Presidente de la República.

Parágrafo 1 — Cabe a cada Ministro del Estado orientar y dirigir la elaboración del programa sectorial y regional correspondiente a su Ministerio, y al Ministro de Planeamiento y Coordinación General auxiliar directamente al Presidente de la República en la coordinación, revisión y consolidación de los programas sectoriales y regionales, así como en la elaboración de la programación general del Gobierno.

Parágrafo 3 — La aprobación de los planes y programas generales sectoriales y regionales compete al Presidente de la República."

"Art. 16 — Todos los años será preparado un presupuesto-programa que detallará la etapa del programa plurianual que se realizará en el ejercicio siguiente y que servirá de guía para la realización coordinada del programa anual.

Parágrafo único — En la preparación del presupuesto-programa serán tenidos en cuenta, además de los recursos consignados en el Presupuesto de la Unión, los recursos extrapresupuestarios vinculados a la ejecución del programa del Gobierno."

"Art. 17 — Para ajustar el ritmo de ejecución del presupuesto-programa a la entrada probable de recursos, el Ministerio de Planeamiento y Coordinación General y el Ministerio de Hacienda prepararon, conjuntamente, la programación financiera de desembolso, con el propósito de garantizar la liberación automática y oportuna de los recursos necesarios para la realización de los programas anuales de trabajo.

"Art. 18 — Todas las actividades deberán ajustarse a la programación gubernamental y al presupuesto-programa, y las obligaciones financieras sólo podrán ser asumidas de acuerdo con la programación desembolso."

Además de los dispositivos anteriores, presenta un título sobre Normas de Administración Financiera y de Contabilidad, donde reitera muchos de los dispositivos de la legislación anterior.

Como puede observarse, se trata de un instrumento que, no obstante sus once años de vigencia, se mantiene actualizado en los conceptos que nos interesan, contando además con una gran potencialidad de explotación, tanto en lo organizativo como en lo instrumental y operacional, que habrá que explotar en los años venideros.

2. Cumplimiento de Requisitos Organizativos

La organización del Gobierno Federal obedece al concepto de sistemas operacionales y se basa en los principios del planea-

miento, coordinación, descentralización, delegación de competencia y control, según lo dispuesto en el Art. 6 del Decreto Ley, ya transcrito.

El principio de coordinación se realiza al más alto nivel de decisión política, en los Consejos de Desarrollo Económico (CDE) y Social (CDS), como se señala en el Gráfico 1, pasando la corriente informativa hacia los niveles sectoriales, vía autoridades máximas, los ministros, quienes deben proceder a la coordinación intrasectorial, según lo dispuesto en el Art. 8 del Decreto Ley 200.

El sistema de Planeamiento Federal presenta la estructura básica del Gráfico 2.

Las funciones de planeamiento y presupuesto en los respectivos ámbitos, compete a las Secretarías Generales y a los Organismos Seccionales, estableciéndose de esa manera, a nivel organizativo, el nexo entre Plan-Presupuesto.

El Gráfico 3 presenta la estructura organizativa del proceso presupuestario.

El Gráfico 4 pone de manifiesto las funciones de los diferentes niveles de los organismos del proceso presupuestario.

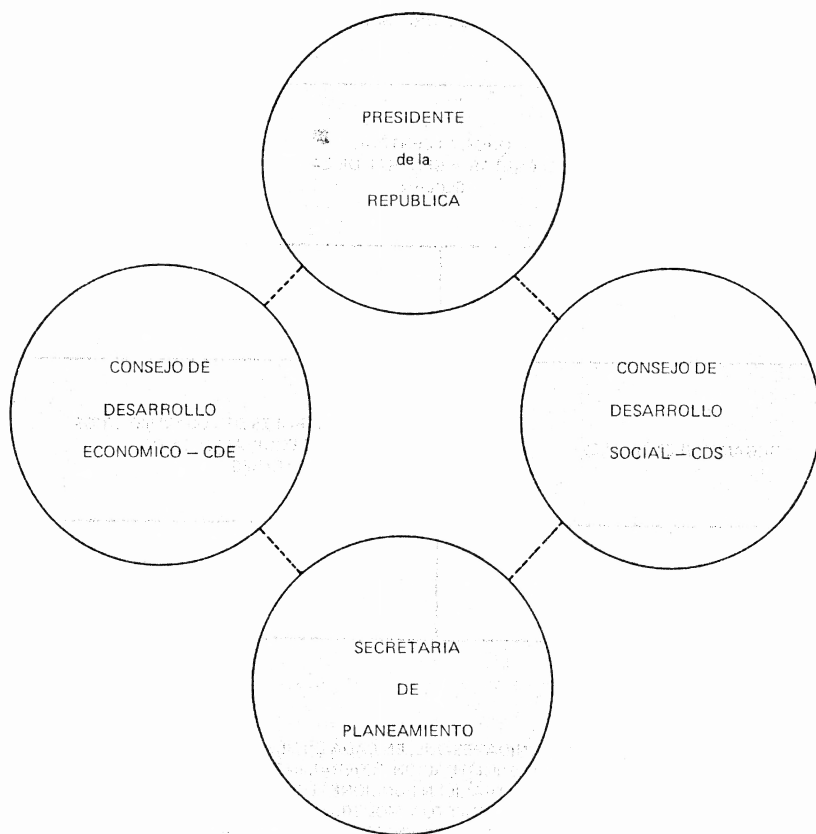
El Gráfico 5 señala el proceso de elaboración del presupuesto y de las medidas preparatorias de la ejecución.

A nuestro juicio, el concepto de organización del Gobierno es válido y apropiado al funcionamiento del planeamiento y de la programación presupuestaria tal como la concebimos. Nos parece que el referido concepto organizativo no ha sido aún enteramente explotado en su potencialidad, en provecho del planeamiento y presupuesto, lo que podrá hacerse en el futuro y que en cierta forma constituye un importante avance, ya que facilitará las futuras etapas de la evolución del presupuesto.

3. Cumplimiento de los Requisitos de Conducta

Los dispositivos legales y los conceptos organizativos y operacionales son ineficaces en la consecución de los objetivos que persiguen cuando incapaces de alterar el comportamiento de los

GRAFICO 1
SISTEMA DE PLANEAMIENTO FEDERAL
1 — ORGANO DE DECISION POLITICA



CDE: FORMACION

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA (PRESIDENTE)
 MINISTRO DE HACIENDA
 MINISTRO DE INDUSTRIA Y COMERCIO
 MINISTRO DE AGRICULTURA
 MINISTRO DEL INTERIOR
 MINISTRO-JEFE DE LA SECRETARIA
 DE PLANEAMIENTO (SECRETARIO GENERAL)
 OTROS MINISTROS, CUANDO SON CONVOCADOS

CDS: FORMACION

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA (PRESIDENTE)
 MINISTRO DE EDUCACION Y CULTURA
 MINISTRO DE TRABAJO
 MINISTRO DE SALUD
 MINISTRO DEL INTERIOR
 MINISTRO DE PREVISION Y
 ASISTENCIA SOCIAL
 MINISTRO-JEFE DE LA SECRETARIA DE
 PLANEAMIENTO (SECRETARIO GENERAL)
 OTROS MINISTROS, CUANDO SON
 CONVOCADOS

GRAFICO 2

SISTEMA DE PLANEAMIENTO FEDERAL

II - ESTRUCTURA BASICA

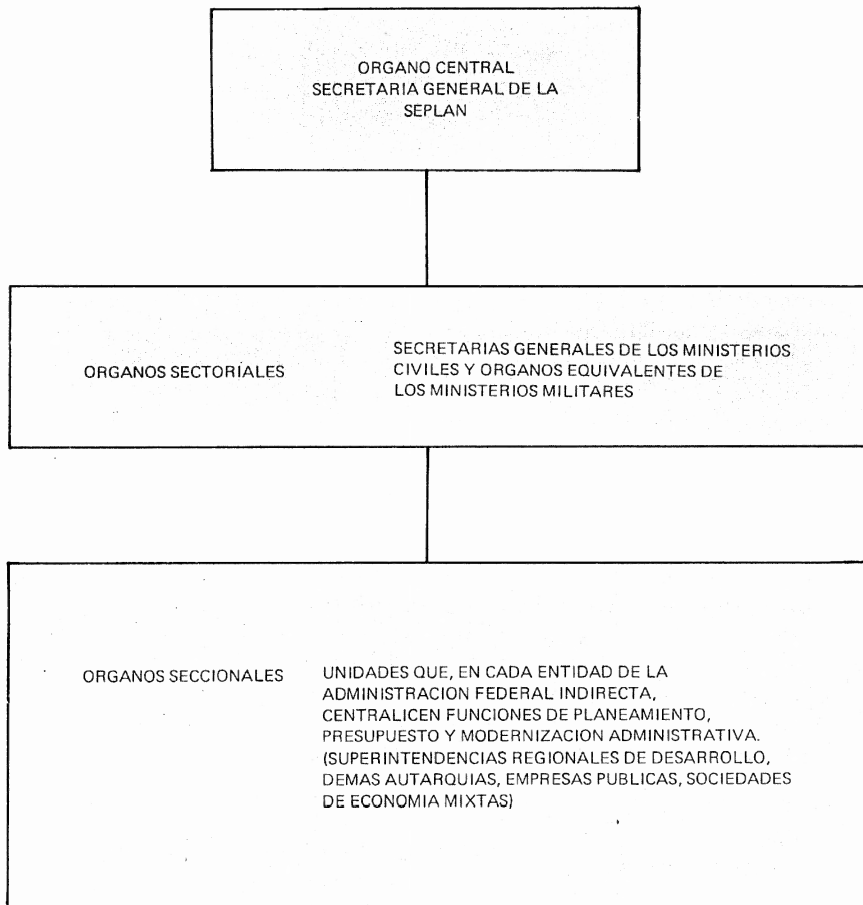


GRAFICO 3

DIAGRAMA DEL PROCESO PRESUPUESTARIO

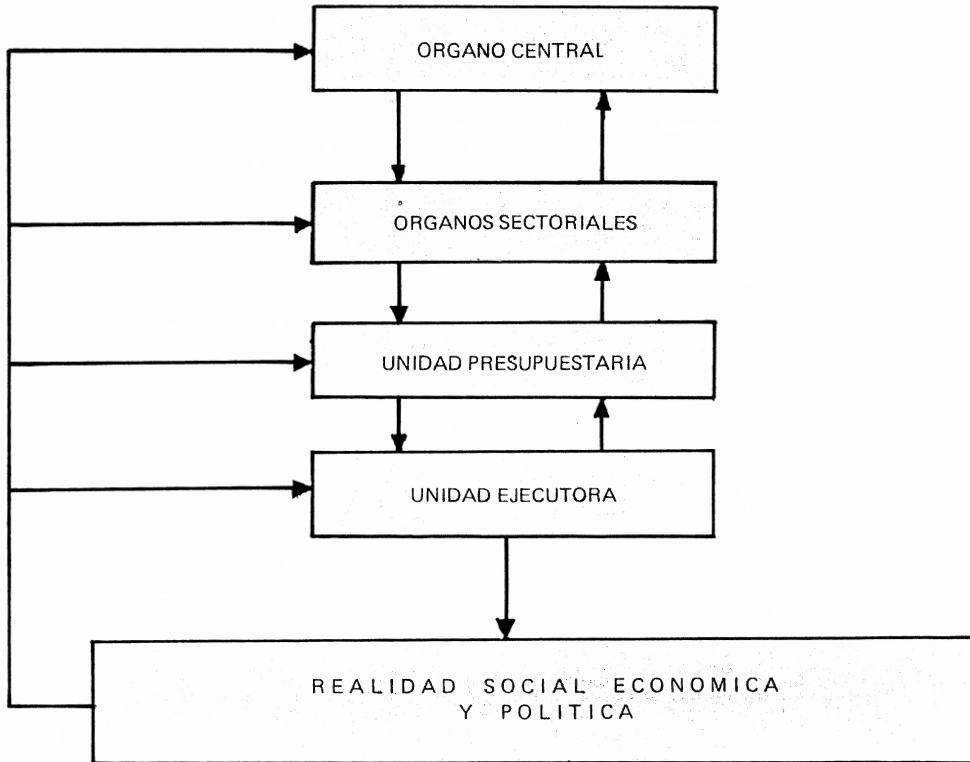


GRAFICO 4

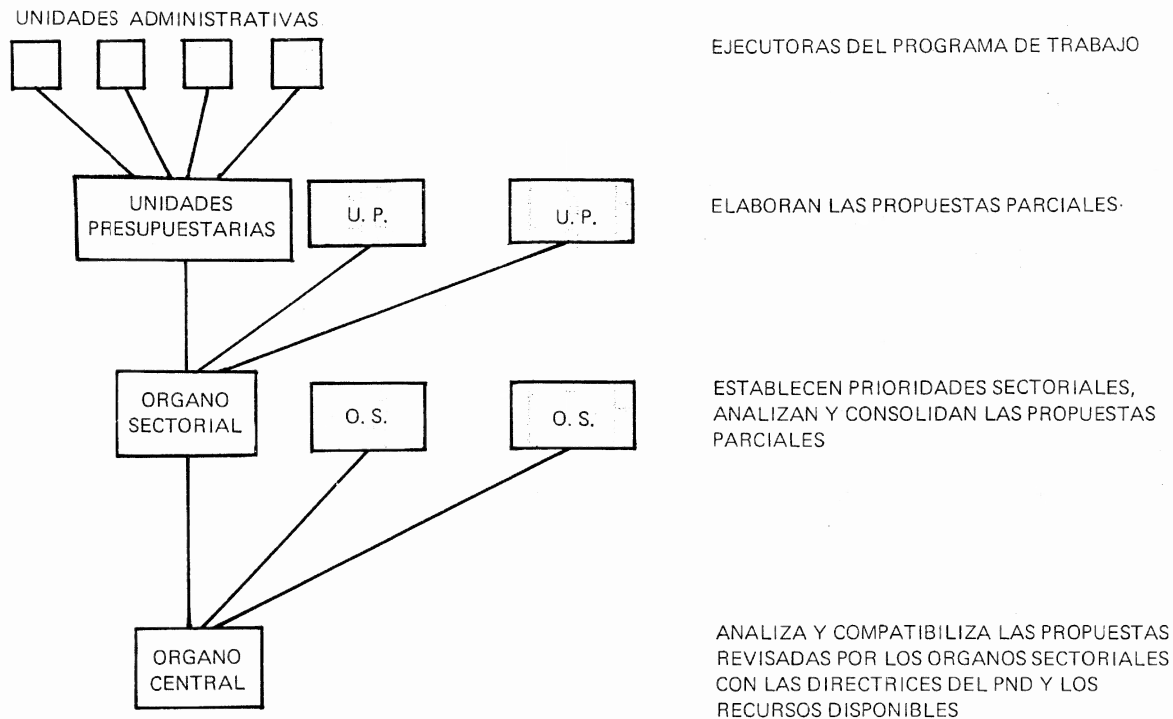
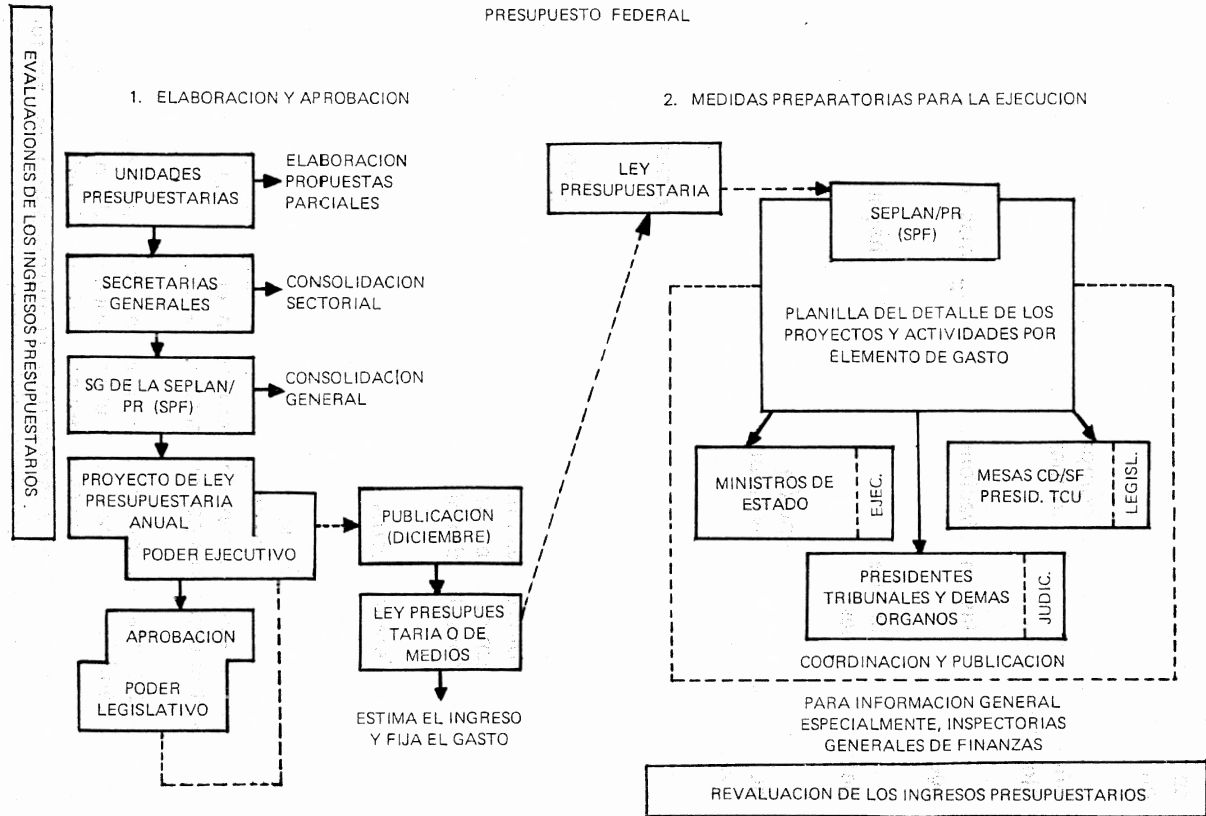


GRAFICO 5
PRESUPUESTO FEDERAL



agentes políticos, técnicos, administrativos y operacionales de la sociedad en general, y, en caso de interesarnos, del sector público en particular.

La alteración del comportamiento de los agentes del sector público resultante de normas y conceptos organizativos y operacionales depende:

a) de las motivaciones que las mismas originan en los agentes;

b) de la participación que aquellos hayan tenido en sus determinaciones;

c) de la percepción y la comunicación de la naturaleza de los cambios objetivos perseguidos y métodos e instrumentos que se usarán;

d) de la confianza que el proceso de decisión inspire en la Administración Pública.

El proceso presupuestario se caracteriza por el englobamiento vertical y horizontal de toda la estructura del Gobierno, y por ello los cambios en las normas, conceptos organizativos y operacionales del mismo, determinan la necesidad de cambios de comportamiento en toda la administración pública, volviéndolos complejos.

Considerando estos aspectos, se hizo un gran esfuerzo, en los últimos años, en el sentido de movilizar recursos humanos para acelerar la modernización del proceso presupuestario del país. Dicha movilización se ha llevado a cabo mediante reuniones, seminarios, cursos, investigaciones, publicaciones especializadas, creación de asociaciones de técnicos en el área del presupuesto, intercambio con otros países, asesorías, etc.

Todas estas formas de movilización y comunicación han permitido cambios importantes en el comportamiento de los agentes públicos respecto al proceso presupuestario en el ámbito político, técnico, administrativo y operacional, comprobándose una actitud favorable al perfeccionamiento del sistema y a la manutención permanente de la dinámica del mismo.

Hoy en día el Gobierno cuenta con equipos especializados en todos los niveles de la administración, que permiten operar en la estructura organizativa prevista en el Decreto Ley 200/67 y aplicar las normas contempladas en la Constitución, en la Ley 4320/64 y en el Decreto Ley arriba citado, absorbiendo progresivamente la potencialidad de los mencionados instrumentos, actualizándolos y complementándolos en la medida de las necesidades.

A pesar de todos los esfuerzos realizados, estamos conscientes de lo mucho que nos falta hacer para cubrir las fallas y deficiencias y mantener la dinámica necesaria.

4. Cumplimiento de los Requisitos Instrumentales

Como se puede deducir de los dispositivos legales mencionados anteriormente, el planeamiento está institucionalizado en el país, apoyado en un Acto Complementario que obliga al Ejecutivo a gobernar según el Plan Nacional de Desarrollo (PND), que debe servir de pauta para los Presupuestos Plurianuales de Inversiones y para el Presupuesto-Programa Anual.

El PND considera aspectos sectoriales y regionales sirviendo de orientación para la programación presupuestaria.

La estructura programática del presupuesto sigue lo dispuesto en la Clasificación Funcional-Programática, obligatoria a todos los niveles de Gobierno, que permite evaluar las políticas del sector público a nivel de programa.

Por haber sido creada a comienzos de 1975 no puede servir de base programática a la elaboración del II PND.

Con relación al presupuesto ejecutivo, ya existe una conciencia de su necesidad, estando actualmente en vigencia una experiencia en los Programas Especiales del Gobierno, y hay documentos de grupos de trabajo que proponen su institucionalización.

En lo referente a los instrumentos de acompañamiento físico-financiero, fueron hechas varias tentativas por superar estas fallas, ampliamente reconocidas, que en gran medida compromete el esfuerzo que viene siendo realizado para la modernización presupuestaria.

Está en etapa de prueba, por tercer año consecutivo, un sistema denominado "GRAFF", cuyos resultados, hasta el momento, son satisfactorios, debiendo evolucionar en los próximos años, para la cobertura del presupuesto. Mil es la cantidad de proyectos incluidos este año para cubrir la mayoría de las funciones.

Existen sistemas de acompañamiento sectoriales informales y no consolidables, dada la heterogeneidad de conceptos, períodos, instrumentos y métodos. En la medida de lo posible, se utilizó la experiencia de estos sistemas para mejorar el "GRAFF".

Acerca de los instrumentos de evaluación, en nuestra opinión íntimamente relacionados a los de acompañamiento, también fueron objeto de especial atención y esfuerzo, sin obtener todavía resultados satisfactorios.

Junto con el ya mencionado sistema "GRAFF", está siendo desarrollado un instrumento denominado "Estructura Lógica" que permite proceder a la evaluación a varios niveles programáticos. Es evidente que la evaluación necesita una información superior a la proporcionada por el acompañamiento.

Con referencia a las unidades de medidas representativas de producto final y de trabajo intermediarios, todavía no fue posible perfeccionar un conjunto de unidades representativas para los diversos programas, sub-programas, proyectos, etapas y actividades que se mantengan a lo largo del tiempo y permitan realizar el estudio comparativo. En este sentido se están realizando esfuerzos y, posiblemente, con la introducción del Presupuesto Ejecutivo, este trabajo se verá facilitado por el hecho de trabajar sobre niveles programáticos más específicos y homogéneos.

En lo que respecta a las clasificaciones, aparte de la Funcional Programática antes mencionada, se poseen todas las previstas en la técnica del presupuesto (económica de ingreso y gasto, institucional, por elemento del gasto, regional y las cruzadas).

La clasificación económica del gasto presenta algunos problemas conceptuales, además de los derivados de la predeterminación de la naturaleza económica de los elementos del gasto.

La clasificación regional tampoco está siendo utilizada, a pesar de poseer informaciones para su elaboración "ex-post".

5. Cumplimiento de los Requisitos Metodológicos

El proceso decisorio, de lo general hacia lo particular, es iniciado con el análisis de un conjunto de parámetros que sirven como punto de referencia para la previsión del gasto, y se relacionan a las variables referentes a precios, comercio exterior, estructura productiva y productos, área monetaria, sueldos y trabajo. Estos parámetros se establecen teniendo en consideración los datos referentes a la ejecución de años anteriores. El Plan Nacional de Desarrollo, el estudio y el análisis de coyuntura y prospectiva, además de investigaciones y consultas a los sectores económicos configurando, de esta manera, un cuadro de posibilidades de crecimiento de la economía de lo que se deduce el ingreso presupuestario presumible.

Una vez establecida una previsión aproximada del ingreso, son determinados topes de gasto para los varios sectores, considerando las prioridades establecidas por el Plan, la coyuntura y el análisis prospectivo. Estos estudios y análisis se procesan a nivel técnico de la Secretaría de Planeamiento de la Presidencia de la República — SEPLAN — PR y del Ministerio de Hacienda y son discutidos con el Ministro de Planeamiento, los que, una vez aprobados, son presentados al Presidente de la República para su apreciación, siendo después formuladas las instrucciones para los organismos sectoriales.

A nivel sectorial, el proceso es formalmente iniciado después de recibidas las directrices del organismo central.

Las prioridades programáticas son definidas a nivel de organismos sectoriales del planeamiento y presupuesto, los que establecen las directrices para los programas, sobre cuyas bases las unidades presupuestarias formulan instrucciones para las unidades ejecutoras integrantes de los programas. Estas pasan a fijar las metas y determinar los factores, insumos, costos y requerimientos de recursos financieros, generándose allí el flujo ascendente de información referida a:

- a) objetivos generales;
- b) objetivos específicos;
- c) metas establecidas;
- d) factores e insumos;
- e) recursos financieros.

Es posible que aquí resida el punto de mayor debilidad de la programación presupuestaria y que, en cierta manera, compromete las demás etapas, pues el análisis que se realiza en ellas es la consolidación de los niveles ejecutivos.

Las deficiencias se refieren fundamentalmente a la falta de aspectos reales principalmente de factores e insumos y en ocasiones de productos y su cuantificación en una meta.

La preocupación que surge es que tal vez estos aspectos no deban ser tratados en profundidad en esta etapa, pero sí en la programación de la ejecución a nivel de presupuesto ejecutivo.

6. Programación de la Ejecución

La Legislación en vigor contempla esta etapa del proceso presupuestario, dando especial énfasis a los aspectos financieros. Así, la Ley 4320/64 en el Título VI sobre la Ejecución del Presupuesto, en el Cap. I de la Programación del Gasto presenta un conjunto de artículos que establecen normas sobre este aspecto.

El Decreto Ley 200/67 establece:

“Art. 72 — basándose en la ley presupuestaria, créditos adicionales y sus actos complementarios, el organismo central de programación financiera determinará las cuotas y plazos de utilización de recursos por los organismos de la Presidencia de la República, por los Ministerios y por las autoridades de los Poderes Legislativos y Judicial para atender la movimentación de los créditos presupuestarios o adicionales.

Parágrafo 1 — Los Ministros de Estado y los dirigentes de los organismos de la Presidencia de la República aprobarán la programación financiera sectorial y autorizarán a las unidades administrativas el manejo de los respectivos créditos, dando conocimiento de los actos al Tribunal de Cuentas.

Parágrafo 2 — El Ministro de Estado, a propuesta del Inspector General de Finanzas, decidirá sobre los límites de descentralización de la administración de los créditos, considerando las actividades económicas de cada organismo”.

El Organismo Central de la Programación Financiera al cual se refiere el artículo mencionado está constituido de la siguiente manera:

- Ministro de Hacienda — Presidente
- Ministro — Jefe de la Secretaría de Planeamiento de la Presidencia de la República
- Presidente del Banco Central

Como se observa, en él se integran las áreas de planeamiento y los instrumentos más importantes de la política económica, principalmente el área monetaria y financiera, vía Banco Central, haciendo posible el establecimiento coordinado de directrices en las cuales la ejecución presupuestaria es un instrumento básico.

A pesar de que el énfasis se dé al aspecto financiero, se contemplan implícitamente, en alguna medida, los aspectos físicos justificativos del financiero.

Debido a las deficiencias de la programación real, ya iniciadas, evidentemente ellas proyectan efectos sobre los cronogramas físicos y financieros, debilitando las bases de la programación de la ejecución.

V. PRINCIPALES PROBLEMAS DE LA PROGRAMACION PRESUPUESTARIA

Los principales problemas planteados por la programación presupuestaria, en nuestro país, se refieren a:

1. El Alto Grado de Vinculación de Recursos

Procedimiento incompatible con los principios de planeamiento, especialmente de realidades que están sujetas a modificaciones aceleradas y acentuadas de prioridades.

En 1978, los recursos del Tesoro presentaban la siguiente estructura: ordinarios 54 o/o — vinculados 46 o/o.

2. El Vaciamiento del Manejo del Gasto Público por el Surgimiento de una Institucionalidad con Autonomía

Las nuevas funciones asumidas por el Gobierno lo obligaron a transformar, ampliar y reestructurar sus organismos y a pensar en procedimientos administrativos compatibles con las nuevas funciones, surgiendo como elemento básico la autonomía, muchas veces mal entendida y usada. De esta manera, las decisiones pasarán a ser ejercidas sobre parte de los recursos públicos, no siempre la más importante en términos cuantitativos y cualitativos para la promoción del desarrollo económico y social.

No se quiere con esto defender un tratamiento metodológico e instrumental similar para organismos típicos del Gobierno, empresas y autarquías, pero sí evidenciar la necesidad de coordinación efectiva sobre la totalidad del gasto público, para conseguir una coherencia en su accionar.

3. Programación a Niveles Ejecutivos

Entendemos por niveles ejecutivos, aquellos donde las responsabilidades están bien definidas en términos de producto, cantidad, calidad, factores, insumos, costos, localización, beneficios y gerente o administrador.

Se diferencia de los niveles programáticos del presupuesto, donde los elementos mencionados no quedan específicamente determinados y la responsabilidad del administrador o ejecutivo es supervisar.

Constituye la base de la pirámide de la programación presupuestaria, pudiendo comprometer todas las decisiones, en la medida que no proporcione los elementos necesarios y de manera realista.

En el proceso decisorio es importante el uso intensivo, a todos los niveles, de la información que estos niveles poseen sobre programación presupuestaria, para realimentar el planeamiento y ampliar el conocimiento de la realidad abarcada, como también estimular el perfeccionamiento de los procesos de previsión y de registro.

4. La Vinculación Presupuesto-Plano

Aún cuando los dispositivos legales establezcan este nexo, en verdad aún se observan deficiencias, originadas en parte:

-- por la ausencia de un conjunto de conceptos y de clasificaciones de carácter programático, económico, por ejemplo, de gasto, institucional y regional usados indistintamente por los planeadores y técnicos presupuestarios para así facilitar el entendimiento y la comunicación.

-- por la ausencia de un concepto de planeamiento operativo anual que permita restablecer la factibilidad de los planos, anualmente, y determinar la posición del presupuesto en término macro, monetario y financiero, de la balanza de pagos, de la demanda y la oferta reales, del empleo y de los instrumentos impositivos generadores del ingreso y alteradores del sistema de precios y del nivel de renta.

5. Sistema de Acompañamiento y Evaluación

Existe la conciencia de esta falta y la difundida preocupación por hallar lo antes posible una solución, sin lo cual difícilmente se podrá pensar en perfeccionar la programación presupuestaria, ya que a estos instrumentos les toca ejercer la retroalimentación del proceso.

6. Recursos Humanos

No obstante los esfuerzos realizados, nos parece que aún queda en términos cualitativos y cuantitativos mucho por hacer. El técnico en presupuesto, dada la amplitud de lo que este instrumento abarca, y del papel que le corresponde en un sistema de planeamiento, tiene que tener una formación profunda en las áreas de la economía, las finanzas, lo monetario, el planeamiento, los proyectos y las técnicas presupuestarias para poder ejercer apropiadamente sus funciones y vincularse con los demás instrumentos relacionados al presupuesto.

No hay mejoría posible si no se consigue mejorar la formación de los técnicos, tanto en la formación normal como en trabajos, y en cursos de magisterio o doctorado, existiendo siempre

la preocupación de que tal formación sea en lo posible objetiva y acorde con nuestra realidad.

VI. PERSPECTIVAS DE EVOLUCION EN LOS PROXIMOS AÑOS

Los esfuerzos realizados en los próximos años en el ámbito presupuestario deben concentrarse en la solución de las deficiencias señaladas, teniendo como marco de referencia las ideas representativas de un consenso mayoritario de los técnicos del país, ideas esas consignadas en un conjunto de recomendaciones, presentadas por el Secretario de Presupuesto y Finanzas de la SE-PLAN-PR, Dr. Antonio Alves de Oliveira Neto, en el Primer Seminario Regional de Planeamiento y Desarrollo del Sector Público, en que se reunieron países de América Central, Panamá, Caribe y Brasil, llevado a cabo en julio de 1978 en Brasilia.

"RECOMENDACIONES

Por la observación del Sistema Presupuestario Brasileño, la experiencia vivida en los catorce años de vigencia de la Ley No. 4320/64, nos permite enunciar algunas recomendaciones que creemos válidas, tanto para el Brasil, como para cualquier otro país cuya organización político-administrativa presenta idénticas características. Son ellas las siguientes:

a) la ley que establezca normas presupuestarias generales, no debe ser excesivamente específica, puesto que abarca un campo de gran complejidad, bajo la incidencia de múltiples variables, sujeto por tal motivo a modificaciones que deberán efectuarse en su oportunidad. Sin embargo, hay que tener cuidado de no perder la voluntad que obliga al cumplimiento de los dispositivos legales, o sea, hay que someter a normas de otro nivel (decretos, resoluciones, etc.) la capacidad de orientar dinámicamente, de acuerdo a la coyuntura, el proceso presupuestario;

b) la observancia de la legislación actual enfatiza el vínculo del presupuesto con el Plano Nacional de Desarrollo. Creemos, asimismo, que el nexo mayor debe establecerse con el planeamiento de corto plazo y con sus instrumentos más representativos, los que permiten una coherencia macroeconómica, una integración con el Presupuesto Financiero y con la Balanza de Pagos, la com-

patibilización con la oferta física de los elementos más críticos y con los niveles de utilización de la mano de obra y los respectivos aspectos sectoriales y regionales, sin perder el contacto con los planos de mediano plazo, lo cual se puede establecer en los presupuestos plurianuales, o en los planos del Sector Público;

c) el grado de vinculación que asume el ingreso gubernamental es de tal magnitud que hace casi imposible concebir un presupuesto programado puesto a servicio del plano y de las prioridades, con la estratificación actual, pues casi todos los recursos han sido previamente asignados, siendo mínimo el margen de orientación dinámica de los mismos.

d) infelizmente el trabajo de elaboración presupuestaria es discontinuo y no guarda el grado de vinculación deseado con la ejecución, administración, acompañamiento y evaluación, asumiendo en gran escala, aspectos de formalidad sin la debida dosis de substancia programática que abarque objetivos, metas, recursos físicos, recursos financieros, responsabilidades y prioridades, que de hecho comprometan las demás etapas del proceso. Esta situación tiende al mecanismo estéril que conduce a la ineficacia del sistema.

Creemos que se debe pensar en introducir un nuevo concepto de presupuesto, más dirigido hacia la gerencia y administración y sobre el cual sea aplicado un sistema de acompañamiento que permite desempeñar las mencionadas funciones, y evaluar la ejecución de los niveles de aprobación legal, que deben ser más agregados que los niveles ejecutivos;

e) el sistema de acompañamiento es una etapa básica para el éxito del proceso presupuestario. Debe ejercerse sobre la programación ejecutiva donde, realmente, es posible determinar metas, objetivos y responsabilidades específicas, en términos físicos y financieros y, de esta manera, evaluar la eficiencia y eficacia del desempeño de la ejecución presupuestaria, que es más importante que la legalidad fría y estéril;

f) un esfuerzo habrá de ser hecho en el sentido de hacer respetar el principio de la programación, sin el cual no puede haber resultados satisfactorios. Es sumamente importante la programación física de fines y medios, la única que permite

realizar el examen de coherencia y ejercer el acompañamiento mencionado con anterioridad;

g) la falta de consistencia de los procesos conduce a la tendencia a aumentar su complejidad, de alto costo y bajo rendimiento social. Esta tendencia debe ser evitada mediante la adopción de instrumentos de fácil captación por la realidad abarcada, de tal forma que la respuesta sea adecuada y especialmente oportuna y que sirva para la toma de decisiones. Por lo tanto, resulta necesario analizar la desconcentración y descentralización de determinados procedimientos y la concentración de otros, de manera de conseguir respuestas satisfactorias y mantener el control central de las directrices del proceso presupuestario;

h) la contabilidad es la herramienta que debe registrar los hechos para la toma de decisiones. Estos hechos pueden ser de índole presupuestaria, financiera, patrimonial, industrial, relacionados con los costos, etc. Todos ellos son importantes cuando llegan oportunamente a los centros de análisis y decisiones. Pierden todo sentido cuando llegan informando hechos consumados e inmútables. Hay ciertas dificultades para la introducción de nuevos conceptos en este campo. Pensamos que deberá ser realizado un esfuerzo para modernizar la contabilidad que, por sus funciones, adquiere suma importancia para el proceso presupuestario;

i) la aplicación de una norma común a realidades tan distintas como son la Unión y los Municipios, e inclusive, los Estados, es condenar a la norma al no cumplimiento. Por consiguiente, pensamos que se debe realizar un esfuerzo en el sentido de determinar lo esencial a ser estandarizado y simplificar los procedimientos presupuestarios hacia niveles de menor capacidad de respuesta;

j) concibiendo el presupuesto como proceso permanente, éste exige alta especificación funcional para que exista eficiencia y, por lo tanto, un esfuerzo que tendrá que hacerse en este campo, sin el cual, todo el trabajo fracasará. El proceso presupuestario, es tan amplio que exige visión de conjunto y especialización de algunas áreas, que deberían ser atendidas por los sistemas normales de capacitación como por cursos permanentes, especializados, que fuesen generando y transmitiendo tecnología en este campo".

LA TRANSFERENCIA DE CIENCIAS Y TECNOLOGIA

Con referencia al caso de la Ciencia Administrativa *

Por Luis Rodríguez Mena **

- * Tomado de la Revista Internacional de Ciencia Administrativa (Bruselas, Bélgica) Vo. XLIII - 1977 - Núm. 1
- ** Experto venezolano — Director de Finanzas de la Universidad Simón Bolívar de Caracas-Venezuela; Ex-asesor de la Dirección General de Finanzas Públicas del Ministerio de Hacienda; Ex-director de la Escuela Nacional de Administración Pública y de la Comisión de Administración Pública; Profesor de la Universidad Central de Venezuela y de otras universidades venezolanas; autor de numerosos artículos sobre teoría administrativa.

1. La importancia de la ciencia y la tecnología en el destino nacional

La ciencia y la tecnología constituyen en nuestros días uno de los factores de mayor peso utilizados par explicar la dependencia de América Latina con respecto al mundo desarrollado. Ya las explicaciones del subdesarrollo en términos de intercambio de productos tradicionales han venido a ser suplantadas por razonamientos que se expresan en un análisis de la producción y difusión del saber y su técnica a nivel internacional.

En esencia, la producción de ciencia y tecnología en los países industrializados posee una fuerte motivación económica y si bien es cierto que algunas de sus realizaciones no tienen un definido propósito lucrativo, en general puede decirse que el producto de la ciencia y la tecnología ha adquirido hoy día un verdadero carácter de mercancía, sujeto a leyes de compra-venta y demás requisitos y características propias de un sistema de mercado⁽¹⁾.

La preeminencia de los países desarrollados ya no viene dada exclusivamente por su mayor volumen y densidad de productos, sino también por el dominio de la ciencia y la tecnología, cuya capacidad para crear dependencia es mucho más poderosa que la misma exportación de bienes en gran escala. La tecnología crea una interminable sucesión de dependencias recíprocas entre estilos de producción y modalidades de productos, que con el correr del tiempo hacen casi irreversible o indetenible el proceso de adopción de sucesivas novedades técnicas, las que paulatinamente van abarcando todo el aparato productivo nacional de los "países-periferia".

(1) Véase, Vasconi, Tomás, "Diagnóstico Global de la Situación Científica y Tecnológica en América Latina", en Documento del Seminario sobre Producción y Transferencia de Tecnología Administrativa para el Sector Público de América Latina, CLAD, Caracas 3 al 7 de marzo de 1975, Vol. I (mimeo).

De allí que los problemas de "futurología", tal como los conciben los países desarrollados, en nada comportan una salida para la problemática de relaciones internacionales de América Latina. Los estudios de futuro basados en una centralización del poder científico y en la prevalencia de las actuales relaciones internacionales, no son otra cosa que el tratar de perpetuar injusticias utilizando un supuesto instrumental científico de prospectiva.

La superioridad científica y tecnológica ha dado origen a una nueva división internacional del trabajo en la que las grandes potencias monopolizan la producción creciente de ciencia y tecnología, a través de las grandes corporaciones transnacionales. Los países dependientes quedan entonces a cargo de ramos de producción de baja rentabilidad para un mercado menor. A través de la creación de apéndices industriales en los países subdesarrollados, las empresas transnacionales inducen el consumo masivo de productos provenientes de otras sociedades, desconociendo así los verdaderos valores e intereses del país recipiente e introduciendo tecnología extranjera de intenso efecto de demostración entre los pequeños grupos de investigadores locales⁽²⁾.

Los anteriores comentarios mueven a mayores reflexiones. Si la ciencia constituye la más elevada forma del saber y el principal instrumento del hombre para conocer el mundo que lo rodea, conocerse también a sí mismo y lograr su bienestar y felicidad, ¿cómo se explica que la ciencia pueda servir para crear formas injustas de relación entre los pueblos? ¿hasta qué punto se puede ser indiferente ante la masiva importación de criterios científicos y de sofisticados aparatos y artefactos? ¿qué hacer para que, sin negar la validez de la ciencia y su tecnología, se evite una transculturización tecno-científica que convierta a un país en un pasivo apéndice de otra cultura? Estas no son sino otros de los tantos interrogantes que tienen planteados los países subdesarrollados, especialmente Latinoamérica, en sus relaciones internacionales.

(2) Véase, Herrera, Amílcar, *Ciencia y Política en América Latina*, México, Siglo XXI Editores, 1971, p. 13.

El problema de la ciencia y la tecnología es, por lo tanto, además de un problema económico, un problema socio-político. Por ello la actividad investigativa no debe circunscribirse a formar científicos "asépticos" sin la menor sensibilidad acerca del alcance y los efectos de su ciencia. La ciencia posee profundas raíces e ilimitadas implicaciones de muy diverso carácter, que deben ser auscultadas en toda su extensión.

2. Ciencia, tecnología y sociedad

La trayectoria que los países industrializados han seguido en su desarrollo económico-social, es otro de los aspectos que han hecho reflexionar a muchos estudiosos de los problemas latinoamericanos. Existe un convencimiento, que ha alcanzado a no pocos círculos de pensadores de la región, en el sentido de que el rumbo seguido por esas sociedades avanzadas no necesariamente debe ser el mismo que deban seguir los países en desarrollo. Si hoy se cuestiona la validez del modelo alcanzado por la mayoría de las sociedades avanzadas --culto al consumo desorbitado, degradación del medio ambiente, desenfreno lucratista, restricciones a la libertad individual, etc.-- resulta lógico cuestionar el camino que condujo a ello. Está planteado entonces un camino propio, una estrategia del país, sobre la base de su realidad concreta, de su especificidad histórica.

La ciencia y tecnología, lejos de ser un componente neutro del proceso socio-económico, representa una poderosa fuerza que le imprime trayectoria y contenido a dicho proceso. Aún bajo la forma de una "simple mercancía" que se expende en el mercado internacional, la ciencia y la tecnología traslada junto con ella todo un estilo de vida, toda una estrategia nacional, toda una concepción filosófica del mundo y sus relaciones y realizaciones. Pretender realizar una importación masiva del producto de la ciencia de otro país, sin sufrir la influencia de éste y sin que progresivamente se vayan creando ataduras, no sólo de orden económico y tecnológico sino también de naturaleza socio-cultural, es una ilusión que puede durar hasta un momento en que se haga demasiado difícil restituir la vigencia de los rasgos fundamentales de la iden-

tividad nacional. "En la medida en que no se revalorice la tecnología como cultura, como modo de expresión social, la construcción de una sociedad nueva seguirá siendo un objetivo inalcanzable" (3)

Vista de esa manera, la ciencia y la tecnología no serían ya un elemento "natural" o "universal" común a la naturaleza de todas las sociedades. Vendría a ser entonces un genuino producto cultural, una forma más de expresarse una determinada cultura. Si son sólo unos pocos los países que producen la mayor parte de la ciencia y la tecnología que se utiliza en el mundo, lógicamente el resto de naciones vendrían a ser subsidiarias del saber-cultura de otras naciones más desarrolladas. Si a ello agregamos el hecho de que ese saber-cultura es hoy día el motor principal del proceso productivo, nos encontramos entonces ante una realidad que limita muy seriamente las posibilidades de una nación subdesarrollada de construir su futuro sobre una base autónoma y preservando sus valores étnicos fundamentales

El estilo tecnológico que cree y adopte un determinado país es una respuesta a las necesidades de su proceso productivo. Como tal, el proceso productivo entraña una determinada posición del país en cuanto al consumo nacional y a las transacciones internacionales de productos. Por lo tanto, su tecnología surgirá en función de perpetuar o fortalecer aquellos rasgos económicos que aseguren una ventajosa posición en el comercio internacional y con ello una sólida posición de negociación no solamente en el ámbito económico sino también —y esto es muy bien conocido— en el plano político internacional.

Como lo expresa Amílcar Herrera: "La única solución para los países en desarrollo es recuperar la tecnología como parte realmente integrante de su cultura. Convertirla de elemento exógeno condicionante, en modo legítimo de expresión de sus propios valores y aspiraciones. Este planteo no responde, por supuesto, a la posición ingenua que supone que es necesario reinventar toda la tecnología. El problema principal es recuperar la capacidad de decisión social del uso y fines de la tecnología; esto requiere la invención en el sentido lato, pero en la mayoría de los casos, por lo menos en el futuro próximo, adaptación de elementos tecnológicos, creados en los países más adelantados" (4).

(3) Herrera, Amílcar, "La creación de Tecnología como Expresión Cultural", Comercio Exterior, Vol. XIII, Núm. 10, Oct. 1973, p. 992.

(4) Ibid., p. 993.

La posición de Amílcar Herrera es bastante sensata y digna de ser acogida por nuestros países. Tan perjudicial es la posición que ciegamente admite como "inofensiva" y "neutral" todo componente tecno-científico que se importe —bajo el engañoso slogan de que "el saber es creación y progreso"—, como aquella que sostiene que los países subdesarrollados deben olvidarse de todo el adelanto científico-técnico actual y tratar de crear todo un nuevo orden científico. El problema está, en primer lugar, en la recuperación de la decisión nacional para elegir autónomamente lo que se debe importar y lo que no (en favor del país en general y no de determinados sectores de la producción); en segundo lugar en trabajar en un decidido esfuerzo por validar social y técnicamente las tecnologías disponibles en el exterior; y en tercer lugar, emprender un ambicioso esfuerzo de creación de ciencia y tecnología autóctona.

Tenemos entonces que la producción de ciencia y tecnología, por ser un producto humano, no puede desligarse de los hechos sociales —pues forma parte de ellos— ni de los perfiles culturales de la sociedad en la cual se producen, ni del desarrollo histórico de ésta. Siendo por ejemplo, los Estados Unidos el principal productor de tecnologías y uno de los más avanzados en cuanto a descubrimientos científicos se refiere, es lógico suponer que la gran parte de la sofisticada producción tecnológica mundial responda a sus propios intereses y a su realidad como nación. Por tal razón es muy aventurado hablar de "ciencia universal" como una noción abstracta, vacía de contenido socio-cultural. Es un hecho universalmente conocido que buena parte de la ciencia y tecnología modernas han sido creadas con propósitos bélicos y que además, en muchos casos, es la propia tecnología la culpable de la destrucción y contaminación acelerada que viene sufriendo el medio ambiente a nivel mundial. Si a ello agregamos la ciencia y tecnología creada y utilizada con propósitos puramente lucrativos, sin consideración alguna —en muchos casos— a factores de orden social o cultural, el saber creado y aplicado quedará históricamente muy mal parado.

Todos esos hechos e interrogantes nos plantean la necesidad de una ciencia distinta, bajo términos y objetivos diferentes, lo cual entraña grandes limitaciones y exige un decidido compromiso histórico nacional. No se trata de echar por tierra los logros de la ciencia y los aportes de la tecnología. Ni siquiera se cuestiona la

finalidad lucrativa de una parte de la nueva tecnología. Tampoco se desea romper las comunicaciones científicas con los actuales centros generadores del saber. Se trata de evitar que un determinado producto histórico —la ciencia y la tecnología— de uno o varios países desarrollados, sean impuestos, conciente o inconscientemente y en virtud de las relaciones internacionales de intercambio prevalecientes, a otros países de menor desarrollo. Se desea evitar un trasplante mecánico hacia contextos con valores sociales distintos y, sobre todo, con requerimientos, necesidades y prioridades sociales, culturales y económicas diferentes. Y sí, como ya hemos visto, una interminable corriente tecno-científica de un país productor a un país receptor va gestando una relación de dependencia en un solo sentido, la situación se torna aún más grave y compleja. El ejemplo de Varsavsky es muy ilustrativo:

“Lo que se puede afirmar válidamente para todos los ríos —la teoría general de los ríos— no nos ayuda gran cosa para hacer predicciones interesantes en nuestra escala de tamaño y tiempo, sobre su comportamiento: inundaciones en cada uno de sus puntos, cambio de forma del lecho, características de sus puestos, etc. Son tantas las variables que intervienen —características propias del río y condiciones de contorno como el terreno y de importancia relativa tan diferente según el río —que es absurdo construir un modelo general que sirva para cualquier río con sólo cambiar los valores numéricos de los parámetros. Cada río necesita su propia teoría, que consiste en primer lugar en discernir cuáles son los factores importantes para su comportamiento en función de los objetivos del estudio, y luego combinarlos según leyes específicas de ese río, específicas porque son casos particulares especiales de leyes generales”⁽⁵⁾.

(5) Citado por Vasconi, Tomás, en op. cit., p. 15.

Es así, con la comprensión verdadera de los hechos y circunstancias, como América Latina puede sentar las bases para el debido control y promoción de su ciencia y su tecnología, al igual que el uso racional y controlado de la que se importa. La ciencia propia, y la extranjera debidamente valorada, adaptada y controlada, darán como fruto una posibilidad cierta de no continuar el ritmo creciente de dependencia que nos ha venido convirtiendo en pasivos consumidores de toda la gama de exóticos artefactos que nos expenden, trasladando a la parte más pudiente de nuestras poblaciones, todos los caracteres de la sociedad comunista que los países desarrollados comienzan ya a cuestionar.

3. Las causas del atraso científico-técnico

Muchas son las explicaciones que se han dado y se siguen dando para tratar de explicar el atraso de la ciencia y la técnica en Latinoamérica. Comentemos brevemente tres de las principales opiniones⁽⁶⁾:

La más destacada y quizás antigua justificación del atraso se expresa en términos de una supuesta "inferioridad étnica" del hombre latinoamericano debida a factores inherentes a su raza y su temperamento, poco proclives a la idea innovadora y al esfuerzo creador. Se le compara con el "talento creativo" europeo y con el "ánimo emprendedor" norteamericano. El latinoamericano es visto así como irremediable víctima de su propia condición, especie de conglomerado humano destinado eternamente al subdesarrollo y a la explotación.

Semejante posición, afortunadamente sostenida hoy sólo por los más oscuros y reaccionarios círculos de la opinión internacional, carece de toda validez desde el punto de vista científico, histórico y étnico, y constituye además una infame ofensa a la cultura y los anhelos de una región que busca afanosamente superar el atraso y la injusticia social.

(6) Véase, Herrera, Amílcar, op. cit., p. 44 y ss.

Otra de las explicaciones del atraso científico se refieren principalmente a aspectos ligados a la política diaria de los países y se expresan en términos de: indiferencia de los gobiernos ante el problema de la ciencia; asignación insuficiente de recursos; trabas burocráticas; escasez de fondos a nivel nacional; indiferencia por parte de la sociedad en general, etc. Razones como éstas son hoy día las que con mayor frecuencia suelen darse en los distintos países del área y se basan en el supuesto de que el adelanto científico-técnico se logra sólo con inversión de recursos y el interés nacional por la materia.

Es bien cierto que en América Latina se dedica un relativamente bajo porcentaje de sus recursos a la investigación y adelantos científicos, si lo comparamos con los países desarrollados. También es cierto que los problemas administrativos que aquejan al sector público con frecuencia hacen naufragar las mejores iniciativas. Ha sido sólo en los últimos años que se ha observado un creciente interés por crear ciencia y tecnología autónoma, mientras que en los países avanzados el cultivo de la ciencia ha merecido en forma permanente un tratamiento prioritario que les ha brindado extraordinarios frutos no sólo en el plano puramente científico, sino también en el cultural, económico y político.

La baja asignación de recursos al desarrollo científico se explica en parte debido a lo exiguo de los presupuestos públicos en la región, ante el gran cúmulo de necesidades insatisfechas de la población marginal y, en los últimos años, a los problemas inflacionarios a nivel mundial.

El problema de la ineficiencia del sector público es otro de los temas de acostumbrada discusión en el ámbito latinoamericano. Desafortunadamente los esfuerzos por mejorar la Administración Pública en términos generales no han ido más allá de enfoques formal-legalistas concebidos más como cambios en los organigramas de entes públicos que como verdaderas transformaciones de las estructuras burocráticas. Mediante profusas campañas publicitarias, concebidas más para fines electorales o propósitos efectistas del momento político, los esfuerzos de reforma, por lo general mal concebidos, se han quedado en meras formulaciones en buenos deseos. Y a ello no han escapado los intentos por desarrollar la ciencia y tecnologías nacionales, cuyos programas ocupan

normalmente lugar destacado en los planes de reforma del sector público.

En lo que respecta al interés nacional tendría que hablarse en términos de los sectores dirigentes en cuyas manos se encuentran las riendas del proceso socio-económico. Ya se ha hecho referencia al Estado, corresponde ahora comentar el papel de la clase empresarial. Muy a grandes rasgos, el empresariado latinoamericano va desde el comerciante importador por excelencia, pasando por el vendedor de servicios, hasta el industrial rotulador de insumos importados y, en reducida escala, el productor autónomo. Las economías latinoamericanas, productoras de materias primas e importadoras de productos manufacturados, han visto estructurar sus economías en grado creciente de dependencia de uno o muy pocos productos básicos de exportación y gran cantidad de variados, y muchas veces superfluos, artículos importados.

Es tal el poder de la mentalidad que crea un determinado modelo económico-social de desarrollo, que aun en casos de gran abundancia de recursos monetarios —lo cual suele señalarse como la solución al problema del subdesarrollo—, se presentan obstáculos económico-culturales que impiden o frenan una política o un propósito nacional de adelanto científico. A este respecto, para sólo citar un ejemplo, en declaraciones públicas un alto ejecutivo del máximo organismo para la ciencia y la tecnología de un país latinoamericano declaró al referirse a los problemas de creación de ciencia y tecnología autóctona: "Aquí las $\frac{3}{4}$ partes de la fuerza laboral tiene nivel de educación primaria hacia abajo, y de los grupos empresariales y gerenciales sólo el 10 % tienen educación universitaria, sin embargo, con muy poca competencia obtienen un 30 % (tres veces más que en Estados Unidos) de rentabilidad y petrodólares para traerlo todo del exterior. Frente a estas circunstancias ¿a quién le va a interesar desplegar el esfuerzo que hizo Japón para quitar, copiar y producir tecnologías?"(7)?

(7) Declaraciones del Secretario Ejecutivo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología de Venezuela (CONICIT), Dr. Luis Matos Azócar, aparecidas en el Diario El Nacional el 23-05-76, p. C-2.

Lo anterior es una prueba irrefutable de que la ciencia y la tecnología también es un problema socio-cultural y político. El análisis bajo la sola perspectiva de factores superficiales o de aproximaciones puramente técnicas, que no llegan al fondo del problema, tienen muy pocas posibilidades de poder desentrañar las causas profundas que condicionan en determinada sociedad las variables que influyen en las decisiones públicas y privadas en torno al quehacer científico y tecnológico. Esto le da un carácter plenamente interdisciplinario al problema y obliga a un enfoque lo suficientemente externo y penetrante del que surja una ruta viable a la superación del atraso.

Una tercera aproximación a la génesis del atraso tecnológico y científico gira en torno a la concepción de lo que es el subdesarrollo. Sobre esta materia, como es sabido, existen las más variadas concepciones. Quizás convenga referirse a una de aquellas que ha despertado mayor interés entre los estudiosos de los problemas de la Región.

Esa interpretación se refiere a la consideración del subdesarrollo, no como una etapa anterior del desarrollo, sino una condición misma de éste, dentro de un cuadro o estructura general en la que ambas conviven y forman una totalidad integrada. No sería entonces posible hablar de desarrollo sin subdesarrollo, y viceversa. El argumento central de esta tesis se basa en que el desarrollo del cual actualmente disfrutan los países avanzados se ha nutrido o ha generado el subdesarrollo de otras naciones, producto tal situación de relaciones de intercambio desfavorables para éstas.

Se ha creado así la noción de "centro-periferia", para indicar relaciones de dominio entre países-centro y países-periferia, vinculados por relaciones en las cuales predomina un modelo de economía subsidiaria "primario-exportadora" de los periféricos y un poderoso aparato industrial altamente tecnificado en las economías centrales.

Dentro de este contexto, la ciencia y la tecnología jugarían un decisivo papel en el régimen de dependencia, con absoluta primacía del saber científico-técnico generado en los países desarrollados, el cual es absorbido por la periferia a través de mecanismos tales como pago de regalías, formación de profesionales, convenios con centros educacionales y culturales, adquisi-

ción de equipos técnicos y científicos para investigación y para la industria, etc.

De esta manera la explicación del atraso científico-técnico de Latinoamérica se expresaría en un análisis de mayor contenido que trata de encontrar las raíces del fenómeno de la dependencia. Al depender del saber extranjero para conducir un proceso productivo y desarrollar las muchas otras actividades socio-económicas que requieren de conocimientos técnicos, los países atrasados encuentran dificultades y limitaciones de muy difícil superación, sobre todo si, como ya se apuntó, se producen efectos y causas de orden socio-político en las cuales entran en juego las más complejas formas de la vida social de un país.

Lo anterior explica el porqué la ciencia y tecnología, por sí solas, no son las soluciones totales al problema del subdesarrollo. Ellas están condicionadas por el devenir social y a su vez influyen sobre éste en una acción de recíproco efecto y causas cuyas raíces van mucho más allá de los meros programas de investigación, por muy revolucionarios que éstos puedan ser. En términos generales, la revolución científica y tecnológica no ha sido la causa de las profundas transformaciones sociales y económicas de los países, sino más bien su resultado, cuyo efecto posterior se manifiesta en una aceleración de esas transformaciones. La capacidad de una sociedad para incorporar la ciencia y la tecnología como factores dinámicos para su progreso depende de condiciones políticas, económicas y sociales que la ciencia misma no puede crear⁽⁸⁾.

(8) Véase, Herrera, Amílcar, op. cit., p. 61.

4. La dependencia en materia administrativa

La ciencia y la técnica adquisitivas en su condición de ramas del saber humano han sido objeto de amplia creación y aplicación en los países desarrollados y de traslado y adopción en las naciones subdesarrolladas.

Los mismos problemas que confronta el trasplante de teorías, métodos y técnicas de la ciencia en general, son aplicables al caso administrativo. El gran productor de conocimientos en esta área han sido los Estados Unidos, cuya amplia y diversificada gama de tecnología administrativa ha llegado hasta abastecer al mercado europeo e inclusive a buena parte del continente africano. En América Latina su influencia ha sido decisiva en la configuración de la mentalidad y perfil del empresario local y de las organizaciones que éste dirige.

La importación de tecnología administrativa norteamericana ha tenido un fuerte soporte y una gran difusión a través del sistema educativo. Las Escuelas de Administración y los Centros de Adiestramiento de Ejecutivos han adoptado casi ciegamente todo el instrumental teórico-práctico de la empresa estadounidense. De igual forma han procedido las subsidiarias de empresas transnacionales en la formación de sus cuadros gerenciales y en la estructura y funcionamiento de sus unidades productivas.

En la formación avanzada de administradores ha tenido una influencia aún mayor los conocimientos foráneos: los cursos de post-grado se realizan con mucha frecuencia en Estados Unidos y en los casos en que se dictan localmente, por lo general, tanto la metodología como el material y la orientación de la enseñanza —y hasta los profesores en muchos casos— son de procedencia externa, con esquemas en forma de packages con los cuales se hace un trasplante intacto y mecánico, a veces hasta en el mismo idioma de origen.

La teoría y la práctica norteamericana en materia de administración y gerencia descansan sobre determinadas bases conceptuales que podrían expresarse en los siguientes términos:

1) La determinación precisa y tajante de que las unidades empresariales existen para alcanzar fines exclusivamente lucrativos

y que por lo tanto toda la actividad empresarial se desarrolla bajo el imperativo de la obtención del máximo beneficio económico posible. Si bien es cierto que desde hace ya varias décadas los empresarios norteamericanos —los más acaudalados— han venido practicando acciones filantrópicas y muchas empresas llevan a cabo actividades dirigidas al beneficio de la comunidad, en el fondo el lucro sigue siendo el móvil principal de las empresas y no en pocas ocasiones dichas prácticas han sido reconocidas como uno de los incrementos necesarios para la supervivencia rentable de la empresa.

2) La adquisición del mayor poder posible sobre la distribución y empleo general de recursos materiales y financieros, independientemente de las fronteras nacionales. Esto ha hecho de las llamadas empresas transnacionales verdaderos emporios económico políticos cuyo poder de decisión llega en muchos casos a sobrepasar u obstaculizar decisiones de gobiernos nacionales. El afán de lucro se sobrepone a toda otra consideración cualquiera sea la naturaleza de ésta, y si bien es cierto que en el corto plazo pueden darse decisiones aparentemente "anti-económicas", en el mediano o largo plazo ellos se fundan en un incremento en la consolidación de su poder económico.

3) Reducción máxima del costo de producción de bienes y servicios. En este sentido la política empresarial se orienta a comprimir los costos —personal, materia prima, servicios, etc.— hasta llevarlos a su mínima expresión, en la permanente búsqueda del máximo beneficio. Esta actividad la aparta de consideraciones que no sean la de obtener la máxima productividad del recurso empleado. Aspectos tales como factores sociales o prioridades económicas de orden nacional son considerados ajenos al proceso productivo y de allí el conjunto de circunstancias que surgen cuando los gobiernos tratan de llevar a la práctica políticas públicas que de una u otra forma exijan sacrificios económicos al empresario.² La satisfacción de necesidades sociales o la solución de problemas de carácter nacional son vistas como incumbentes sólo a las autoridades gubernamentales y no materia de preocupación para quienes dirigen empresas.

4) Constante innovación tecnológica en el proceso de producción y en la diferenciación del producto para la venta. Esto ha dado origen a una desenfadada carrera consumista en la cual el

objetivo es la creación de necesidades artificiales que inducen a una creciente e interminable adicción a gastar, constituyendo así una economía basada en buena parte en el gasto superfluo mediante la explotación comercial de los más recónditos resortes del inconsciente humano.

5) Se concibe la organización como una realidad casi autónoma en el conjunto socio-económico. Aún cuando las nuevas corrientes de pensamiento ya han descartado (en Estados Unidos) la noción de "sistema cerrado" referida a las organizaciones como "sistemas abiertos" resulta en una explicación insuficiente del fenómeno. El concepto de sistema abierto de los autores norteamericanos aun deja por fuera importantes implicaciones y características de la relación organización-contexto, al sujetarla a un intercambio simple de transacciones o conductas en donde aún se deja entrever la concepción autonómica del "sistema organizacional":

6) El tratamiento conductivista del burócrata a fin de estimular en él un sentido de adhesión a los objetivos y políticas de la organización. Se parte del supuesto de que todo comportamiento discordante con las pautas fijadas por la alta dirección constituye una actuación "disfuncional" que es necesario corregir. De esta manera el conocido conflicto entre el hombre y la organización es tratado, bien mediante las llamadas "relaciones humanas" —aproximación superficial al problema del entendimiento superior-subordinado—, o bien mediante más complejos enfoques conductistas tendientes, como se dijo, a amoldar el hombre a la organización.

7) El modelo conceptual de la organización es, además de autonomista, ahistórico. En sus más profundas reflexiones y análisis sobre la realidad organizacional no aparecen para nada consideraciones de carácter histórico que sitúen dentro de una perspectiva temporal los elementos fundamentales del análisis. La organización queda así sin especificidad ni concreción en el tiempo, aislada en su propia estructura y desprovista de toda connotación evolutiva.

8) Los métodos, actividades, procedimientos y enfoques de organización descansan básicamente en un perfil sociológico fuertemente influenciado por la ética protestante: trabajo duro;

ahorro al máximo; no cuestionamiento de la autoridad; diferimiento de gratificaciones y comodidades, etc. Además: culto al consumo, libertad en función de la libre iniciativa comercial, etc. Independientemente de la valoración que se haga de tales actitudes es necesario preguntarse si un sistema conceptual nacido con ese sello genético adquiere jerarquía universal y es posible trasladarlo mecánicamente a cualquier otro contexto social.

9) Empleo intensivo de instrumental cuantitativo en el análisis, explicación y solución de problemas de organizaciones, en situaciones cuyo tratamiento cuantitativo sólo es posible mediante un enfoque racionalista que diferencie conceptos y encasille variables ordinales dentro de una falsa noción cardinal.

10) Supone que el modelo organizativo representa una situación de "equilibrio" bajo la cual cualquier alteración constituye una "disfuncionalidad" que tarde o temprano debe ser sometida a las "leyes internas del sistema", recobrando éste así su equilibrio inicial. Tomando en abstracto, tal planteamiento no despierta tantas dudas sobre su validez, pero cuando la noción de "sistema" se concretiza en una determinada realidad social específica, surge la pregunta de si tal realidad es realmente inmodificable y eterna, si su esencia no puede ser otra que aquélla que una sociedad determinada le dió en un momento histórico determinado.

Las limitaciones de los trasplantes tecnológicos de una sociedad a otra han sido advertidas, no solamente por estudiosos de los países subdesarrollados sino también por los propios expertos internacionales (estadounidenses buena parte de ellos) que han trabajado en misiones de asistencia técnica en esos países.

En el mes de abril de 1975 se celebró en Chicago una reunión de consultores internacionales en materia de asistencia técnica, con motivo de la celebración de la National Conference of the American Society for Public Administration. Entre otras personalidades, participaron expertos de empresas consultoras internacionales muy conocidas en América Latina, como lo son: Booze, Allen and Hamilton, Public Administration Service (PAS); y de organismos internacionales tales como las Naciones Unidas, la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) de los Estados Unidos, el Banco Mundial, etc.

En dicha reunión se concluyó que "All participants seemed to agree that development needs a consultancy component; that consultants have not been as successful as hoped . . ." y luego se agrega que "development still must come from within poor countries rather than from outside"⁽⁹⁾. Lo anterior corrobora las características específicas en cada contexto social y la evidencia, expresada por los propios protagonistas de la transferencia de tecnología administrativa, de que el perfil cultural de un país impone fuertes obstáculos al traslado irrestricto de ciencia y tecnología foránea⁽¹⁰⁾.

Como resultado de su propia experiencia, esos expertos pudieron comprobar lo que ya se comentó anteriormente, que "successful development cannot be achieved with massive infusions of capital and technology alone. Consultants in development administration should concern themselves with the social and institutional obstacles to learning capacity as well as economic conditions". Y finalmente expresan que: "more consideration has to be given to the total system of each country . . . Much U. S. "know-how" which is exported by consultants is unsuited to the needs of underdeveloped countries" (subrayado nuestro)⁽¹¹⁾. Existen muchas otras pruebas que demuestran casos fallidos de la transferencia tecnológica.

El Prof. Yehezkel Dror, Profesor de la Escuela de Economía y Ciencias Políticas de Londres, Consultor de la Rand Corporation de los Estados Unidos y también asesor internacional, expresa que: "La obsolescencia de muchas tecnologías administrativas todavía imperantes en los países desarrollados provoca evidentemente la transferencia de tecnología obsoletas hacia países en vías de desarrollo. Una opinión completamente errónea pero aceptada tácitamente en el sentido de que los países en vías de desarrollo pueden beneficiarse con tecnologías administrativas pasadas de

(9) Caiden, Gerald, "International Consultants and Development Administration", Revista Internacional de Ciencias Administrativas, Vol. XLII, Núm. 1/1976.

(10) Para mayor detalle sobre el caso de transferencia de tecnología para el sector público de América Latina, véase el interesante trabajo del Prof. Tulio Monsalve "Producción y Transferencia de Tecnología para el Sector Público de América Latina", presentado en el Seminario sobre dicho tema, organizado por el CLAD en Caracas del 3 al 7 de marzo de 1975.

(11) Caiden, Gerald, op. cit., p. 2 y 3.

moda o que son lo suficientemente buenas para ellos: y a veces la opinión de que los países en desarrollo debieran pasar, en sus tecnologías administrativas, por las mismas fases de desarrollo por las que pasaron los países adelantados, porque hay que aprender a caminar antes de correr, proporciona una justificación administrativa-ideológica mayor para exportar importar tecnologías administrativas obsoletas" (subrayado nuestro)⁽¹²⁾.

En el año de 1974 la Fundación Ford trasladó, a título de experimento, a seis obreros de la industria automovilística norteamericana que venían trabajando bajo el régimen de "grupos autoridigidos", a una empresa similar en Suecia, donde se había venido trabajando desde hacía mucho tiempo con grupos autodirigidos. El experimento consistía en observar el efecto del cambio de tecnología en la actitud y el rendimiento en el trabajo⁽¹³⁾. Dicho cambio consistía en trabajar en una línea de ensamblaje armando cada obrero un conjunto completo de piezas en treinta minutos, en lugar de realizar tareas similares de micro ensamblaje cada dos minutos, como lo hacían en Estados Unidos. El experimento demostró que el cambio tecnológico no fue productivo pues los obreros norteamericanos no asimilaron el estilo sueco de trabajo en línea de ensamblaje. A decir del presidente de una empresa automovilística sueca, el hecho se debió a que los obreros norteamericanos provenían de una cultura totalmente diferente y que los suecos, en cambio, se habían formado dentro de sus propios patrones de trabajo, por razones que eran "esencialmente suecas".

(12) Dror, Yehezkel, "Reflexiones sobre la Producción de Tecnología Administrativa en los Países en Desarrollo". Documento, presentado en el Seminario sobre Producción y Transferencia de Tecnología Administrativa para el Sector Público en América Latina, organizado por el CLAD en Caracas del 3 al 7 de marzo de 1975.

(13) Foy, Nancy y Gadon, Herman, "Worker participation contrast in three countries" Harvard Business Review, Vol. 54, Núm. 3 (May-June 1976), p. 71.

En materia de participación en el trabajo, por ejemplo, la cultura norteamericana difiere no sólo de la sueca, sino también de la británica. La palabra "participación" significa algo distinto en esos tres países. Los norteamericanos le dan una definición en cierto modo restringida: la de un estilo gerencial acorde con lo que Douglas McGregor llama "Teoría Y". Para los suecos la participación implica la cooperación sin distingos de clases entre trabajadores y directivos, una especie de fé apasionada que todos comparten. Para los británicos, la participación es un reto y al mismo tiempo una preocupación, "una nueva intromisión de los sindicatos en los asuntos de la gerencia, una nueva tesis política polarizante"(14).

Como muy bien lo apunta el Profesor Bernardo Kliksber: "En el punto de partida de los fenómenos de dependencia se da generalmente una actitud común: el crédito incondicionado hacia todo lo que proviene de los marcos desarrollados. Esta actitud implica la práctica sistemática del acriticismo, tanto en cuanto a la validez en sí de las construcciones formuladas en países desarrollados, como en lo referente a la legitimidad de su traslado"(15).

(14) Ibid., p. 72.

(15) Kliksberg, Bernardo, Administración, Subdesarrollo y Extrangulamiento Tecnológico. Buenos Aires, Editorial Paidós, 1973, p. 25.

LA OFICINA CENTRAL DE PRESUPUESTO
DE VENEZUELA

LA OFICINA CENTRAL DE PRESUPUESTO COMO ORGANISMO RECTOR DEL SISTEMA PRESUPUESTARIO

A. ESTRUCTURA Y FUNCIONES

1. INTRODUCCION

Con la aplicación de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, se consolidan los principios normativos del Presupuesto Público y su vinculación a los planes de desarrollo.

El sector Público venezolano ha experimentado en los últimos años un notable crecimiento como consecuencia, entre otros factores, de la estatización de la producción y comercialización del petróleo y del hierro, lo que hace más obligante la utilización del Presupuesto Público como herramienta fundamental de la política de corto plazo.

La circunstancia de que la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario define, en forma amplia al Sector Público, como sujeto de su normativa, hizo surgir la necesidad de un organismo de alto nivel para dirigir las funciones presupuestarias y con influencia en la toma de decisiones sobre política presupuestaria. Tal organismo es la Oficina Central de Presupuesto, prevista en la Ley ya mencionada. Su creación y puesta en funcionamiento el 1º de enero de 1978 implicó el establecimiento de una estructura organizativa, que facilitara el cumplimiento eficiente de las funciones señaladas en la Ley.

Esta Oficina, adscrita a la Presidencia de la República, tiene una jerarquía acorde con sus responsabilidades y, por lo tanto, sus labores tienen una marcada influencia en la política económica que implementa el Estado, a fin de que el presupuesto se convierta en instrumento eficaz para obtener en el corto plazo las metas que permitirán cumplir los objetivos previstos a mediano plazo.

2. CARACTERISTICAS DE LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA

La conducción y dirección superior de la Oficina Central de Presupuesto está a cargo de la Jefatura de la Oficina y de la Dirección General.

La organización establecida cuenta con tres unidades de apoyo: Política e Investigaciones Presupuestarias, Evaluación de la Ejecución y Servicios Administrativos, y tres áreas operativas denominadas: Infraestructura y Producción, Social y Presupuestos Regionales y una Unidad de Programación y Evaluación de Ingresos. Además cuenta con la colaboración de Naciones Unidas para la modernización del Sistema Presupuestario a través del Proyecto VEN-77/001 "Modernización del Sistema Fiscal".

Cada una de las dos primeras áreas anteriormente mencionadas agrupan a un conjunto de unidades responsables de asesorar, en todas las etapas del proceso presupuestario, a los organismos centralizados y descentralizados de la Administración Pública Nacional.

Las unidades administrativas dependientes de las dos áreas mencionadas se han estructurado sectorialmente, es decir cada una de ellas atiende a los organismos de un mismo sector. Esta forma de organización favorece la coordinación de la asesoría en los organismos.

La otra área que se menciona es la de Presupuestos Regionales, la cual tiene como función principal prestar asistencia técnica a las corporaciones regionales, entidades federales y concejos municipales en todas las fases del proceso presupuestario, mediante la designación de coordinadores regionales con sede en las corporaciones regionales. La importancia de esta unidad radica en que la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario incluye a los estados y municipios como sujetos a las normas presupuestarias que la misma establece. Por otra parte, al área de Presupuestos Regionales le corresponde el seguimiento y evaluación, conjuntamente con el Ministerio de Relaciones Interiores, de los programas coordinados previstos en la respectiva Ley. Todas estas

tareas son de una magnitud considerable y requieren contar con una unidad de suficiente jerarquía y adecuada dotación de recursos humanos, para que centralice y coordine este tipo de actividades.

La Unidad de Programación y Evaluación de Ingresos tiene como función la de programar las recaudaciones anuales y por sub-períodos y una constante labor de evaluación de la ejecución del Presupuesto de Ingresos. Asimismo, esta Unidad realiza una permanente investigación de los diferentes rubros de rentas. Esta Unidad, para cumplir en forma eficiente las funciones señaladas, coordina sus labores con la Dirección General de Rentas, la Tesorería Nacional y con las Unidades del Ministerio de Energía y Minas, encargadas de procesar información de ingresos.

Dentro del nivel de apoyo es conveniente destacar las funciones básicas de las Unidades de Política e Investigaciones Presupuestarias y Evaluación de la Ejecución. La Unidad de Política e Investigaciones Presupuestarias tiene como responsabilidad colaborar en el mejoramiento de las técnicas presupuestarias, investigando los aspectos conceptuales y metodológicos, participar en la formulación de los planes operativos anuales y en la política presupuestaria del Sector Público, planificar, coordinar y dirigir los sistemas y procedimientos a implantarse en la Oficina Central de Presupuesto, además de dirigir y coordinar la formación de recursos humanos de dicha Oficina y la divulgación de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario.

La atención a los problemas del presupuesto se había centrado en las labores de formulación y, en forma parcial, en la de ejecución presupuestaria, no atendándose debidamente la evaluación de los programas ejecutados. Con la creación de la Oficina Central de Presupuesto, se le ha dado una importancia decisiva tanto a la ejecución como a la evaluación, de manera que la intervención en el proceso presupuestario sea integral y completa. Con esta finalidad la Unidad de Evaluación de la Ejecución investigará y establecerá criterios para evaluar la gestión presupuestaria pública. En una primera etapa su acción está dirigida hacia la evaluación de aquellos

programas y proyectos prioritarios dentro de la Administración Central.

Finalmente, es conveniente destacar que la estructura organizativa actual de la Oficina Central de Presupuesto, dispone de una flexibilidad que le permitirá en el futuro transformaciones consecuentes con la dinámica de la reforma presupuestaria de la que es responsable.

OFICINA CENTRAL DE PRESUPUESTO



NOTA: NO SE INDICAN NIVELES JERARQUICOS

OFICINA DEL AREA SOCIAL

7

SECTOR DE
Defensa Nacional y
Seguridad Jurídica

SECTOR DE
Servicios y Organismos
Administrativos del Estado

SECTOR DE
Salud y Seguridad Social

SECTOR DE
Educación, Cultura,
Ciencia y Tecnología

Oficina del Area de Infraestructura
Y Producción

Sector
AGRICOLA Y AMBIENTE

Sector
INDUSTRIA, ENERGIA Y MINAS

Sector
DE TRANSPORTE, COMUNICACIONES Y
DESARROLLO URBANO

FUNCIONES DE LAS UNIDADES

1. JEFATURA DE LA OFICINA

1. Prestar asesoría al Presidente de la República y al Consejo de Ministros respecto a la definición de la política presupuestaria del Sector Público.
2. Coordinar con Cordiplán las acciones tendientes a cumplir la vinculación entre los planes de la Nación, los planes anuales operativos y los Presupuestos.
3. Coordinar con el Ministerio de Hacienda los aspectos relativos al proyecto de presupuesto de ingresos; modificaciones presupuestarias, programación de la ejecución de ingresos, desembolsos y compromisos, y evaluación de la ejecución.
4. Coordinar con los organismos públicos los aspectos del proceso presupuestario en que cada uno deba tener intervención.
5. Comunicar a los diferentes organismos la política presupuestaria aprobada por el Presidente de la República en Consejo de Ministros.
6. Establecer los lineamientos para la elaboración y presentación de los respectivos proyectos de presupuesto por los diferentes organismos, dictando resoluciones e instructivos al efecto.
7. Controlar y evaluar que los diferentes organismos se ajusten en sus proyectos de presupuesto, a la política presupuestaria establecida, así como a las resoluciones e instructivos dictados.
8. Establecer los objetivos y metas a lograr por la Oficina, controlando su cumplimiento.
9. Decidir los asuntos que, por delegación, le confíe la Presidencia de la República.
10. Las demás que sean necesarias para el cumplimiento de la Ley y sus reglamentos.

2. DIRECCION GENERAL

1. Establecer los objetivos y metas de las Direcciones Generales Sectoriales y demás unidades que dependan directamente, controlando su cumplimiento, de acuerdo con las políticas fijadas por la Jefatura.
2. Ejercer el control superior de la Oficina, informando a la Jefatura sobre el cumplimiento de objetivos y metas.
3. Establecer las directivas técnicas generales del Sistema Presupuestario para el Sector Público, tendiendo a su modernización en el marco de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario.
4. Asesorar y asistir a la Jefatura en el cumplimiento de las atribuciones que la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario asigne a la Oficina.
5. Coordinar las acciones a cumplir a efectos de elaborar el Proyecto de Ley de Presupuesto, sus anexos y demás documentos que determine la Jefatura.
6. Coordinar las labores tendientes a la consolidación de estadísticas del presupuesto del sector público.
7. Coordinar la elaboración del Presupuesto de la Oficina.
8. Aprobar los programas de trabajo de las unidades que componen la Oficina, controlando su ejecución.
9. Decidir los asuntos relacionados con la selección y contratación del personal profesional, técnico, administrativo y obrero de la Oficina, así como la autorización de licencias y demás prerrogativas que acuerda la Ley y sus reglamentos, de acuerdo a la política de administración de personal establecida por la Jefatura de la Oficina.
10. Decidir los asuntos que, por delegación, le confíe la Jefatura de la Oficina.
11. Las demás que sean necesarias para el cumplimiento de la Ley y sus reglamentos.

3. OFICINA DE POLITICA E INVESTIGACION PRESUPUESTARIA

1. Velar por el mejoramiento de la técnica del presupuesto por programas en cumplimiento con lo establecido en la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario.
2. Elaborar los proyectos de reglamento, instructivos y procedimientos para la aplicación de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario.
3. Investigar permanentemente los aspectos conceptuales y metodológicos del presupuesto.
4. Realizar evaluaciones permanentes acerca de los sistemas presupuestarios implantados en los organismos públicos.
5. Diseñar las estrategias para cumplir con la reforma presupuestaria, en concordancia con lo dispuesto en la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario.
6. Proponer los ajustes a otros sistemas distintos al presupuestario, en función de la reforma de éste, a los efectos de su implantación por parte de los respectivos organismos.
7. Organizar y participar en las labores de formación de recursos humanos del sistema presupuestario.
8. Crear y mantener actualizado el centro de documentación bibliográfica.
9. Proponer las orientaciones para la fijación de la política presupuestaria anual.
10. Elaborar los formularios e instructivos necesarios para sistematizar las fases del ciclo presupuestario.
11. Coordinar las labores para preparar el presupuesto por programas del sector público y sus cuentas consolidadas.
12. Planificar, coordinar y dirigir los programas de organización, sistemas y procedimientos a implantarse en la Oficina.

13. Estudiar y proponer alternativas en el procesamiento electrónico de información correspondiente a las diferentes etapas del proceso presupuestario.
14. Estudiar y proponer para su aprobación los equipos y máquinas que se requieren para el procesamiento de datos.
15. Decidir los asuntos que, por delegación, le confía la Dirección General de la Oficina.
16. Las demás que sean necesarias para el cumplimiento de la Ley y sus reglamentos.

4. OFICINA DE EVALUACION DE LA EJECUCION

1. Elaborar formularios e instructivos para el envío de la información sobre los resultados periódicos de la ejecución física y financiera de los presupuestos de ministerios, organismos centrales y entes descentralizados.
2. Analizar periódicamente la información sobre la ejecución de aquellos programas de interés prioritario a objeto de determinar si los mismos se están cumpliendo tal como fueron formulados, las causas de las desviaciones si las hubiere, y proponer las medidas correctivas necesarias.
3. Investigar y utilizar coeficientes o patrones que permitan evaluar técnicamente la ejecución presupuestaria.
4. Consolidar información de ejecución a objeto de tener periódicamente informados a los órganos competentes acerca de la ejecución del presupuesto.
5. A comienzos de cada año, y a efectos de proporcionar información para el mensaje presidencial del Congreso, y para la fijación de la política presupuestaria, elaborar un informe general acerca de la situación presupuestaria de los organismos públicos y del cumplimiento de las metas previstas en los diferentes programas y proyectos.
6. Coordinar la elaboración de la memoria anual de la Oficina Central de Presupuesto.
7. Decidir los asuntos que, por delegación, le confíe la Dirección General de la Oficina.
8. Las demás que sean necesarias para el cumplimiento de la Ley y sus reglamentos.

5. OFICINA DE PROGRAMACION Y EVALUACION DE INGRESOS

1. Participar, conjuntamente con el Ministerio de Hacienda, en el diseño de la metodología y en la preparación de normas e instructivos para recolección de información sobre estimaciones y recaudaciones de ingresos por parte de las diferentes oficinas recaudadoras.
2. Elaborar, de acuerdo a la política de ingresos establecida por el Ejecutivo Nacional, las diferentes opciones de ingresos, determinando los efectos económicos y sociales que se pretenden alcanzar a través de dicha política.
3. Realizar estudios sobre las diferentes fuentes de ingresos.
4. Elaborar informes y cuadros estadísticos sobre el comportamiento de los ingresos.
5. Preparar la programación de las recaudaciones de los ingresos por sub-períodos, tomando en cuenta el flujo estacional de los mismos, a efectos de participar en la compatibilización entre éstos y los gastos en coordinación con el Ministerio de Hacienda.
6. Evaluar la ejecución del presupuesto de ingresos, analizando las causas de las variaciones, si las hubiere, y proponer los correctivos necesarios,
7. Elaborar información periódica de ejecución de ingresos.
8. Elaborar monografías sobre diferentes rubros rentísticos, a objeto de consolidar información sobre los aspectos legales, administrativos, métodos de estimación y estadísticos de los rubros seleccionados.
9. Efectuar las investigaciones especiales que le encomienden los niveles superiores.
10. Decidir asuntos que, por delegación, le confíe la Dirección General de la Oficina.
11. Las demás que sean necesarias para el cumplimiento de la Ley.

6. OFICINA DE SERVICIOS ADMINISTRATIVOS

1. Dirigir, coordinar, centralizar y ejecutar todas las actividades administrativas de la Oficina, tanto en su aspecto interno como en sus relaciones con otros organismos.
2. Elaborar, llevar registros para el control y presentar información oportuna para evaluar el presupuesto anual de gastos de la Oficina.
3. Ejercer el control contable del presupuesto de la Oficina y velar por el mantenimiento y buen funcionamiento del sistema de contabilidad de ejecución del presupuesto implantado en la Oficina.
4. Elaborar y tramitar las órdenes de pago y cheques para la cancelación de obligaciones, de acuerdo a las normas existentes.
5. Ejecutar los pagos al personal de la Oficina.
6. Coordinar las actividades de seguridad médico-asistencial para el personal de la Oficina.
7. Centralizar la compra de materiales requeridos por las diferentes dependencias de la Oficina.
8. Controlar los contratos de servicios que se le presten a la Oficina.
9. Controlar la reparación y mantenimiento de vehículos, máquinas y demás equipos de la Oficina.
10. Coordinar las labores de impresión y distribución de la Ley de Presupuesto y demás publicaciones de la Oficina.
11. Recibir, clasificar y distribuir la correspondencia de la Oficina.
12. Llevar registro y archivo de la correspondencia de la Oficina.
13. Decidir los asuntos que, por delegación, le confíe la Dirección General de la Oficina.
14. Las demás que sean necesarias para el cumplimiento de la Ley y sus reglamentos.

7, 8 y 9. FUNCIONES COMUNES DE LAS OFICINAS DEL AREA SOCIAL E INFRAESTRUCTURA Y PRODUCCION

1. Participar en la desagregación de los objetivos y metas fijadas por áreas de acción y responder por su cumplimiento.
2. Implantar y controlar el cumplimiento de las directivas técnicas generales del sistema presupuestario para el sector público, informando sobre sus resultados a la Dirección General de la Oficina.
3. Asesorar y asistir a la Dirección General de la Oficina en el cumplimiento de las atribuciones que fija la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario.
4. Supervisar las acciones que desarrollen los organismos públicos, a efectos de la elaboración de los proyectos de Leyes y Ordenanzas de Presupuesto.
5. Preparar los ante proyectos de presupuesto de su respectiva área, para aprobación de la Dirección General de la Oficina.
6. Participar en la selección y contratación del personal profesional, técnico y administrativo de la respectiva Dirección, así como en la autorización de licencias y demás prerrogativas que acuerda la Ley y sus reglamentos.
7. Participar en las labores de formación de recursos humanos para el sistema presupuestario.
8. Aprobar y supervisar los programas de trabajo que cumplen las unidades dependientes.
9. Decidir los asuntos que, por delegación, le confíe la Dirección General de la Oficina.
10. Las demás que sean necesarias para el cumplimiento de la Ley y sus reglamentos.

7. OFICINA DEL AREA SOCIAL

1. Efectuar investigaciones y procurar la información necesaria para la fijación de la política presupuestaria de los organismos del área social.
2. Participar en la elaboración de las normas que regirán la preparación de los proyectos de leyes de presupuesto, sus anexos y demás documentos que el Ejecutivo Nacional debe someter al Congreso de la República.
3. Analizar y preparar informes sobre los proyectos de presupuesto de los institutos autónomos y empresas públicas del área social, a efectos de la consideración del Presidente de la República.
4. Adaptar los proyectos de presupuestos de los ministerios y organismos del área social, en los términos que fije el Congreso, para su publicación en Gaceta Oficial.
5. Preparar, conjuntamente con la Oficina Central de Personal, las modificaciones del Registro Nacional de Cargos.
6. Asesorar a los organismos del área social en la preparación de las programaciones iniciales y sucesivas reprogramaciones de la ejecución de sus presupuestos.
7. Participar en la asignación de cuotas de ejecución de compromisos y de desembolsos, de los diferentes organismos del área social.
8. Analizar la información sobre los resultados de la ejecución de los presupuestos de los organismos del área social, proponiendo las recomendaciones a que hubiere lugar.
9. Analizar las solicitudes de modificaciones presupuestarias presentadas por los organismos del área social y presentar los informes correspondientes, manteniendo el registro permanente.

8. OFICINA DE INFRAESTRUCTURA Y PRODUCCION

1. Efectuar investigaciones y procurar la información necesaria para la fijación de la política presupuestaria de los organismos de infraestructura y producción.
2. Participar en la elaboración de las normas que regirán la preparación de los proyectos de leyes de presupuesto, sus anexos y demás documentos que el Ejecutivo Nacional debe someter al Congreso de la República.
3. Analizar y preparar informes sobre los proyectos de presupuesto de los institutos autónomos y empresas públicas de infraestructura y producción, a efectos de la consideración del Presidente de la República.
4. Adaptar los proyectos de presupuesto de los ministerios y organismos de infraestructura y producción, en los términos que fije el Congreso, para su publicación en Gaceta Oficial.
5. Preparar, conjuntamente con la Oficina Central de Personal, las modificaciones del Registro Nacional de Cargos.
6. Asesorar a los organismos de infraestructura y producción en la preparación de las programaciones iniciales y sucesivas reprogramaciones de la ejecución de sus presupuestos.
7. Participar en la asignación de cuotas de ejecución de compromisos y de desembolsos, de los diferentes organismos de infraestructura y producción.
8. Analizar la información sobre los resultados de la ejecución de los presupuestos de los organismos de infraestructura y producción, proponiendo las recomendaciones a que hubiere lugar.
9. Analizar las solicitudes de modificaciones presupuestarias presentadas por los organismos de infraestructura y producción y presentar los informes correspondientes, manteniendo el registro permanente.

9. OFICINA DE PRESUPUESTOS REGIONALES

1. Proponer las políticas presupuestarias regionales, en coordinación con CORDIPLAN y Ministerio de Relaciones Interiores.
2. Elaborar las normas e instructivos que regirán la preparación de los proyectos de presupuestos de las corporaciones, entidades federales y concejos municipales y prestar el correspondientes asesoramiento.
3. Elaborar los formularios e instructivos de programación e información de la ejecución de gastos de las corporaciones, entidades federales y concejos municipales, y prestar el debido asesoramiento.
4. Participar en la asignación de cuotas de ejecución de compromisos y desembolsos de las corporaciones regionales y entidades federales.
5. Analizar las solicitudes de modificaciones presupuestarias presentadas por las corporaciones regionales y presentar los informes correspondientes, manteniendo el registro correspondiente.
6. Evaluar la información de ejecución presupuestaria de las corporaciones y entidades federales, proponiendo las recomendaciones a que hubiere lugar.
7. Consolidar y asesorar en las labores de clasificación regional del gasto e ingreso público.
8. Preparar el anexo sobre programas coordinados que, de acuerdo con la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, debe entregarse al Congreso en la oportunidad de la presentación del Proyecto de Ley de Presupuesto.
9. Evaluar, conjuntamente con el Ministerio de Relaciones Interiores, el cumplimiento de los programas coordinados a que se refiere la Ley Orgánica del Situado.

10. CONSULTORIA JURIDICA

Las funciones serán descritas en el momento de su establecimiento, las actividades serán ejercidas hasta ese momento por la Jefatura de la Oficina.

FUNCIONES COMUNES DE LOS SECTORES ADSCRITOS

A LAS OFICINAS DEL AREA SOCIAL Y DE

INFRAESTRUCTURA Y PRODUCCION

1. Presentar propuestas sobre orientaciones de la política presupuestaria de gastos, así como las respectivas cuotas, en estrecha coordinación con CORDIPLAN.
2. Participar en la elaboración de las normas que regirán la preparación de los proyectos de presupuesto.
3. Participar en la elaboración de los formularios e instructivos para la preparación de los proyectos de presupuesto.
4. Asesorar a los ministerios, organismos centrales y entes descentralizados, en el establecimiento de su apertura programática.
5. Asesorar a los ministerios, organismos centrales y entes descentralizados en la elaboración de sus proyectos de presupuesto, de acuerdo a las orientaciones del Plan de la Nación y de la política presupuestaria fijada para el año del presupuesto.
6. Analizar los proyectos de presupuesto de los ministerios, organismos centrales y entes descentralizados, y cuando corresponda, proponer las modificaciones que se consideren necesarias.
7. Participar en la preparación del Proyecto de Ley de Presupuesto que el Ejecutivo Nacional debe someter al Congreso Nacional, así como en la exposición de motivos y demás documentos que lo acompañan.
8. Preparar informes sobre los proyectos de presupuesto de los institutos autónomos y empresas públicas para la consideración del Presidente de la República.
9. Preparar conjuntamente con la Oficina Central de Personal, las modificaciones del Registro Nacional de Cargos que,

conforme a la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, debe entregar al Ejecutivo al Congreso junto con el Proyecto de Ley de Presupuesto

10. Colaborar con el Congreso en las labores de discusión del proyecto de presupuesto.
11. Realizar los ajustes a los proyectos de presupuesto, una vez aprobados por las autoridades competentes, para su publicación en Gaceta Oficial.
12. Colaborar en la elaboración del resumen de la Ley de Presupuesto.
13. Colaborar en las labores de formación de recursos humanos y divulgación de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario.
14. Proponer, preparar e implementar normas de control para la ejecución del presupuesto, adicionales a las establecidas en la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario y en las disposiciones generales de la Ley de Presupuesto.
15. Participar en la elaboración de formularios e instructivos sobre las solicitudes de modificaciones presupuestarias que los organismos* deben enviar a la Oficina Central de Presupuesto.
16. Analizar las solicitudes de modificaciones presupuestarias presentadas por los organismos ejecutores de los respectivos presupuestos y presentar los informes correspondientes.
17. Llevar un registro actualizado de las modificaciones presupuestarias tramitadas y aprobadas.
18. Elaborar, a comienzos de año, cuadros de modificaciones presupuestarias del ejercicio inmediato anterior a efectos de su presentación en la Memoria respectiva.
19. Participar en la elaboración de formularios e instructivos de programación de la ejecución de gastos.
20. Asesorar a los organismos públicos en la preparación de la

programación inicial de la ejecución de gastos y en las sucesivas reprogramaciones.

21. Proponer, en forma conjunta con la Dirección de Programación y Evaluación de Ingresos, Dirección de Presupuestos de Estados y Municipios y la Tesorería Nacional las cuotas de ejecución de gastos.
22. Participar en la elaboración de formularios e instructivos para el envío de la información sobre los resultados periódicos de la ejecución física y financiera de los presupuestos de ministerios, organismos centrales y entes descentralizados.
23. Analizar e informar periódicamente sobre los resultados de la ejecución del presupuesto a objeto de determinar si los programas se están cumpliendo tal como fueron formulados, las causas de las desviaciones si las hubiere, y proponer las medidas correctivas necesarias. (La evaluación de los programas y proyectos prioritarios previamente seleccionados, es competencia de la Dirección de Evaluación de la Ejecución).
24. Destacar en forma permanente o eventual a funcionarios de los distintos organismos públicos a efectos de constatar la veracidad del cumplimiento en la ejecución de los diferentes programas y proyectos.
25. Proporcionar información para el mensaje presidencial al Congreso y para la fijación de la política presupuestaria; proporcionar información para elaborar el informe general acerca de la situación presupuestaria de los organismos públicos y del cumplimiento de las metas previstas en los diferentes programas y proyectos.
26. Colaborar en la elaboración de la memoria anual de la Oficina Central de Presupuesto.
27. Coordinar con otros entes públicos labores que coadyuven al eficiente cumplimiento de las funciones aquí señaladas.

B. Atribuciones y Responsabilidades

La Oficina Central de Presupuesto tendrá amplias atribuciones y responsabilidades en la aplicación de la Ley Orgánica del Régimen Presupuestario, pues, el ámbito de su aplicación es el Sector Público, tal como lo define el artículo 1º de la Ley.

A continuación se detallan las atribuciones y responsabilidades contenidas en los artículos de la Ley:

1. El artículo 5º le otorgó a la Oficina Central de Presupuesto la facultad, para aprobar la definición, clasificación y denominación de los programas y proyectos propuestos por los organismos respectivos.

Este artículo es de singular importancia ya que permite participar en el establecimiento de los objetivos y en la dirección de la política presupuestaria de los organismos, incidiendo de esa forma en la política económica del corto plazo, con el establecimiento de estructuras programáticas acordes con la producción de bienes o la prestación de servicios de un organismo público.

Los programas elaborados a tenor del artículo 5º responderán a una concepción del presupuesto que permita un mayor conocimiento de las distintas fases del proceso presupuestario y las enlace entre sí, de modo que la cadena sea una y cada parte del proceso se nutra de las experiencias del anterior.

2. El Artículo 7º se refiere a la designación, por parte de las autoridades de los organismos, de los responsables de programas; la intervención directa de la Oficina la encontramos en el reglamento a dicho artículo, en el sentido de que llevará un control de las personas que intervendrán como responsables de programas y los organismos del Sector Público deberán enviar una relación de identificación de dichos funcionarios responsables, indicando nombre del responsable, cargo, ubicación administrativa, ubicación geográfica, deno-

minación del programa bajo su responsabilidad; así mismo, la Oficina Central de Presupuesto deberá ser enterada cuando se produzcan cambios del responsable de programa.

3. En relación al artículo 13º, le corresponderá a la Oficina, la clasificación de los ingresos públicos. Esta participación permitirá ubicar los distintos ramos de ingresos con el fin de elaborar diagnósticos y efectuar la programación del financiamiento de los planes, programas y proyectos que se proponga ejecutar el Estado; una unificación en la clasificación de los ingresos, permitirá una mejor programación de su recepción y la confección de estadísticas más adecuadas e idóneas.
4. Según el artículo 19, la Oficina Central de Presupuesto presentará al Presidente de la República un informe acerca de la situación presupuestaria de los organismos públicos y del cumplimiento de las metas en los diferentes sectores. Esta tarea dará a la Oficina una visión completa de la utilización del presupuesto, por parte de los Organismos Públicos, como un instrumento para el mejoramiento de su administración, ya que dichos organismos deberán presentar informes de ejecución en los sub-períodos que se determinan y el análisis de ellos dará conclusiones de la operación de la parte del Presupuesto Fiscal a desarrollar; por otra parte, la obligación de que además de las magnitudes financieras, se incluya la ejecución física, hará posible medir la productividad del gasto al efectuar comparaciones entre las erogaciones financieras y el grado de cumplimiento de las metas; para la efectiva aplicación de este artículo se precisa que los organismos públicos realicen el cálculo del costo de las metas, tratando de lograr las aproximaciones máximas dentro de su estructura administrativa y contable.
5. El contenido del artículo 20 tiene estrecha relación con el artículo Nº 2, porque se instituye la Planificación Operativa como un eslabón entre el Presupuesto Fiscal y el Plan de Mediano Plazo. El Ejecutivo Nacional remitirá al Congreso Nacional antes del 1º de julio de

cada año; las bases preliminares del Plan Operativo referentes al Sector Público. En este caso, la Oficina Central de Presupuesto tendrá una participación a través de la Oficina de Política e Investigaciones Presupuestarias, en lo relativo a este instrumento vital de la Planificación.

6. En relación al artículo 28, al ocurrir una reducción de los ingresos previstos para el ejercicio, la Oficina Central de Presupuesto deberá opinar sobre los ajustes que se proponga acometer al Ejecutivo Nacional. Tal intervención requiere un amplio conocimiento del funcionamiento de los organismos públicos y por otra parte, habiéndose calculado en la Oficina las cuotas, de hecho se hace obligatorio actuar en estos casos.
7. Durante la ejecución del Presupuesto será necesario atender gastos imprevistos o aumentar los créditos presupuestarios que resultaren insuficientes por la vía de modificaciones presupuestarias; los análisis respectivo serán efectuados por la Oficina Central de Presupuesto en base a lo establecido en los artículos 30, 31, 32, 33 y 35 de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario.

En este caso la Oficina estará actuando sobre la ejecución del presupuesto y realizando una tarea que data de otros años, pero que ahora tiene modalidades distintas, pues en la Ley se destacan las instancias a cumplir por los organismos, dejándole libertad en muchos casos de efectuar modificaciones y en otros se establecen lapsos de cumplimiento por el Congreso y la Oficina, vencidos los cuales, la modificación se considerará autorizada.

8. Una innovación en la administración presupuestaria, la introduce el artículo 37 de la Ley, al establecer la obligatoriedad de programar la ejecución física y financiera; de este modo, se deja en libertad al organismo de programar sus requerimientos financieros, según la necesidad de los programas a desarrollar. Le corresponde a la Oficina Central de Presupuesto, elaborar los formularios para el envío de los datos y asesorar a los organis-

mos en la presentación de la información, así como la aprobación de la programación de compromisos en el respectivo ejercicio presupuestario.

9. La intención en los artículos 45 y 46, se refiere a los procedimientos a utilizar en el incumplimiento de una meta, debiendo el organismo informar a la Oficina, de la situación y de las posibles soluciones; también está facultada la Oficina para realizar averiguaciones administrativas. El cumplimiento de este artículo permite a los diversos organismos públicos programar sus diferentes actividades en una forma técnica y tratar de que las desviaciones sean lo menor posible y se puedan ejecutar los presupuestos de acuerdo a la programación efectuada.
10. El artículo 53 establece la participación de la Oficina en los presupuestos de los Institutos Autónomos, ya que los mismos serán elaborados conforme a las instrucciones de la Oficina, debiendo contener toda la información estadística que se requiera para efectuar análisis sobre la situación de los organismos.

Por otra parte, el artículo 56 se refiere a la necesidad de que los Institutos Autónomos envíen a la Oficina, información periódica de su gestión presupuestaria a fin de analizar dichos informes y recomendar soluciones a las desviaciones que se presenten.

Los aportes a los Institutos Autónomos estarán contenidos en una partida presupuestaria; le corresponde a la Oficina proponer al Ejecutivo Nacional el monto de dichos aportes, el cual se calculará mediante el análisis de los ingresos propios, los gastos a realizar en el período considerado, el comportamiento de las cuentas reales y de las cuentas nominales, el origen y uso de los fondos y cualquier otra información que ayude a un cálculo más preciso de esos aportes.

El artículo 55 por su parte, establece que el Ejecutivo Nacional dictará las normas para los trasposos de créditos entre programas, proyectos y partidas, corres-

pondiéndole, según el reglamento, a la Oficina Central de Presupuesto opinar sobre las excepciones solicitadas por los organismos públicos e influir también cuando a su juicio, un traspaso modifique sustancialmente las metas programadas por los organismos.

En general, estos artículos referidos a los Institutos Autónomos permitirán que el Ejecutivo Nacional a través de la Oficina Central de Presupuesto, pueda establecer un mejor control sobre los ingresos propios y los gastos de dichos organismos, buscando establecer una verdadera solidaridad entre la Administración Central y los Entes Descentralizados del Sector Público Venezolano.

11. La Oficina intervendrá en el régimen presupuestario de los Estados y de los Municipios, tal como lo define el artículo 59 y el órgano encargado en la Oficina de tal gestión será la Oficina de Presupuestos Regionales.
12. Los aspectos relativos al Presupuesto de las sociedades están contenidos en los artículos 18, 60, 61 y 63; según los cuales se establece la parte de las utilidades netas que serán ingresadas al Tesoro Nacional y la oportunidad de su entrega; por otra parte, les serán aplicables los artículos ya descritos para los organismos autónomos, en relación a la elaboración del presupuesto, aprobación y envío de información. También en este caso interviene la Oficina Central de Presupuesto, elaborando instructivos, formularios y exigiendo información para efectuar análisis de la administración presupuestaria de las sociedades.
13. Una de las atribuciones más importantes de la Oficina Central de Presupuesto, es la relativa al análisis de la información que sobre ejecución presupuestaria presenten los diversos organismos públicos; tal información permitirá un seguimiento en el cumplimiento de las metas de cada programa y de esa manera informar a otros organismos del poder público de las desviaciones en los principales programas.

Tal información de la ejecución también será remitida, una vez analizada, al Congreso Nacional, en las fechas y términos que se establezcan.

14. El artículo 65 establece las competencias de la Oficina Central de Presupuesto, las cuales vienen a ser como un resumen de todo lo comentado hasta ahora, y siendo ellas las que se exponen a continuación:

- Velar por el cumplimiento de esta Ley y su Reglamento.
- Proponer el Presidente de la República opciones sobre los lineamientos generales para la formulación de los presupuestos del Sector Público.
- Participar en la elaboración del Plan Operativo Anual y preparar el Presupuesto por Programas del Sector Público y sus cuentas consolidadas.
- Preparar el Proyecto de Ley de Presupuesto y todos los informes que sean necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
- Analizar los Proyectos de Presupuesto de los Organismos comprendidos en esta Ley y, cuando corresponda, proponer las modificaciones que considere necesarias.
- Preparar conjuntamente con el Ministerio de Hacienda la Programación de la Ejecución de la Ley de Presupuesto y remitir a la Contraloría General de la República la Programación de la Ejecución Financiera.
- Preparar las normas e instrucciones relativas al desarrollo de las diferentes etapas del proceso presupuestario.
- Asesorar en materia presupuestaria a los organismos cuyos presupuestos son regidos por esta Ley.

- Analizar las solicitudes de modificaciones presupuestarias presentadas por los organismos ejecutores de los respectivos presupuestos y emitir opinión al respecto.
 - Ejercer el control y evaluación de la ejecución de los Presupuestos, sin perjuicio de las funciones de control asignadas a otros organismos.
 - Informar periódicamente al Presidente de la República acerca de la ejecución presupuestaria.
 - Dictar resoluciones sobre la aplicación de esta Ley y su reglamento.
 - Proponer y realizar averiguaciones administrativas a efectos de establecer las responsabilidades de los funcionarios por el incumplimiento de esta Ley y su reglamento.
 - Requerir la aplicación de sanciones por incumplimiento de las disposiciones de esta Ley y su reglamento.
 - Las demás que le confiera la presente Ley y su reglamento.
15. También nos encontramos con el artículo 72, el cual se refiere a la incorporación de una partida destinada a asegurar el pago de los derechos exigibles por concepto de prestaciones sociales a funcionarios públicos; en este sentido, le corresponde a la Oficina Central de Presupuesto determinar, en el caso de los Institutos Autónomos, quienes tienen derecho a ser incluidos en dicho fondo de acuerdo a sus volúmenes de ingresos, el monto del aporte y la forma de pago de prestaciones en años anteriores.

Finalmente, a medida que se reglamenten diferentes artículos de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, se irá introduciendo la Oficina en otras funciones específicas, donde se indicarán los procedimientos respectivos.

