

**EDICION AUSPICIADA POR LA
ASOCIACION MEXICANA DE
PRESUPUESTO PUBLICO CON LA AYUDA
FINANCIERA DE LA SUBSECRETARIA DE
PRESUPUESTO DE LA SECRETARIA DE
PROGRAMACION Y PRESUPUESTO DEL
GOBIERNO DE MEXICO**

**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, Vene-
zuela.

ASOCIACION INTERAMERICANA DE PRESUPUESTO PUBLICO

Período 1978/1979

CONSEJO DELIBERANTE:

Presidente: Antonio A. de Oliveira Neto (Brasil)
1er. Vice-Presidente: Miguel Angel Bolivar (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 Arrieché (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**

México, D.F., México

No. 11

Octubre de 1979

INDICE

	Página:
1. Editorial	7
2. Algunos Documentos presentados al Seminario Iberoamericano de Programación y Presupuesto (Madrid, Febrero de 1979):	
— Evolución y Perspectivas del Presupuesto por Programas en América Latina, por Jorge D. Ripa y Marcos P. Makón	9
— Perspectivas de la Programación Presupuestaria en España, por Isidoro Marcos Sanz y Celso Javier Bermejo S.	37
— La Ley General Presupuestaria y la Gestión por Objetivos en la Administración, por Isidoro Marcos Sanz	69
— El Presupuesto por Programas en México, por la Subsecretaría de Presupuesto de la Secretaría de Programación y Presupuesto de México	95
3. Documento presentado al VII Seminario Interamericano de Presupuesto (Buenos Aires, Agosto de 1978).	
— Programación Presupuestaria, Experiencias y Perspectivas de su Aplicación — Perú, por la Dirección General del Presupuesto del Ministerio de Economía y Finanzas del Perú	139
4. El Pensamiento de Herbert A. Simon, Premio Nobel de Economía, 1978, por Luis Rodríguez Mena	159

E D I T O R I A L

El Instituto de Estudios Fiscales del Ministerio de Hacienda de España, Prestigiosa institución de dilatada trayectoria en investigación y docencia de temas fiscales, organizó y llevó a cabo en Madrid, del 5 al 9 de febrero de 1979, el Seminario Iberoamericano de Programación y Presupuesto. A este Seminario, auspiciado por ASIP, el Gobierno español invitó a representantes de los gobiernos de Brasil, Honduras, México, y Venezuela y tuvo como objetivo central intercambiar experiencias que, tanto el país anfitrión como los visitantes están adquiriendo en materia de aplicación del presupuesto por programas. La Asociación Interamericana de Presupuesto Público, continuando con su política de ofrecer, a través de su Revista, un foro de divulgación de los documentos que se presentan en reuniones internacionales, dedica este número al Seminario antes citado. Esta reunión abre un nuevo campo en la discusión y análisis de la problemática presupuestaria, cual es la de contrastar el desarrollo de dicha técnica en América Latina con la de los países europeos. Confrontación que, sin la menor duda, resultará beneficiosa para los sistemas presupuestarios de ambos. La Asociación Interamericana de Presupuesto Público contribuyó en forma entusiasta en la realización de dicho evento, no sólo a través de su organización sino también por medio de la presentación de un documento que sintetiza la experiencia de América Latina en materia de aplicación de la técnica del presupuesto por programa, titulado "Evolución y Perspectivas del Presupuesto por Programas en América Latina", que se publica en este número. Por otro lado, y por considerar de sumo interés la divulgación en América Latina de los esfuerzos que está llevando a cabo el gobierno español en materia de modernización de su sistema presupuestario, se incluyen en esta Revista dos documentos preparados por técnicos españoles. El primero de ellos contiene un análisis crítico de la nueva legislación presupuestaria de dicho país, a la luz de la moderna concepción de "gestión por objetivos"; el se-

gundo documento presenta un análisis descriptivo de la evolución y perspectivas de la programación presupuestaria en España y las exigencias que a dicho sistema le está planteando el nuevo régimen de autonomías regionales.

Los países latinoamericanos invitados al Seminario presentaron documentos contentivos de la evolución y perspectivas de sus respectivos sistemas presupuestarios. Por razones de espacio, sólo uno de ellos, el de México, se publica en este Número.

Es oportuno señalar, para finalizar este breve recuento del Seminario Iberoamericano de Programación y Presupuesto, el papel importante que los participantes le han asignado a la ASIP, como organismo encargado de centralizar y motorizar los intercambios técnicos en el futuro, promoviendo acuerdos de cooperación entre los países latinoamericanos y España. Se establecieron las posibles áreas de cooperación, entre las que cabe destacar presupuesto económico nacional y presupuesto consolidado del sector público, por parte de España; y aspectos conceptuales, legales, institucionales, y procedimientos del presupuesto por programas, por parte de los países latinoamericanos y ASIP. Asimismo, se detectaron aspectos de interés conjunto entre España, ASIP y los países latinoamericanos, tales como seguimiento y evaluación de la ejecución presupuestaria, intercambio permanente de información técnica y bibliografía especializada y promoción de nuevas reuniones técnicas.

Consistente con su política permanente de dar a conocer los esfuerzos que en materia presupuestaria se están llevando a cabo en América Latina, la ASIP incluye también en este número la ponencia presentada por Perú al VII Seminario Interamericano de Presupuesto, celebrado en Buenos Aires, Argentina.

Por último, se ha creído conveniente incluir en esta nueva edición de la Revista, un artículo del Dr. Luis Rodríguez Mena, que contiene un análisis conceptual y crítico de las elaboraciones teóricas que -sobre la ciencia administrativa- ha desarrollado el Premio Nobel de Economía, Dr. Herbert Simon. De esta manera, ASIP no sólo recoge en su Revista temas estrictamente presupuestarios, sino que a la vez da cabida a temas que, aparte de su calidad intrínseca, ayudan a comprender aún más el fenómeno presupuestario.

EVOLUCION Y PERSPECTIVAS DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS EN AMERICA LATINA *

por Jorge D. Ripa **
Marcos P. Makón ***

* Documento presentado por ASIP al Seminario Iberoamericano de Programación y Presupuesto; Madrid, Febrero de 1979.

** Jorge D. Ripa: Experto de Naciones Unidas en Contabilidad Fiscal del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); Director del Consejo Ejecutivo de ASIP; ex Jefe de la Misión de Asistencia Técnica en Venezuela del Programa de Administración para el Desarrollo de la O.E.A.; Profesor en Universidades de Argentina; Profesor en Cursos de Presupuesto, Administración Financiera y Contabilidad en diversos países de América Latina; autor de diversos trabajos publicados en la materia de su especialidad.

*** Marcos P. Makón: Coordinador del Proyecto de Naciones Unidas de Modernización del Sistema Fiscal en Venezuela; ex Jefe de la División de Programación Presupuestaria del Consejo Federal de Inversiones en la República Argentina; Profesor en Cursos de Post-Grado en la materia de Presupuesto por Programas; Miembro del Consejo Consultivo de ASIP; autor de diversos trabajos publicados en el campo de su especialidad.

PRESENTACION

La Asociación Interamericana de Presupuesto Público (ASIP) tiene sumo placer en presentar, a consideración de los participantes al Seminario de Presupuesto por Programas organizado por el Instituto de Estudios Fiscales del Ministerio de Hacienda de España, este documento preparado por los señores Jorge Ripa y Marcos Makón, Director del Consejo Ejecutivo y miembro del Consejo Consultivo de ASIP, respectivamente.

Continuando con su línea de trabajo de investigar y contribuir a aportar soluciones a la problemática presupuestaria en América Latina, ASIP encargó a dichos señores la preparación de un documento que tratara de mostrar una versión panorámica general de la evolución de la técnica presupuestaria en los países de la región y presentar algunas ideas sobre su desarrollo futuro. Este documento complementa el presentado a consideración del VII Seminario Interamericano de Presupuesto realizado en agosto de 1978 en Buenos Aires-Argentina, titulado "La Técnica del Presupuesto por Programas en América Latina". Por esta razón no se incursiona en aspectos ya tratados en dicho documento, tales como la problemática jurídica en materia presupuestaria y presentación en detalle de una propuesta conceptual y metodológica.

La ASIP agradece a los autores del documento la desinteresada colaboración recibida, y el esfuerzo realizado en el escaso tiempo que dispusieron para su elaboración.

JUSTO RODRIGUEZ PEREZ
Presidente Consejo Ejecutivo

1. INTRODUCCION

Este documento se ha preparado teniendo por objetivo la descripción del proceso de reforma presupuestaria en América Latina, a fin de aportar algunas ideas tendientes a su consolidación y ampliación en función de las necesidades de los sistemas fiscales de nuestros países.

A tal efecto, se realiza un breve examen de la evolución general del rol del Estado y de la ampliación concomitante del papel del presupuesto, para de allí analizar el proceso de modernización de la técnica presupuestaria a través de la aplicación del presupuesto por programas.

Para el desarrollo de esta técnica se han efectuado recientemente nuevos planteamientos teóricos y conceptuales que se considera permitirán obtener avances sustanciales en el proceso de reforma.

Por esta razón, se expresan en este documento las características básicas que debe reunir el presupuesto por programas en los países latinoamericanos, con el fin de ser un instrumento de la planificación y de la eficiente administración de los recursos en la obtención de los objetivos del desarrollo.

Por último, se exponen algunas ideas centrales sobre las orientaciones que se estima necesario dar a las actividades de reforma para consolidar, profundizar y ampliar el mejoramiento del proceso presupuestario en todos los organismos públicos.

A lo largo del trabajo no se mencionan los aspectos presupuestarios específicos de cada país, ya que se estima que la visión de conjunto permite generalizar los elementos mas sobresalientes de dichas experiencias. Asimismo, en el Seminario se presentan documentos de Brasil, Honduras, México y Venezuela, que tratan en detalle las características del presupuesto por programas en cada uno de ellos y que reflejan una muestra adecuada de los aspectos específicos de la reforma en los países.

A pesar de las limitaciones que impone un documento tan breve, se espera haber cumplido con el objetivo de describir el proceso de reforma presupuestaria, así como exponer con claridad sus avances, problemas y perspectivas.

2. EL ROL DEL ESTADO EN LAS ECONOMIAS LATINOAMERICANAS

Hasta la gran crisis económica de los años 30 privó en los países latinoamericanos un modelo económico basado en la exportación de materias primas, cuya extracción y elaboración estaba fundamentalmente en manos de sectores privados extranjeros.

Durante esta etapa del desarrollo económico de nuestros países el Estado tenía un papel pasivo y su acción era de carácter complementario y de apoyo a los intereses económicos del sector privado interno, íntimamente ligados al capital internacional. La acción del sector público se centró en la creación de una cierta infraestructura económica en materia de vías de comunicación internas, puertos, energía y riego, al servicio de la extracción, producción y exportación de las materias primas.

A partir de los años 40, y por la influencia de la segunda guerra mundial, se generaliza, en mayor o menor grado en casi todos los países, un proceso de sustitución de importaciones, en que el Estado adquiere un papel dinámico, al transformarse en factor principal de un naciente proceso de industrialización. Este proceso de desarrollo industrial crea una nueva dependencia externa por los productos semielaborados, tecnologías y bienes de capital que requiere el sector industrial.

Paralelamente a esta situación, en que el sector público debió incrementar su deuda externa y captar excedentes nacionales para las inversiones que apoyaran el proceso de sustitución de importaciones, se produjeron intensas presiones sociales tendientes a solucionar los problemas derivados de una distribución regresiva del ingreso; de altas tasas de desempleo; del crecimiento demográfico; del crecimiento de los núcleos urbanos; del deterioro de los términos del intercambio y de las desigualdades regionales que caracterizan la economía de los países subdesarrollados.

2.1 Las acciones del Estado

Estas presiones, y las limitaciones del sector privado latinoamericano para motorizar un crecimiento económico sostenido, produjeron cambios en el papel del sector público.

El Estado comienza a intervenir en el mercado: controla las divisas, fija precios de determinados artículos, establece salarios mínimos, controla las importaciones y establece una planificación de las inversiones y del gasto en general. Se crean corporaciones de desarrollo, bancos de promoción industrial y empresas estatales en áreas como la de electrificación, petróleo, gas, petroquímica, acero, cemento, transporte aéreo y marítimo y en general, para prestar toda clase de servicios públicos.¹

Esta conformación del Estado latinoamericano origina que las economías capitalistas de nuestros países, salvo el caso de Cuba, sean de naturaleza mixta. Dentro de esta caracterización general, se puede apreciar que existen países con muy bajo nivel de desarrollo, y otros con niveles de ingreso per-cápita muy similares a los países desarrollados.

La heterogeneidad en el nivel de crecimiento económico general, si bien demuestra estadios diferentes de desarrollo, presenta características comunes en el papel que cumple el Estado y en el tipo de acciones que realiza para influir en el conjunto de la economía.

El contenido esencial de las acciones de los gobiernos de la región no está orientado preponderadamente a facilitar el funcionamiento de una economía de mercado, como ocurre en los países de alto nivel de ingresos, sino a que el Estado cumpla una determinante función productora directa en áreas económicas básicas y promotoras del desarrollo económico-social general.

Es así como, si se analizan las acciones que desarrolla el Estado², se puede apreciar la alta gravitación que tiene en la economía la pro-

¹ Martner, Gonzalo "Economía Política del Tercer Mundo". Editorial Alfaro, Caracas 1975.

² Ver clasificación de estas acciones en Cibotti, Ricardo y Sierra, Enrique "El sector público en la Planificación del Desarrollo". Ed. Siglo XXI - 1970

ducción de bienes y servicios que éste realiza en forma alternativa o paralela al sector privado. La cuantificación de este tipo de acciones permite obtener una primera aproximación del grado de intervención del Estado en el proceso económico.

2.2 El papel del gasto público

Las nuevas funciones del Estado han obligado a expandir el gasto público, el cual ha pasado a tener una mayor participación en el producto bruto interno y en la inversión total, tal como se demuestra en el cuadro siguiente:³

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

	Gastos Totales en el P.B.I.		Inversión Púb. en la Inv. Total	
	1960 = 61	1969 = 70	1960 = 61	1969 = 70
Bolivia	19.5	23.0	44.8	58.5
Honduras	13.6	19.6	23.3	33.9
Rep. Dominicana	19.6	21.9	53.3	37.4
Paraguay	10.5	15.4	29.7	27.3
El Salvador	14.5	15.6	23.1	22.8
Ecuador	23.8	26.2	46.3	31.0
Guatemala	11.6	11.3	27.3	20.8
Nicaragua	13.7	16.5	25.2	28.8
Colombia	11.2	17.3	16.7	34.4
Perú	15.9	18.9	16.6	21.2
Brasil	25.3	33.3	39.2	52.0
Costa Rica	18.0	21.1	21.6	23.5
Chile	29.3	34.6	38.0	55.9
Uruguay	26.4	31.1	17.9	27.4
México	16.7	21.9	34.2	34.7
Panamá	17.1	22.7	23.6	21.8
Venezuela	22.2	24.7	39.0	34.9
Argentina	21.4	25.2	24.5	40.7

FUENTE CEPAL

³ Cuadro tomado de Martner, Gonzalo "Economía Política del Tercer Mundo" - Caracas 1975

En los países que durante la década del 60 tuvieron una tasa más rápida de crecimiento, se produjo simultáneamente un incremento importante del gasto público.

Este incremento del gasto se debe a la realización de nuevas acciones de producción de bienes y servicios y a la de acciones de inversión o acumulación para incrementar la capacidad instalada, lo que obliga a aumentar el nivel de los recursos asignados a través del presupuesto público.

Pero es evidente que el sólo aumento del gasto no produce automáticamente un crecimiento económico, y menos un proceso de desarrollo que elimine las deficiencias estructurales de nuestras economías.

Esto depende también de la definición de objetivos y políticas a través de un proceso coherente de planificación y de la eficiencia con que se administra su cumplimiento.

Pero cualquiera que sean las políticas que orienten las acciones directas del sector público en la acumulación y en la producción de bienes y servicios, para incidir en las tasas y en la dirección del desarrollo, el Estado debe contar, en otros aspectos, con una estructura fiscal y fundamentalmente de financiamiento, que permita la expansión sostenida del gasto público, sin crear desequilibrios económicos que, a su vez, puedan transformarse en elementos que frenen o limiten el proceso de desarrollo.

El financiamiento a través del sistema tributario ha puesto en evidencia las debilidades de la economía en nuestros países y la resistencia de los grupos económicos para admitir una presión tributaria progresiva y flexible. Esto ha originado la necesidad de recurrir a préstamos externos o internos que financien una parte sustancial del gasto público, incrementando de esta manera los niveles de dependencia, por su incidencia en la balanza de pagos.

Todo ello demuestra la importancia que tiene la planificación de las acciones de acumulación y de producción y en consecuencia el presupuesto, en la captación, asignación, administración y evaluación del uso de los recursos públicos para el cumplimiento de los objetivos de desarrollo económico-social en los países latinoamericanos. A su vez, ello se reafirma aún más, si se considera que las debilidades estructu-

les de las economías latinoamericanas, fundamentadas en su alto nivel de dependencia de los países desarrollados, han demostrado las limitaciones de los mecanismos de mercado para impulsar por sí solos el proceso de desarrollo. Por tanto, la superación del subdesarrollo de los países latinoamericanos solo se logrará en función del papel que desempeñe el Estado, y de la concepción política que se tenga de él para superar dicho proceso.

Todo lo expresado pone en evidencia la importancia del presupuesto público en América Latina, como instrumento básico de la política económica y fiscal que debe reflejar las fuentes de financiamiento y los niveles de producción de bienes y servicios para la obtención de los objetivos del desarrollo económico-social en el corto plazo.

3. LA REFORMA PRESUPUESTARIA

El papel gravitante que ha adquirido el sector público en las economías latinoamericanas, tal como se señaló en el capítulo anterior, hizo imperiosa la necesidad de acometer la modernización del presupuesto, instrumento básico con que cuenta el Estado para materializar las políticas en el corto plazo. Es así como, el crecimiento del sector público en nuestros países y la ampliación de los objetivos que debe alcanzar a través del presupuesto, han sido acompañados de un continuo y sostenido mejoramiento de la técnica presupuestaria.

3.1 Referencias históricas

La evolución de las técnicas presupuestarias en América Latina ha seguido de cerca la evolución que ha sufrido el sector público. Es así como, hasta fines de la década de los años 40, el presupuesto era concebido básicamente al servicio de una concepción del Estado liberal y, por tanto, como un instrumento para limitar y controlar el uso de los fondos públicos. La técnica que se utilizaba era rudimentaria y sólo permitía la expresión de los recursos financieros que se le asignaban a cada una de las instituciones públicas, los cuales constituían la autorización máxima para gastar que les otorgaba el organismo responsable de la aprobación de sus presupuestos. La función presupuestaria era prácticamente una función contable de estimar gastos por instituciones, inclusive sin una adecuada desagregación de los mismos. Ello se

percibía aún más claramente en los países del Atlántico, donde el sistema contable tenía un nivel importante de desarrollo y la función presupuestaria estaba prácticamente adscrita a él. En el caso de los países del Pacífico, en la década de los años 30, una misión auspiciada por el Gobierno de los Estados Unidos, la llamada "Misión Kemmerer", propone y logra la creación de unidades responsables del control legal y formal y el fortalecimiento de presupuestos en base al método de caja.

En la década de los años 50, considerando que el presupuesto no suministraba una serie de informaciones imprescindibles para manejar más eficientemente las políticas presupuestarias, se introducen una serie de clasificaciones de los gastos e ingresos públicos. Con base en la experiencia llevada a cabo en los países desarrollados, especialmente Suecia e Inglaterra, se comienza a aplicar la clasificación económica de los gastos e ingresos públicos, así como la clasificación funcional de los gastos. Asimismo, se revisan las clasificaciones por objeto del gasto, a efectos de que las mismas brinden información útil para vincular la demanda pública con las cuentas de las relaciones intersectoriales de la contabilidad económica.

En 1958 las Naciones Unidas publican un Manual sobre las clasificaciones presupuestarias según su carácter económico y función, las que con modificaciones, son adoptadas por casi todos los países de la región. Por otra parte, a finales de la década se crea la Comisión Económica para la América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL), quien junto con los primeros trabajos en materia de planificación, comienza a considerar el presupuesto público como un instrumento vital de dicho sistema.

Este proceso de modernización del presupuesto tuvo efectos muy positivos para el mejoramiento de la administración presupuestaria. El uso de clasificaciones que agregaban el gasto e ingreso público permitió disponer de herramientas para una mejor toma de decisiones sobre política presupuestaria y, además contar con informaciones de ejecución presupuestaria mucho más ricas para el análisis. A la vez, sentó las bases para la introducción de la técnica del presupuesto por programas.

3.2 La implantación del presupuesto por programas

La experiencia desarrollada en Estados Unidos en la aplicación del presupuesto por actividades y los trabajos desarrollados por CEPAL, en materia de planificación y presupuesto, son los antecedentes básicos para que la década de los años 60 se inicie, con la aplicación en Cuba y Colombia, la introducción del presupuesto por programas en América Latina. A la metodología aplicada en Estados Unidos, que centraba su enfoque en la utilización de una técnica presupuestaria que permitiera mejorar la eficiencia del sector público, se introdujo en América Latina la idea de que dicha técnica debería permitir vincular la planificación con el presupuesto. Es así como, simultáneamente con la implantación del presupuesto por programas, se acomete la instrumentación de planes de desarrollo y se elaboran una serie de enjundiosos trabajos, fundamentalmente producidos por CEPAL, orientados a conformar una teoría de la planificación para los países de la región.

Se ha escrito mucho en América Latina sobre las características de implantación del presupuesto por programas, sus avances y las causas de su aparente "estancamiento". No es intención de este documento reiterar lo expuesto en trabajos de investigación, así como en reuniones nacionales e internacionales. Lo que se pretende es efectuar un breve examen y evaluación de como se ha aplicado y aún aplica dicha técnica, a fin de brindar elementos de juicio sobre su desarrollo futuro.

3.2.1 Diferentes formas de acometer la implantación

Para iniciar la implantación del presupuesto por programas en los distintos países de la región se adoptaron tres tácticas diferentes: a) la de experiencias piloto; b) la de aplicación en forma paralela al presupuesto tradicional; y c) la de aplicación integral.

La utilización de experiencias piloto se fundamentó en la necesidad de dilucidar previamente la aplicación de los elementos conceptuales a la realidad administrativa de algún organismo en particular, a efectos de extraer suficiente experiencia que permitiera posteriormente su traslado al resto de los organismos públicos. Lo novedoso de la técnica hizo aconsejable, en muchos casos, la adopción de este criterio. No obstante, la falta de una concepción sólida que permitiera generali-

zar la experiencia adquirida en el organismo seleccionado, no permitió lograr una rápida adopción de la técnica en forma masiva.

El criterio de implantar el presupuesto por programas en forma paralela a la vigencia del presupuesto tradicional, se sustentó en una tesis similar al de las experiencias piloto —falta de experiencia práctica— pero, a diferencia de ésta, no se tomaba a un organismo en particular sino a todos los de la administración central.

Esta táctica de implantación permitió avanzar lentamente en la modificación de las características y naturaleza de la etapa de formulación, pero su falta de institucionalización originó que las etapas de aprobación, ejecución y evaluación presupuestaria se continuaran realizando bajo los moldes tradicionales.

El tercer camino seguido, el de la aplicación en forma integral en sustitución del presupuesto tradicional, tuvo muy pocos adeptos en los primeros años pero, posteriormente se generalizó su adopción y se lograron avances en más breve plazo.

Por último, es menester destacar que, en cualquiera de los caminos seguidos para implantar el presupuesto por programas, la acción se dirigió básicamente hacia los organismos de la administración central y se recogieron experiencias y logros importantes en esa aérea.

3.2.2 Énfasis en las distintas fases del proceso presupuestario

Al presupuesto debe concebirse, en la realidad administrativa, como un proceso que se lleva a cabo por etapas las que, si bien desde el punto de vista metodológico es posible separarlas —formulación, aprobación, ejecución, control y evaluación— en la práctica se llevan a cabo interrelacionadamente y están mutuamente condicionadas. Esto significa que la calidad y precisión con que se ejecute una de ellas, condiciona la calidad y precisión de las restantes.

En latinoamérica se ha dado un gran énfasis a los trabajos de mejoramiento de la etapa de formulación presupuestaria. En los primeros años de aplicación del presupuesto por programas, éste fue un camino adecuado, ya que implicó atacar la etapa del proceso presupuestario que hacía posible establecer las vinculaciones entre las metas y objeti-

vos de los planes y los del presupuesto. No obstante, al no haberse obtenido logros importantes en las restantes fases del proceso presupuestario, se produjo un período de estancamiento de la reforma. Esta situación se presentó como consecuencia de que, al no mejorarse los métodos de coordinación y control de la ejecución no se contó con información necesaria que retroalimentara los avances en los métodos de programación de la producción pública.

En los últimos años se está produciendo una reversión a dicha situación; varios países están encarando realizaciones en materia de programación de la ejecución física y financiera, en el montaje de sistemas de seguimiento y en la implantación de métodos de evaluación de la ejecución. Esto hará posible una mejor y más eficiente administración presupuestaria y enriquecerá notablemente la fase de formulación del presupuesto.

Asimismo, la experiencia alcanzada ha permitido obtener logros importantes en la dilucidación de los aspectos conceptuales y metodológicos del presupuesto por programas que, aplicados a las diferentes fases del proceso presupuestario, permitirán producir un cambio cualitativo profundo en la reforma.

En lo referente a otros aspectos limitantes de un desarrollo más equilibrado de las fases del proceso presupuestario se puede señalar una falla de los propios organismos centrales de presupuesto.

Estos organismos si bien impulsaron la reforma, mostraron en la práctica un apego a utilizar los patrones tradicionales para definir la política presupuestaria y para analizar los proyectos de presupuestos presentados a su consideración por los organismos públicos. Se conformaban con una aplicación puramente formal de la técnica del presupuesto por programas, lo que a su vez originó en algunos casos, cierto descreimiento de los organismos públicos en la reforma presupuestaria, al no percibir su utilidad. Este hecho se veía reforzado al proliferar los controles formales y la obligación de producir información que no se analizaba ni evaluaba.

3.2.3. Relación con otros sistemas administrativos.

La concepción de la Administración Pública como un macro sistema, obliga a considerar la relación existente entre los diversos siste-

mas que la conforman. Esto implica que la reforma de uno de los sistemas administrativos afecta a los restantes.

El presupuesto, como sistema operante en un medio administrativo, requiere para su eficaz funcionamiento de otros sistemas administrativos con los cuales está estrechamente relacionado. La experiencia de implantación del presupuesto por programas en los países de la región demuestra que no ha sido debidamente considerada esta situación. Los avances producidos en la modificación de los sistemas contables, de personal, de compras, etc., si bien han sido positivos para el cumplimiento de sus objetivos específicos, no siempre han contribuido a consolidar la reforma presupuestaria. Esta situación está siendo superada en países que han encarado un avance paralelo en el desarrollo de los sistemas administrativos estrechamente vinculados al presupuesto. Es así como las reformas presupuestarias se están llevando a cabo acompañadas de modificaciones a los sistemas de información en general, y a los sistemas contables, en particular.

3.2.4 La asistencia técnica internacional

El proceso de reforma presupuestaria en América Latina fue impulsado y ayudado por organismos de asistencia técnica internacional. Entre ellos merece destacarse la labor desplegada en una primera etapa por CEPAL y posteriormente por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), ambos organismos dependientes del sistema de las Naciones Unidas, así como por la Organización de los Estados Americanos (OEA).

La labor desplegada por estos organismos se orientó a la elaboración de tesis metodológicas, formación de recursos humanos y asistencia técnica directa. En el caso de Naciones Unidas, su labor en materia presupuestaria estuvo ligada a la creación de sistemas de planificación. Por otro lado, a partir de 1971, y por iniciativa de la OEA, se están celebrando anualmente seminarios interamericanos de presupuesto con participación de funcionarios de todos los países del área. Estos seminarios se han transformado en reuniones periódicas de discusión técnica, análisis de experiencias e intercambio de informaciones, todo ello con el objetivo de consolidar y avanzar en forma mancomunada en el proceso de reforma presupuestaria.

En el segundo de dichos seminarios, y como una manera de disponer los técnicos de un organismo donde, a través de su participación, puedan llevar a cabo en forma permanente labores de intercambios de experiencias, investigación y mutua colaboración, se crea la Asociación Interamericana de Presupuesto Público (ASIP), la que está desarrollando actividades de docencia, investigación y asistencia técnica en materia fiscal en los países de la región.

3.2.5 Síntesis evaluativa de las experiencias

Las características de aplicación de la técnica del presupuesto por programas en América Latina pueden dividirse en dos etapas, correspondiendo cada una de ellas a una década. La primera, que abarcó los años 60, estuvo orientada a implantarla sin mayor rigurosidad conceptual, pero con grandes esfuerzos por parte de un grupo reducido de técnicos. No obstante, son importantes los logros alcanzados en este período ya que, aunque en forma primaria, se establecieron los primeros nexos entre el sistema de planificación y el sistema presupuestario y se mejoró la gestión pública, al introducir mayor racionalidad en la definición de las políticas presupuestarias y, por tanto en el gasto público.

En la presente década, se han consolidado los avances alcanzados en la etapa anterior. Se está aplicando una concepción más integral de la reforma presupuestaria, al darse mayor énfasis a las etapas de ejecución y evaluación presupuestaria. Asimismo, se ha logrado una mayor rigurosidad en la definición de los aspectos conceptuales básicos que deben caracterizar a esta técnica, de acuerdo con las características propias de los sectores públicos latinoamericanos.

Entre los más importantes logros alcanzados en varios de los países de la región en esta década, se pueden citar los siguientes:

a) Perfeccionamiento de mecanismos de vinculación plan-presupuesto, tales como mejoramiento de los métodos de fijación de políticas presupuestarias y vinculación entre los planes de inversión pública a mediano plazo con la prevista en los presupuestos.

b) Implantación de la programación de ejecución física y financiera como método que permita garantizar una más eficiente realización del proceso productivo público.

c) Implantación en sectores y programas prioritarios de sistemas de seguimiento de la ejecución que, a la vez de brindar información oportuna sobre la marcha del presupuesto, enriquecen su propia formulación.

d) Realización de una importante labor de adiestramiento, que logró ampliar el número de personal capacitado en las unidades de presupuesto.

e) Precisiones cada vez mayores de los aspectos teóricos y metodológicos de la técnica, que harán posible otorgar una mayor rigurosidad a su aplicación;

f) La concepción, en los últimos tiempos, de que una reforma presupuestaria no puede concebirse aislada de la reforma de otros sistemas administrativos que condicionan su desarrollo, abre un amplio campo de mejoramiento del aparato administrativo público y, consecuentemente, de la propia reforma presupuestaria.

Si bien han sido varios los logros alcanzados, existen aspectos que aún no han sido tratados con suficiente atención, tales como:

a) La reforma presupuestaria ha estado básicamente concentrada a nivel de la administración central. La estructura del sector público latinoamericano está caracterizada, por una amplia participación de la administración descentralizada, especialmente las empresas públicas que están ubicadas en sectores estratégicos de la economía. Por tanto, se hace imperioso acometer la reforma presupuestaria en esta área fundamental del sector público. Igual requerimiento plantean los niveles regionales y locales. La extensión de la reforma a todos los niveles de la administración pública permitirá que el presupuesto por programas del sector público sea el reflejo de una política presupuestaria única para dicho sector.

b) La implantación del presupuesto por programas estuvo orientada casi exclusivamente a la adopción del enfoque institucional de programación, descuidándose la aplicación de los enfoques sectorial y regional, herramientas básicas para vincular los planes con el presupuesto.

c) Al no considerarse, en muchos casos, la realidad administrativa

vigente al momento de iniciarse la aplicación del presupuesto por programas, se originaron trabas que impidieron que trascendiera más allá de su expresión formal en el documento presupuestario. Esto trajo como consecuencia falta de apoyo efectivo de los niveles políticos, que no obtuvieron la utilidad esperada del uso de dicha técnica.

d) Si bien fue amplia la labor de capacitación desarrollada, la misma estuvo concentrada en los funcionarios de las unidades de presupuesto, descuidándose las labores de sensibilización de los niveles políticos y entrenamiento en el uso de la técnica a los responsables de unidades ejecutoras.

Por último, es necesario señalar que muchas de las argumentaciones expuestas sobre el estancamiento de la técnica no se refieren a ella en sí misma y sí al papel del presupuesto en el proceso de desarrollo. Ello se debe a que los propios especialistas en presupuesto han sobrealvalorado esta técnica, atribuyéndole responsabilidades que escapan al carácter instrumental que tiene.

Es largo aún el camino a recorrer para mejorar y profundizar la aplicación del presupuesto por programas. Técnica que ha sido demostrada como la más idónea para nuestros países.

En los capítulos siguientes se presentan algunas ideas sobre las características básicas que debería reunir el presupuesto por programas en América Latina y las áreas prioritarias de acción a desarrollarse para consolidar la reforma presupuestaria.

4. CARACTERISTICAS QUE DEBE REUNIR EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS EN AMERICA LATINA

En la medida en que se amplía el papel del sector público y, por tanto, las responsabilidades que éste asume en el proceso de desarrollo, se amplían los objetivos, que a través del presupuesto, deben alcanzarse en el corto plazo. A su vez, dicha ampliación de los objetivos del presupuesto requiere de una base metodológica que, además de hacer posible que los mismos cuenten con un medio para su definición y expresión en forma coherente y orgánica, permita brindar una serie de informaciones para gerenciar y evaluar el cumplimiento de las políticas presupuestarias.

A continuación se señalan las principales características que debe reunir la técnica presupuestaria en nuestros países, a efectos de cumplir con los objetivos mencionados.

4.1 Bases teóricas y conceptuales uniformes

La amplitud del sector público latinoamericano, reflejada en los distintos niveles de gobierno y en la magnitud del área descentralizada, especialmente empresas públicas, requiere la aplicación de una base conceptual uniforme que haga posible expresar homogéneamente la responsabilidad que cada uno de los organismos públicos tiene en el cumplimiento de la política presupuestaria única de dicho sector y, por tanto, en las políticas de desarrollo. Por otra parte, la utilización de una metodología comprehensiva de todo el sector público hace posible las labores de consolidación presupuestaria, útiles no sólo para garantizar la coherencia de la política presupuestaria, sino también para definir y medir el impacto del gasto e ingreso público en la economía. De esta manera se podrá preparar el presupuesto por programas del sector público y formular las cuentas consolidadas del mismo, herramientas fundamentales para lograr los mencionados objetivos.

Es necesario destacar que el propugnar una base conceptual uniforme significa que todos los organismos públicos deben aplicar una determinada técnica presupuestaria, dentro de ciertos patrones conceptuales básicos, pero adecuándola a la realidad concreta de cada caso. Así, por ejemplo, no es posible pretender que la aplicación del presupuesto por programas sea similar en la administración central que en las empresas públicas, ni que la profundidad en su utilización sea igual en un ministerio que en un pequeño municipio.

4.2 Reflejo de la actividad productiva pública

El sector público, como toda unidad económica —en este caso, se lo puede considerar una macro unidad económica— utiliza una serie de insumos adquiridos al resto de la economía o al sector externo, para producir un conjunto de bienes y servicios. Es decir, actúa como demandante y oferente de bienes y servicios. No obstante, a diferencia de las unidades económicas privadas, la determinación de la oferta pública y, en muchos casos, la propia demanda, están definidas por las políticas

de desarrollo y el papel que se le asigne a dicho sector en su logro. El presupuesto es el instrumento idóneo para reflejar la política productiva pública en el corto plazo y, por ende, la técnica presupuestaria que se utilice debe permitir que, para el cumplimiento de la responsabilidad del sector público, se disponga de un medio adecuado para su formalización. Esto significa que la base metodológica de dicha técnica debe ser de naturaleza tal que permita:⁴

a) Expresar, controlar y evaluar la producción de bienes y servicios que contribuyen al logro de las políticas:

b) Expresar, controlar y evaluar la producción de los bienes y servicios que condicionan la realización de los señalados en el punto anterior:

c) Determinar y controlar la utilización de la cantidad y calidad precisas de recursos reales y financieros que requieren ambos tipos de producciones.

d) Determinar los centros de gestión productiva a los cuales pueden asignárseles formalmente dichos recursos y que, por tanto, son centros donde se combinan insumos para el logro de productos.

El cumplimiento de los cuatro requisitos anteriores permite definir las acciones del sector público que pueden ser objetos de presupuestación. La formalización en el presupuesto de esos tipos de acciones es lo que comúnmente se conoce como categorías programáticas. Por tanto, una determinación clara y precisa de dichas acciones otorga rigurosidad a la definición y estructura de tales categorías las que, de esa manera, expresarán fielmente la dirección de las políticas presupuestarias.

4.3 Enfoques sectorial, regional e institucional del presupuesto

El presupuesto en América Latina ha sido concebido como un instrumento de administración y de planificación. Estos dos papeles que se le ha asignado no son de ninguna manera contradictorios: por el

⁴Para más detalles ver Matus Carlos, Makón Marcos y Arrieche Víctor "Bases Teóricas del Presupuesto por Programas" - Venezuela 1978.

contrario, son complementarios e interdependientes. El Presupuesto por programas es el instrumento que permite vincular las metas y objetivos planteados a través del sistema de planificación con la producción pública para el corto plazo y, a la vez, sirve de guía a los administradores en sus funciones de gerenciar y ejecutar la responsabilidad que les compete en dicha gestión productiva.

Esto lleva a la conclusión de la necesaria existencia de distintos niveles o enfoques de programación del presupuesto.

El resultado de la planificación global, sectorial y regional es el conjunto de acciones de regulación, producción y acumulación definidas en función de objetivos generales de carácter macro económico y de objetivos específicos para cada área de actividad económico-social y espacial. De ello se deriva la definición de políticas presupuestarias globales, sectoriales y regionales que determinan la participación que, a través del presupuesto tiene el sector público en el proceso de desarrollo.

Estas políticas se deben expresar en niveles de programación sectorial y regional, lo que implica la estructuración de categorías programáticas a esos dos niveles, que reflejen la producción pública por programas sectoriales y regionales.

Los programas sectoriales y regionales determinan, a su vez, la participación de las instituciones de los distintos niveles de gobierno en el logro de los mismos. Por tanto, cada institución debe programar en forma más desagregada las acciones a realizar de acuerdo con su capacidad operativa. Esto origina el nivel institucional de programación del presupuesto, el que cumple una doble función: la de vincular la acción administrativa con las políticas sectoriales y regionales, y la de servir como instrumento de gerencia y administración.

Estos tres niveles o enfoques de programación del presupuesto no implican plantearse la existencia de tres presupuestos distintos del sector público. Son formas diferentes, pero compatibilizadas, de expresar política presupuestaria y las acciones para su cumplimiento. Por tanto, para que el presupuesto canalice las políticas y, a la vez, sea un instrumento de administración es imprescindible la utilización simultánea y conjunta de los tres enfoques de la programación.

Estos enfoques, tal como se señaló, se expresan en categorías, programáticas, las que deben estar definidas de acuerdo con una base teórica y conceptual común, que refleje la actividad productiva pública con las características propias de cada nivel de programación.

5. IDEAS SOBRE EL DESARROLLO FUTURO DE LA REFORMA PRESUPUESTARIA EN AMERICA LATINA

La caracterización de las economías subdesarrolladas de los países latinoamericanos, las características de la estructura fiscal y el papel del sector público como motor del desarrollo, son aspectos determinantes que enmarcan la necesidad de continuar avanzando en la reforma presupuestaria, a fin de posibilitar el mejor cumplimiento de las políticas y objetivos de gobierno.

Para la continuación del proceso de reforma se señalan algunas ideas basadas en las experiencias recogidas en los países del área, las que se estima pueden ser útiles para guiar las acciones a realizar en los próximos años.

5.1 Integración del presupuesto en la planificación anual operativa

Los instrumentos de la planificación anual operativa, balanza de pagos, de comercio exterior, plan monetario-financiero, balance de recursos humanos y materiales y presupuesto público, no tienen todavía el grado de relación necesaria como para que éste último exprese, con suficiente coherencia, las políticas económicas y fiscales; a la vez, no conforman aun un "sistema integrado" de instrumentos para el manejo de la coyuntura.

El presupuesto económico nacional, elemento de síntesis y coherencia del instrumental de corto plazo, permite que las políticas económicas y fiscales para el mediano plazo se adecúen a la coyuntura económica y que el presupuesto refleje esas políticas.

La adopción de la planificación anual operativa, hará posible definir políticas presupuestarias para el sector público, que comprenderán como mínimo los aspectos siguientes:

- Niveles de gastos corrientes y de capital.
- Políticas de financiamiento interno y externo.
- Demandas del sector público de bienes y servicios en el mercado interno y externo.
- Políticas de empleo y remuneraciones.
- Prioridades y objetivos sectoriales y regionales.
- Niveles de producción e inversión en programas y Proyectos estratégicos de cada sector y región.

Lo anteriormente señalado reafirma la necesidad de continuar desarrollando el instrumental existente de planificación de corto plazo, con el objeto de lograr un más eficiente manejo de la coyuntura en general y del presupuesto en particular.

5.2 Generalización de la reforma presupuestaria

La importancia que tiene en América Latina la administración descentralizada y la amplitud de funciones de los niveles regionales y locales de gobierno, obliga a ampliar el ámbito de aplicación de la reforma presupuestaria.

En el caso de las empresas públicas tiene especial importancia su incorporación al proceso, por la magnitud y relevancia estratégica que tienen en el desarrollo de los países.

La situación actual del presupuesto en las empresas públicas se caracteriza por una heterogénea utilización de técnicas presupuestarias.

En algunos casos se ha realizado un trasplante mecánico de las características básicas del presupuesto de la administración central. Cuando ello ocurrió, las empresas cumplieron formalmente con los requisitos planteados para la elaboración del documento presupuestario, pero para operar utilizaron otras técnicas diferentes, que eran más útiles para definir, gerenciar y evaluar su gestión productiva.

En otros casos, se adoptaron técnicas utilizadas por las empresas privadas, debido a la influencia de las asesorías contratadas a consultoras multinacionales. El resultado obtenido fue relativamente positivo al mejorar la eficiencia empresarial; pero, por otra parte, como los criterios para generar utilidades no son los únicos determinantes que deben guiar la gestión empresarial pública, su efecto fue negativo en cuanto a la vinculación de las políticas de las empresas dentro de los objetivos establecidos en los planes de desarrollo.

Por último, en casi todos los países existen experiencias aisladas que permitieron demostrar la utilidad de la aplicación del presupuesto por programas, técnica que, a la vez de hacer posible una eficiente gerencia, facilita la integración de las políticas de las empresas con las del desarrollo nacional.

Las citadas experiencias han permitido conformar las características básicas que debe reunir el presupuesto por programas en las empresas públicas. Se está, por tanto, en condiciones de generalizar la aplicación de la mencionada técnica, con la urgencia y profundidad que requiere esta área vital de sector público latinoamericano.

En el caso de los organismos de la administración descentralizada que no cumplen funciones empresariales y de los niveles regionales de gobierno, existe una mayor experiencia, lo que facilita su aplicación generalizada, a pesar de la cantidad de organismos que conforman esta área.

La aplicación del presupuesto por programas se ve facilitada en este ámbito, debido a su organización más simple y a sus características similares a las de la administración central.

5.3 Desarrollo armónico de las fases del proceso presupuestario

El desarrollo de la fase de formulación del presupuesto, más avanzado respecto a las de ejecución, control y evaluación, ha demostrado sus limitaciones. Es necesario contar con instrumental para dirigir y coordinar en forma eficiente la gestión pública. Asimismo, es necesario evaluar la ejecución presupuestaria a efectos de adoptar oportunamente las medidas correctivas y verificar el cumplimiento de las políticas y objetivos globales, sectoriales, regionales e institucionales.

Por tanto, deberá enfatizarse el desarrollo de las fases de ejecución y de control y evaluación. De esta manera se podrá mejorar la administración de los recursos durante la ejecución; conocer y evaluar mejor a nivel macro económico los efectos globales, sectoriales y regionales del gasto público; y, a nivel micro económico, la eficiencia en el desarrollo de los programas y proyectos.

A tal efecto deben continuarse, entre otros aspectos, las actividades iniciadas para implantar la programación de la ejecución física y financiera; generalizar la aplicación de los métodos de seguimiento de programas y proyectos; definir criterios para medir la eficiencia y eficacia de los centros de gestión productiva, seleccionando indicadores de productividad y desarrollando métodos cualitativos de evaluación; perfeccionar el instrumental de medición del impacto del gasto e ingresos públicos en la economía y elaborar índices de precios de los principales bienes y servicios que adquiere el sector público.

Los avances que se vayan alcanzando en cada uno de estos aspectos, contribuirán al perfeccionamiento de la formulación presupuestaria y a que los niveles políticos dispongan de los instrumentos necesarios para adoptar mejores decisiones de política económica, fiscal y de administración, en todas las etapas del proceso presupuestario.

5.4 Desarrollo administrativo de otros sistemas

Las decisiones sobre la gestión productiva del sector público requieren de información oportuna, pertinente y fidedigna, en todos los niveles del aparato administrativo, sobre la marcha de la producción, las características con que se está llevando a cabo, los resultados obtenidos y los insumos disponibles y utilizados.

Estos requerimientos de información de producción y de demanda de insumos, determina que los sistemas administrativos relacionados con el presupuesto se orienten para satisfacer las necesidades de información que requiere una administración gerencial eficiente. El sistema contable debe proporcionar el apoyo informativo que permita proveer con regularidad y sistematicidad la reseña de la ejecución financiera del presupuesto. El aspecto "real" de los hechos se debe registrar mediante el sistema estadístico, cuya importancia radica en su utilidad para conocer, con la adecuada periodicidad y de manera orga-

nizada, la marcha de los acontecimientos que se producen con motivo de la ejecución presupuestaria.

El sistema de administración de personal debe proveer los elementos para una ordenada programación de recursos humanos en el sector público, toda vez que los registros y flujos informativos referentes a la fuerza laboral gubernamental, de no ser fidedignos, oportunos y pertinentes incidirán muy negativamente en la veracidad y consistencia de la formulación presupuestaria.

El sistema de compras y suministros reviste gran importancia desde el punto de vista del proceso presupuestario. Sin una debida ordenación y sistematización de las prácticas de adquisición y provisión de bienes y materiales mal puede pensarse en una ejecución presupuestaria adecuada y en una formulación acorde con ciertos elementos de racionalidad técnica. Tanto la formulación como la ejecución y control del presupuesto requieren de cierto rigor en el tratamiento de los asuntos relativos a los suministros. Deficiencias en el control de inventarios, en la oportunidad de las compras, en la previsión oportuna de artículos, etc., son impactos negativos para una operación eficiente y para una ejecución financiera acorde con las exigencias de las modernas técnicas económico-administrativas.⁵

El producir informaciones para la toma de decisiones debe ser también la tónica que reoriente a otros sistemas, tales como, seguimiento de proyectos, manejo de fondos, créditos públicos, administración tributaria, etc., todos ellos relacionados con el presupuesto.

5.5 Formación de recursos humanos

El mantenimiento de un sistema permanente para la formación de recursos humanos es un requisito indispensable para consolidar y profundizar la reforma presupuestaria.

Para estructurar este sistema se requiere una unidad u organismo del sector público, que forme parte o esté estrechamente ligada al órgano central de presupuesto, asuma la responsabilidad de ser el

⁵ Rodríguez Mena, Luis y Alvarez, Carlos — "Interrelaciones en Sistemas" — versión preliminar. Caracas 1978.

centro de adiestramiento directo y de irradiación de los avances teóricos y prácticos que se vayan logrando en esta materia. Esto implica la realización de tareas permanentes de investigación y una continua acción docente de formación de recursos humanos de alto nivel; de capacitación de instructores que hagan posible un efecto multiplicador del adiestramiento; de producción de bibliografía y material de apoyo para utilización de todos los organismos públicos responsables de capacitación y de elaboración de material para su difusión a través de medios masivos de comunicación.

Por otra parte dicha unidad u organismo debería ser el elemento motivador y coordinador, para que la enseñanza en materia de presupuesto público en las instituciones de educación formal, responda a las necesidades de cuadros técnicos que requiere el sector público.

En América Latina se están realizando valiosas experiencias dentro de esta orientación, que hacen recomendable su generalización.

Asimismo, el sistema de formación de recursos humanos debe contemplar una persistente labor de motivación de los niveles políticos sobre la utilidad de la técnica presupuestaria para la definición, cumplimiento y evaluación de las políticas de gobierno.

Este sistema no sólo debe comprender a los funcionarios que trabajan en el área presupuestaria, sino también a los responsables de la producción de bienes y servicios, para que éstos administren los recursos con criterios de eficiencia y eficacia, utilizando al máximo las herramientas que les brinda la técnica del presupuesto por programas.

Un sistema de este tipo permite que, a través de una permanente confrontación de la teoría con la práctica, se avance con criterios firmes en la reforma presupuestaria y que la misma sea de dominio y conocimiento masivo de todo el sector público.

5.6 Fortalecimiento institucional de la función presupuestaria

Para desarrollar una reforma presupuestaria en todo el ámbito del sector público, con las características señaladas anteriormente, se requiere que la función presupuestaria sea de responsabilidad de un organismo con suficientes atribuciones para ser el órgano rector del sis-

tema presupuestario, independientemente de la ubicación institucional que tenga.

Dicho órgano central podrá cumplir a cabalidad sus funciones si las unidades de presupuesto de los diferentes organismos del sector público responden técnicamente a las normas y orientaciones que aquél les imparta. Se podrá así, conformar un sistema organizativo de la función presupuestaria.

Asimismo, el carácter de la producción pública (salud, educación, agricultura, siderurgia, transporte, construcción etc.) hace conveniente que las unidades de presupuesto cuenten con personal formado en las principales disciplinas que abarca dicha gestión, a efectos de una mejor comprensión y asesoría a los responsables de los diferentes procesos productivos.

Por último, el desarrollo equilibrado de las distintas etapas del proceso presupuestario indica la necesidad de la existencia de personal especializado en cada una de dichas etapas, tanto a nivel central como de las unidades de presupuesto de los diferentes organismos públicos.

5.7 La cooperación entre países y la asistencia técnica internacional

La cooperación entre países y la asistencia técnica internacional están cumpliendo un papel importante en el intercambio de experiencias y en las actividades de investigación docencia y asesoría para el desarrollo de la reforma fiscal y presupuestaria.

En referencia a estos aspectos, es necesario fomentar las relaciones bilaterales y multilaterales, a través de convenios y proyectos de cooperación, que permitan que las experiencias realizadas por técnicos de los diferentes países y organismos internacionales, sean difundidas y aprovechadas en toda la región. Esto permitirá enriquecer la reforma presupuestaria y no incurrir en cursos de acción desechados por su inviabilidad práctica.

Por último, la asistencia técnica internacional ha demostrado su utilidad, en la medida que los países la han requerido con un conocimiento pleno de sus propias necesidades y de la capacidad que tiene dicha asistencia técnica para satisfacerlas.

PERSPECTIVAS DE LA PROGRAMACION PRESUPUESTARIA EN ESPAÑA *

por Isidoro Marcos Sanz **

Celso Javier Bermejo Sánchez ***

* Documento presentado por España al Seminario Iberoamericano de Programación y Presupuesto; Madrid, Febrero de 1979.

** *Isidoro Marcos Sanz*: Secretario General de la Comisión para la Racionalización y Descentralización del Gasto Público de la Subsecretaría de Presupuesto y Gasto Público del Ministerio de Hacienda de España.

*** *Celso Javier Bermejo Sánchez*: Director de Programa de la Secretaría de Presupuesto y Gasto Público del Ministerio de Hacienda de España.

PERSPECTIVAS DE LA PROGRAMACION PRESUPUESTARIA EN ESPAÑA

El objetivo modesto de nuestra ponencia es trazar una perspectiva de determinados temas que van a incidir de manera esencial sobre el futuro de nuestro sistema presupuestario, fundamentalmente por el tratamiento que han recibido en nuestra Constitución y en la Ley General Presupuestaria. Sin ánimo de exhaustividad, los temas capitales son tres: la planificación macroeconómica; la presupuestación por programas y la descentralización política, administrativa y financiera en favor de las Comunidades Autónomas.

1. LA PLANIFICACION MACROECONOMICA

El artículo 131 de la Constitución establece:

“1. El Estado, mediante ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución.

2. El Gobierno elaborará los proyectos de planificación, de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas y el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas. A tal fin se constituirá un Consejo, cuya composición y funciones se desarrollarán por ley.” ¿Va a suponer este precepto constitucional un cambio radical en nuestra actual crisis de planificación?

La crisis por la que atraviesa en España la planificación a medio plazo, parece haber respondido más a circunstancias y situaciones de

hecho que a condicionamientos jurídicos. Tras un largo período de 12 años, y sin que mediara ningún cambio en el ordenamiento jurídico, en 1975 se trunca la aprobación del IV Plan de Desarrollo, si bien el Gobierno ha otorgado durante este cuatrienio una cierta operatividad al Programa de Inversiones Públicas, virtualmente respetado en la confección de los Presupuestos anuales. Por ello, el Art. 131 de la Constitución, no representa tampoco una innovación fundamental respecto a la planificación en nuestro país, no significará necesariamente un cambio, si al mismo tiempo no cambian las circunstancias de hecho que provocaron el colapso de nuestra planificación en 1975, o los conceptos teóricos sobre los que se asentaba la elaboración de los Planes de Desarrollo.

En efecto, la crisis económica primero, y la política después, han otorgado durante este período la exclusiva al corto plazo y la coyuntura, en detrimento del medio plazo. Al olvido de los Planes ha contribuido además, sin duda, la propia rigidez de sus planteamientos teóricos: horizonte fijo, ausencia de mecanismos de revisión, carácter vinculante para la Administración del Programa de Inversiones Públicas, etc. Las principales consecuencias que esta falta de planificación ha ocasionado en la Administración son las ya conocidas de inercia e improvisación, ausencia de una programación plurianual de las inversiones, irracionalidad en el proceso de asignación de recursos en función de objetivos y prioridades o carencia de coordinación de la actividad administrativa; incluso el rechazo ha impedido el ejercicio eficaz de una política coyuntural de reactivación en un determinado momento, al no disponerse, por falta de programación de un stock suficiente de proyectos de inversión, dispuestos para su realización en plazo inmediato.

Pero esta situación de hecho se ha producido en España en un marco jurídico de planificación teórica: el Programa de Inversiones Públicas cuatrienal fue aprobado por el Gobierno y la Ley General Presupuestaria regula el Presupuesto encuadrado en el Plan. En este sentido es en el que se estimo que la Constitución no significa una innovación en nuestro ordenamiento jurídico, más cuando se refiere a ella en términos facultativos y no imperativos ("El estado, mediante ley, podrá planificar la actividad económica general ...").

El futuro de la planificación en nuestro país vendrá, pues, condicionado por un cambio en las circunstancias económicas, que determinaron su desaparición de facto a partir de 1975, o por un cambio de su concepción teórica.

Una afirmación muy frecuente es que tras la crisis económica mundial, iniciada por la del petróleo en 1973, la planificación a medio plazo no tiene demasiado porvenir. Esta afirmación, cuando menos, debe ser convenientemente matizada. A nivel teórico, la copiosa bibliografía que durante estos años se ha seguido produciendo revela la pervivencia del concepto¹. Y a nivel práctico, casi todos los países de economía de mercado o mixta, además naturalmente de los socialistas, han continuado con sus sistemas de planificación a medio plazo, y desde luego todos con la programación plurianual de las inversiones públicas. Por no mencionar más que algunos ejemplos, Suecia dispone de un Plan a medio plazo 1975-80; Holanda continúa aplicando el margen estructural presupuestario, basado en una programación plurianual deslizante de los gastos públicos; en Gran Bretaña el Canciller del Tesoro presentó al Parlamento en enero de 1978 el Plan 1978/79 a 1981/82 de los Gastos Gubernamentales² y en Italia se ha presentado al Parlamento en enero de 1979 el Programa trienal 1979-1981³ en cumplimiento de la recientemente aprobada Ley 468 de Reforma presupuestaria, y del compromiso contraído por el Gobierno.

La experiencia comparada muestra pues, una mejor adaptación de los sistemas de planificación a medio plazo a la crisis económica mundial. Esta pervivencia de los planes ha sido, en parte también, debida a una mayor flexibilidad de sus planteamientos (carácter indicativo y deslizante, proceso de elaboración democrática) y al cumplimiento de funciones económicas y sociales ineludibles, como las de planificación territorial y sectorial y las de coordinación entre las diversas autoridades gubernamentales, en sistemas políticos muy descentralizados. Esta pervivencia ha sido tanto más fácil en aquellos países con estabilidad política, de pequeña extensión, geográficamente homogéneos y sin grandes desigualdades en la distribución personal y espacial de la renta y la riqueza.

¹ Los libros de Jack Hayward y A. Narkiewicz "Planning in Europe". Ed. Croom Helm —Londres 1978; o Hansen "Public Policy and Regional Economic Development. The experience of Nine Western Countries." Library of Congress; 1974; ambos con abundante bibliografía, son una muestra.

² The Government's Expenditure Plans, 1978-1979 to 1981-82. H.M.S.O. Cmd 7049-I y II.—Londres, 1978.

³ Programma triennale 1979-1981.—Camera dei deputati. Doc. XXVI n. 1-15 enero 1979.

La crisis económica mundial no es por tanto, como lo demuestran los Planes elaborados por otros países, un impedimento a la planificación a medio plazo, aunque desde luego supone una rigidez mucho menor que la de nuestros pasados Planes, un proceso de elaboración participativo de base mucho más amplia, una selección de las prioridades sectoriales más ciudadosa, que sirva de base a una asignación racional de los recursos y una atención mucho mayor a la planificación territorial y al desarrollo regional. Estas nuevas orientaciones son recogidas de forma muy positiva en el art. 131 de la Constitución, que introduce sin embargo una excesiva rigidez al determinar que la planificación se efectuará *mediante ley*. El carácter de ley sustantiva es, cuando menos, discutido respecto a los Planes, por lo que la orientación más frecuente en otros países es la de adoptar la forma de un simple *informe* elevado por el Gobierno al Parlamento, que lo somete a debate (white paper en Gran Bretaña o informe para debate en Italia).

La planificación, en el marco jurídico de la Constitución y en la coyuntura económica actual, es por tanto posible, y también necesaria por una serie de razones. En primer lugar, la creación de las Comunidades Autónomas supondrá en nuestro país una profunda descentralización política y administrativa con una multiplicación de los órganos de decisión y gestión. A fin de no perder los indudables beneficios y mayor eficacia que supondrá la proximidad de los centros de decisión a los problemas, debe acentuarse el esfuerzo de planificación y coordinación, que garantice la compatibilidad de los objetivos y la coherencia de las acciones de los distintos niveles de gobierno así como el cumplimiento de los principios que de acuerdo con el artº. 156 de la Constitución, rigen las Haciendas de las Comunidades Autónomas: coordinación con la Hacienda estatal y solidaridad entre todos los españoles. La elaboración del Plan a medio plazo se presenta como el foro más adecuado donde se desarrolle el diálogo entre todos los órganos de decisión y se tengan debidamente en cuenta las necesidades colectivas y de desarrollo regional.

En segundo lugar, es indispensable una programación plurianual de los gastos públicos, que prolongue más allá del ejercicio anual la visión de las actividades administrativas. Ya se ha señalado anteriormente los peligros de esta falta de programación, en particular respecto a las inversiones, incluso para la aplicación eficaz de medidas de política coyuntural. Esta programación Plurianual, practicada en otros países, se encuentra en la actualidad prácticamente abandonada en Es-

pañá, salvo en sectores muy concretos (en aquellos en los que ha comenzado a aplicarse la técnica de los presupuestos por programas). Sin embargo, se halla prevista en la Ley General Presupuestaria⁴ y es de esperar que la reglamentación de la Ley lo regule convenientemente.

En tercer lugar, hay que destacar que cada vez más la actividad pública no se agota con las medidas presupuestarias. Frecuentemente las intervenciones públicas en un sector o región determinada adoptan la forma de paquetes o bloques de contenido muy variado cuya competencia corresponde a distintos organismos públicos (desgravaciones fiscales, incentivos al empleo, líneas de crédito privilegiadas o subvencionadas, avales, permisos o concesiones especiales, etc.) de las cuales los gastos presupuestarios son solo una forma más. En este sentido, el Presupuesto, entendido en su forma tradicional, ha sido desbordado por otras fórmulas de relación Administración-administrado, a través de los contratos programa, acciones concertadas o presupuestos de gastos fiscales, y que pueden ser englobadas en el proceso de planificación.

Por último, debe señalarse una circunstancia particularmente sensible en nuestro país, y es su carácter de candidato a la C.E.E. cuyo ingreso supondrá unas consecuencias que deben ser cuidadosamente analizadas en el ámbito sectorial y del desarrollo regional. La planificación sectorial, financiera y territorial a medio plazo parece, en estas condiciones, ineludible.

2.- EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS.

Como es lógico, la Constitución no ha descendido a pronunciarse en sus normas sobre la aplicación de una u otra técnica de presupuesto, pero sí ha establecido los principios que han de regirlo, y que responden inequívocamente al sistema de presupuesto por programas. El párrafo 2 del art. 31 determina:

“El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos y su programación y ejecución responderán a los criterios

⁴ En particular los artículos 15, que lo recoge como principio general, 54 y 61 respecto a los presupuestos Generales del Estado y 87 respecto a las Sociedades estatales.

de eficiencia y economía". El precepto refleja, inequívocamente, el carácter instrumental del gasto público, en cuanto medio para la redistribución de los recursos públicos, en relación directa con lo preceptuado en el artº. 40 ("Los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica. De manera especial, realizarán una política orientada al pleno empleo".) Sin duda resulta novedoso, dentro de nuestro Ordenamiento jurídico, hablar de "distribución regional equitativa", pero ello es consecuencia lógica del espíritu que anima a la Constitución en relación con el tema de la solidaridad, dirigido fundamentalmente a evitar los desequilibrios regionales, que con el funcionamiento de las Autonomías, se pondrán especialmente de manifiesto.

Donde el sistema de presupuesto por programas sí ha recibido un tratamiento completo ha sido en la Ley General Presupuestaria, del que se ha realizado un análisis en "Ley General Presupuestaria y la Gestión por objetivos en la Administración"⁵.

La reglamentación de la Ley, actualmente en fase de redacción muy avanzada, recoge en su articulado las técnicas que, de forma bastante rápida, comienzan a generalizarse en la Administración española, y que, presumiblemente diseñarán el futuro sistema presupuestario de todo el Sector Público. El proyecto de Reglamento recoge entre otros los siguientes principios:

2.1. Programación plurianual de los gastos públicos

"Los órganos superiores del Estado, Departamentos ministeriales y Organismos autónomos, tanto de carácter administrativo como de carácter comercial, industrial, financiero o análogo, así como las entidades gestoras de la Seguridad Social y Sociedades estatales vendrán obligados a establecer, en el ámbito de sus respectivas competencias, un Plan de acción cuatrienal que contenga, para dicho período, las líneas de actuación prioritaria y los objetivos a alcanzar.

Dicho plan de acción se establecerá de acuerdo con la planificación macroeconómica y las directrices básicas emanadas del Gobierno,

⁵Marco Sanz, Isidoro Análisis de la Ley General Presupuestaria.- Instituto de Estudios Fiscales. Madrid 1977, pág. 97 ss.

y se estructurará en un sistema de objetivos y programas, con expresión de las metas y objetivos a alcanzar, cuantificando en lo posible, para el período cuatrienal, los programas de acción necesarios para su consecución, los medios físicos a utilizar y los recursos financieros a asignar

En el sistema de objetivos y programas de gasto público, se integrarán necesariamente aquellos que hubieran sido seleccionados con carácter vinculante para el Estado por los Planes macroeconómicos de la Nación.

Para garantizar la coherencia entre objetivos y programas, los Jefes de los Departamentos ministeriales serán responsables de armonizar e integrar los Planes de acción cuatrienales y los Presupuestos anuales de la Administración Central, Organismos Autónomos y Sociedades estatales de ellos dependientes, que se consolidarán en un documento único. Los Planes de acción cuatrienal de los Departamentos ministeriales, se remitirán, junto con el anteproyecto de Presupuestos anuales, al Ministerio de Hacienda, que procederá igualmente a su consolidación en un Plan de acción cuatrienal del Estado.

El plan de acción cuatrienal del Estado se elevará por el Gobierno a las Cortes para información junto con el proyecto de Presupuesto anual, y tendrá carácter provisional y meramente indicativo. El Plan de acción se revisará anualmente, con ocasión de la elaboración de los Presupuestos, a la vista de las circunstancias de coyuntura económica, del estado de realización de los programas y de su contribución al logro de los objetivos propuestos

La proyección anual de los Planes de acción cuatrienales representará el Presupuesto por programas del primer año de su vigencia, y constituye la relación ordenada de todas las actividades de un órgano administrativo, agrupadas en programas, con expresión de los objetivos perseguidos, los medios físicos consumidos, los recursos financieros asignados, y los indicadores que permitan seguir su grado de realización física y financiera."

2.2 Estructura del presupuesto anual basada en programas de gasto

"De acuerdo con la estructura de objetivos y programas del Plan de acción cuatrienal, la ley de Presupuestos Generales del Estado, fijará en cada ejercicio económico los objetivos de carácter económico y social al alcanzar durante el período de su vigencia, así como los programas necesarios para su consecución, los medios físicos aplicados a cada programa y los recursos humanos y financieros asignados.

La estructura de objetivos y programas contendrá los niveles de desagregación necesarios para el cumplimiento de los siguientes fines:

- a) Permitir la definición de la política del Departamento u Organismo a corto y medio plazo
- b) Proporcionar un marco adecuado para la asignación de los recursos presupuestarios
- c) Servir de instrumento de gestión interna de los servicios administrativos
- d) Posibilitar el seguimiento, y control de los objetivos y programas.

La estructura de objetivos de los Departamentos ministeriales y Organismos autónomos constituye la relación ordenada de sus objetivos según criterios de prelación o grados de prioridad, y desagregada por niveles, de acuerdo con la estructura de programas.

La estructura de programas de los Departamentos ministeriales y Organismos autónomos constituye la relación ordenada de sus programas, debiendo abarcar todas las actividades realizadas en el ejercicio de sus competencias, sin omisión ni duplicidad. La unidad básica de la estructura será el programa, conjunto coherente de actividades administrativas, tendientes a la consecución de un mismo objetivo, mediante los cuales los medios humanos, físicos o financieros se transforman en resultados consistentes en la prestación de un bien o servicios público.

Cada unidad básica de programas deberá ser atribuible a un órgano

administrativo concreto, responsable de su ejecución, y constituir una unidad significativa de decisión y gestión.

Los programas de base deberán ser agrupados en distintos niveles de agregación para constituir una estructura jerarquizada, en atención al rango del órgano administrativo responsable, cuantía de los recursos asignados o prioridad en su ejecución. Los niveles que, como mínimo, deberá contener la estructura de programas de todo órgano administrativo serán los tres siguientes, ordenados de mayor a menor grado de agregación: grupos de programas, programas y subprogramas.

Cada uno de estos niveles podrá desagregarse a su vez en otro u otros niveles. Los subprogramas de gastos corrientes se desglosarán en actividades. Los subprogramas de inversión se desglosarán necesariamente por proyectos; a estos efectos, se entenderá por proyecto una unidad de inversión, constituida por un conjunto de recursos materiales y humanos, que dentro de un programa, produce servicios y/o bienes con independencia de la realización o no de otros proyectos del programa, contribuye a la consecución del objetivo del mismo, es gestionado por un único órgano responsable y puede ser objeto de análisis económico y financiero.

La estructura, de objetivos y programas constituirá el marco de elaboración, presentación y gestión del presupuesto por programas, y se integrará en lo posible en la clasificación funcional de los gastos públicos. Dentro de ella, los distintos niveles de programas especificarán los conceptos económicos de gasto por naturaleza, de acuerdo con la clasificación económica”

2.3. Evaluación sistemática de programas y proyectos.

“La selección de programas en el procedimiento de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado, se efectuará mediante la aplicación de técnicas de análisis económico y social, de acuerdo con los objetivos y prioridades que hayan sido retenidos. En este proceso de selección, deberán contemplarse, en lo posible, diversas alternativas, así como niveles diferentes de ejecución de los programas.

La evaluación de los costes comprenderá los costes presupuesta-

rios de inversión y de funcionamiento producidos, durante todo el período de vida del programa, así como los de naturaleza contable, económica y social. La evaluación de los beneficios se efectuará de acuerdo con criterios de rentabilidad económica y social.

Sistemáticamente se procederá, en el curso de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado, a una evaluación de los programas corrientes de funcionamiento, con objeto de mejorar la eficacia de los servicios administrativos, adaptándolos a los objetivos de la política económica del Gobierno, en función de la satisfacción de las necesidades colectivas, el equilibrio y armonización del desarrollo regional y sectorial, el crecimiento de la renta y la riqueza y su más justa distribución.

A los estados de ingresos y gastos se acompañarán como Anexo:

a) Una Memoria de resultados de los programas realizados durante el ejercicio inmediato anterior y una estimación del ejercicio en curso, en base a los datos suministrados por la contabilidad de programas y los análisis de control de eficacia.

b) Una Memoria descriptiva de los objetivos y programas del ejercicio.

c) Una Memoria de la evaluación económica de los programas de inversión que vaya a iniciarse en el ejercicio”.

2.4. Contabilidad de Programas.

“Como parte integrante del Plan General de Contabilidad Pública, deberá desarrollarse un sistema informativo contable para el seguimiento de todos los programas de acción de los agentes del sector público.

La contabilidad de programas se establecerá al servicio de los siguientes fines:

a) Realizar, en forma simultánea, el seguimiento de la gestión de los programas.

b) Permitir el ejercicio del control de eficacia de los programas.

c) Proporcionar datos suficientes para la revisión de los objetivos, a corto y medio plazo.

d) Permitir la elaboración de las Memorias justificativas del coste y rendimiento de los servicios públicos y la demostrativa del grado en que hayan cumplido los objetivos programados, que deben unirse a la Cuenta General del Estado, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 134 de la ley.

De acuerdo con estos fines, la contabilidad de programas deberá suministrar información, mediante el uso de indicadores físicos y financieros, de los medios y costes imputables a los programas, los recursos financieros asignados, los resultados obtenidos y su contribución al logro de los objetivos propuestos.

Los niveles de información en que se desarrolle el sistema de contabilidad de programas deberán tender a un nivel mínimo y medio con la capacidad necesaria para ofrecer:

a) Información sobre el coste por centros y unidades de programa o servicio, según el standard de medición que se fije. Los costes deberán comprender tanto los directos como los indirectos, presupuestarios y extrapresupuestarios, de acuerdo con los criterios de evaluación e imputación de la contabilidad analítica.

b) Detalle de los medios físicos aplicados.

c) Información sobre el origen, presupuestario o extrapresupuestario, de los recursos financieros asignados.

d) Detalle sobre los indicadores físicos y financieros de los resultados obtenidos y de su impacto sobre los objetivos.

La elaboración y tratamiento de la información deberá realizarse, al nivel más desagregado posible a partir del análisis "insitu" de los hechos contables deducidos de los documentos originales que sirvan de soporte a la contabilidad de gestión. A estos efectos, deberá procederse a identificar centros de coste correspondientes a los diferentes niveles de la organización administrativa.

La información básica así obtenida deberá ser consolidada y, en su caso, reelaborada por el nivel o niveles orgánicos superiores, al objeto de refundir, en términos monetarios y físicos, los costes, recursos financieros y resultados obtenidos.

La consolidación de los datos contables a nivel de Organismo Autónomo y Departamento Ministerial deberá realizarse, de acuerdo con las directrices del Plan General de Contabilidad Pública, por las Oficinas de Contabilidad existentes en los mismos.

La consolidación de los datos de todos los agentes del Sector Público y su integración en la Cuenta General del Estado, se efectuará por la Intervención General de la Administración del Estado, como Centro directo de la contabilidad pública.

La contabilidad de programas, como sistema de información integrado en el Plan General de Contabilidad Pública, deberá tener los siguientes enlaces:

a)—Con las cuentas de ingresos y pagos de la contabilidad financiera.

b)—Con las cuentas de ingresos y pagos por naturaleza de la contabilidad externa de gestión.

c)—Con las cuentas de inmovilizado y existencias de la contabilidad patrimonial."

2.5.- Control de eficacia.

"El preceptivo control de eficacia se ejercerá mediante análisis del coste de funcionamiento y del rendimiento o utilidad de los respectivos servicios o inversiones, así como del cumplimiento de los objetivos de los correspondientes programas (artº. 17.2. de la ley).

Los procedimientos del control de eficacia, que se realizará de forma simultánea y a posteriori, se basarán en el seguimiento de la ejecución de los programas, la comparación de las previsiones con los resultados obtenidos, y el análisis de las desviaciones constatadas, con objeto de adoptar las medidas correctoras oportunas que permitan me-

jorar la eficiencia de la gestión de los medios y la eficacia de los resultados de los programas respecto a los objetivos pretendidos.

Como instrumento de este control se utilizarán los indicadores de gestión, de resultados y de impacto que hubieran sido definidos en la fase de análisis y evaluación de los programas.

Los resultados del control de eficacia servirán de base para la confección de las Memorias anuales de coste y rendimiento de los servicios públicos, y de cumplimiento de los objetivos programados.

A la cuenta de la Administración General del Estado se unirá:

a) Una memoria justificativa del coste y rendimiento de los servicios públicos.

b) Una Memoria demostrativa del grado en que se hayan cumplido los objetivos programados, con indicación de los previstos y alcanzados y del coste de los mismos.

La elaboración de las Memorias citadas se efectuará a la vista de los datos suministrados por la contabilidad de programas y de acuerdo con los resultados del control de eficacia”.

3. DESCENTRALIZACION FINANCIERA

La autonomía de las nacionalidades y regiones españolas es un fenómeno esencialmente político, pero que tendrá muy amplias repercusiones en los órdenes administrativos y financiero, y en consecuencia en la institución presupuestaria. Hay que tener en cuenta que tras los Decretos de Nueva Planta de Felipe V, España ha sido un país tremendamente centralizado, al modelo francés, y que por ello las autonomías consagradas en nuestra Constitución suponen una innovación (quizás la fundamental) que imposibilitan cualquier extrapolación de situaciones pasadas para prever el futuro. Desde el punto de vista de la Hacienda Pública únicamente cabe destacar, en el pasado inmediato, los conciertos económicos de las provincias de Alava y Navarra, y determinadas especialidades fiscales de las Islas Canarias.

El proceso de descentralización intensa que van a suponer las Comunidades Autónomas no es exclusivo a nuestro país, sino una tendencia muy acusada en toda Europa, en particular en los países con nacionalidades muy marcadas. Tal es el caso de Gran Bretaña, con los proyectos de devolución a Escocia y Gales; de Bélgica, con la institucionalización de las comunidades valona, flamenca y de Bruselas; o de Italia que vive ya 15 años de un proceso de transferencia de poderes a las regiones de estatuto especial y estatuto ordinario. Ejemplos, todos ellos, como se verá de Estados políticos unitarios y que comienzan a diseñar un *tertium genus*, un nuevo modelo de Estado, a caballo entre los Estados unitarios y federales, que la doctrina ha bautizado como Estado regional.

Las consecuencias sobre nuestro actual sistema presupuestario, sumamente centralizado tanto en los procesos de adopción de decisiones y asignación de recursos como en los de gestión, van a ser indudables, y en el estado actual es muy difícil predecir cuál será el modelo (o modelos, puesto que es muy posible que el tratamiento no sea uniforme) de las futuras Haciendas de las Comunidades Autónomas.

El proceso político español ha aconsejado la puesta en marcha parcial de las Comunidades Autónomas, antes de la Constitución. Como señala Clavero⁶ "Esperar a la Constitución parecía lo ideal pero la política, especialmente en los momentos de transición, no es pura racionalidad y de haberse tomado dicha decisión se hubiera puesto en peligro el camino hacia la democracia. El restablecimiento de la Generalidad no supuso tan sólo una satisfacción para el pueblo catalán sino también un paso hacia la consolidación de la democracia en España. Por otra parte, la institucionalización de entidades preautonómicas antes de la Constitución, no es un fenómeno insólito ni en nuestro país ni en el extranjero. En el mismo mes de abril de 1931 se proclamó la Generalidad de Cataluña a través de una situación que puso en apuros al régimen republicano. En Italia, antes de la Constitución de 1947 varias regiones tenían reconocidos estatutos autonómicos.

La situación actual de este proceso preautonómico, en sus repercusiones fundamentales sobre el gasto público, es la que se describe a continuación.

⁶ Regímenes Preautonómicos. Prólogo de Manuel Clavero Arévalo. Ministro Adjunto para las Regiones. Madrid, Diciembre 1978.

3.1. Entes Preautonómicos y Gasto Público.

3.1.1. Introducción.

Las disfuncionalidades existentes entre necesidades y preferencias individuales y los niveles de servicios públicos, fenómeno llamado "dispersive revolution" por Peacock, está produciendo en los últimos tiempos una demanda colectiva de descentralización que pueda permitir a los individuos tener una mayor participación en los sistemas políticos y económicos. Este fenómeno se manifiesta con mayor vigor en los países de Gobierno centralizado como es el caso de España.

Dos factores se combinan en España en estos tiempos, por un lado un centralismo acusado a través de los órganos de la Administración Central, por otro un profundo sentimiento democrático del pueblo español.

— El primero ha configurado a lo largo de los años una Administración elefantiásica.

— El segundo ha permitido desarrollar la democracia en sí y cuyo principal fruto lo constituye la reciente Constitución, refrendada por el pueblo español.

Una de las principales manifestaciones del desarrollo de la democracia lo constituye el tratamiento que dentro de un Estado de Derecho se está dando al fenómeno de la descentralización.

En junio de 1977 por elecciones generales se constituyó el primer Parlamento democrático, a partir de entonces y con el protagonismo de los partidos políticos, parlamentarios y el Gobierno se han ido operando un conjunto de transformaciones ideológico-políticas que ha hecho viable iniciar el camino de la descentralización.

3.1.2. Institucionalización de los Entes Preautonómicos.

Parecía lógico que la regionalización hubiera esperado a la Constitución, es decir, que el acto fuera posterior a la norma básica que lo regula, pero la política no es pura racionalidad y en consecuencia ha

sido necesario ir dando respuesta a las demandas político-sociales de la Constitución. Para ello se buscó la fórmula intermedia de ir preparando la autonomía que se consagraría en la Constitución mediante la institucionalización de entidades en régimen preautonómico.

La institucionalización de entidades preautonómicas se inició con Cataluña, mediante el restablecimiento de la Generalidad el 29 de septiembre de 1977 y se ha ido sucediendo hasta la fecha actual en que se encuentran reconocidos legalmente los trece entes preautonómicos siguientes:

Cataluña	Archipiélago Balear
País Vasco	Extremadura
Galicia	Castilla y León
Aragón	Asturias
Archipiélago Canario	Murcia
País Valenciano	Castilla-La Mancha
Andalucía	

La institucionalización formal de un ente preautonómico se articula mediante dos normas jurídicas básicas:

1) Un Real Decreto-Ley que en esencia contiene:

- a) Delimitación del ámbito territorial.
- b) Institucionalización de los Organos del Gobierno
- c) Fijación en términos amplios de sus competencias

2) Un Real Decreto que lo complementa y desarrolla, cuyo objeto fundamental es arbitrar el procedimiento que le permita dar mayor contenido al ente, para ello se crea en la Presidencia del Gobierno una Comisión Mixta Administración del Estado-Ente Preautonómico.

ENTES PREAUTONOMICOS CONSTITUIDOS

Ente Preautonómico	Organo de Gobierno	Ambito Geográfico-Provincias
Cataluña	Generalidad de Cataluña	Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona.
País Vasco	Consejo General del País Vasco	Alava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya (posibilidad de ampliación con Navarra).
Galicia	Junta de Galicia	La Coruña, Lugo, Orense y Pontevedra.
Aragón	Diputación General de Aragón	Huesca, Teruel y Zaragoza.
Archipiélago Canario.	Junta de Canarias	Archipiélago Canario.
País Valenciano	Consejo del País Valenciano	Alicante, Castellón y Valencia.
Andalucía	Junta de Andalucía ...	Almería, Cádiz, Córdoba, Granada, Huelva, Jaén, Málaga y Sevilla.
Archipiélago Balear ...	Consejo General Interinsular	Archipiélago Balear.
Extremadura	Junta Regional de Extremadura	Cáceres y Badajoz.

Castilla y León	Consejo General de Castilla y León	Avila, Burgos, León, Logroño, Palencia, Salamanca, Santander Segovia, Soria, Valladolid y Zamora.
Asturias	Consejo Regional de Asturias	Oviedo.
Murcia	Consejo Regional de Murcia	Murcia.
Castellano-Manchega	Junta de Comunidades	Albacete, Ciudad Real, Cuenca, Guadalajara, Toledo (Posibilidad de incorporación de Madrid).

TABLA CRONOLOGICA LEGISLATIVA

RECONOCIMIENTO DE LOS ENTES PREAUTONOMICOS

Régimen Preautonómico		Disposición
Cataluña	Real Decreto-Ley	41/1977 de 29-9.
	Real Decreto	2543/1977 de 30-9.
País Vasco	Real Decreto-Ley	1/1978 de 4-1.
	Real Decreto	1/1978 de 4-1.
Galicia	Real Decreto-Ley	7/1978 de 16-3.
	Real Decreto	474/1978 de 16-3.
Aragón	Real Decreto-Ley	8/1978 de 17-3.
	Real Decreto	475/1978 de 17-3.
Archipiélago Canario.	Real Decreto-Ley	9/1978 de 17-3.
	Real Decreto	476/1978 de 17-3.
País Valenciano	Real Decreto-Ley	10/1978 de 17-3.
	Real Decreto	477/1978 de 17-3.
Andalucía	Real Decreto-Ley	11/1978 de 17-3.
	Real Decreto	832/1978 de 27-4.
Archipiélago Balear ..	Real Decreto-Ley	18/1978 de 13-6.
	Real Decreto	1517/1978 de 13-6.
Extremadura	Real Decreto-Ley	19/1978 de 13-6.
	Real Decreto	1518/1978 de 13-6.
Castilla y León	Real Decreto-Ley	20/1978 de 13-6.
	Real Decreto	1519/1978 de 13-6.
Asturias	Real Decreto-Ley	29/1978 de 27-9.
	Real Decreto	2405/1978 de 29-9.
Murcia	Real Decreto-Ley	30/1978 de 27-9.
	Real Decreto	2406/1978 de 29-9.
Castellano-Manchega	Real Decreto-Ley	32/1978 de 31-10.
	Real Decreto	2692/1978 de 31-10.

3.1.3. Contenido de los Entes Preautonómicos

Los reales Decretos-Leyes que institucionalizan el ente crean los órganos de gobierno y delimitan sus competencias que en carácter general son:

- a) Elaborar y aprobar normas de régimen interno.
- b) Integrar y coordinar actuaciones y funciones de las Diputaciones.
- c) Gestionar y administrar las funciones y servicios que les transfieren la Administración del Estado.
- d) Proponer al Gobierno medidas que afecten a los intereses generales de su territorio.

Mención especial merece realizarse en cuanto al desarrollo que en la práctica se está dando al apartado b). No debemos olvidarnos que el alcance económico de la descentralización, y en concreto el efecto en la transferencia cualitativa de la asignación del gasto público viene determinada por el contenido político con que se dote a las Regiones.

Con el fin de determinar las transferencias se crearon las Comisiones Mixtas de representantes del Gobierno y del Órgano de Gobierno del ente preautonómico.

La Comisión funciona en Pleno y en Grupos de trabajo.

El Pleno eleva los acuerdos a la aprobación del Consejo de Ministros y los Grupos elaboran y confeccionan el conjunto de materias a transferir. En general se constituyen cuatro grupos de trabajo.

- Grupo 1o.- Presupuesto, Patrimonio y Función Pública.
- Grupo 2o.- Asuntos Económicos.
- Grupo 3o.- Asuntos Sociales
- Grupo 4o.- Ordenación del Territorio.

Del funcionamiento de las Comisiones Mixtas se ha obtenido como fruto la promulgación de diversos Reales Decretos de transferencias a la Generalidad de Cataluña y al Consejo General del País Vasco.

A la Generalidad de Cataluña.

— En materia de Agricultura, por Real Decreto 1383/1978, de 23 de Junio, competencias que han empezado a ejercerse por la Generalidad a partir de 1 de Octubre.

— En materia de Industria, por Real Decreto 1384/1978, de 23 de Junio, con efectividad de 1 de Octubre.

— En materia de Urbanismo, por Real Decreto 1385/1978 de 23 de Junio, con efectividad de 1 de Octubre.

— En materia de Comercio, por Real Decreto 1386/1978, de 23 de Junio, con efectividad de 1 de Octubre.

— En materia de Interior, Turismo, Actividades Molestas, Nocivas, Insalubres y Peligrosas y Transportes, por Real Decreto 2115/1978 de 26 de Junio, con efectividad de 1 de Noviembre.

Al Consejo General del País Vasco.

— *En materias de Agricultura, Industria, Comercio y Urbanismo, por Real Decreto 1981/1978 de 15 de Julio, competencias que han comenzado a ejercerse por el Consejo General del País Vasco a partir del 1 de Noviembre.*

— *En materia de Interior, Turismo, Actividades Molestas, Nocivas, Insalubres y Peligrosas y Transportes, por Real Decreto 2488/1978 de 25 de Agosto, que han comenzado a ejercerse por el Consejo General del País Vasco a partir del 15 de Diciembre.*

3.1.4. Dotación financiera de los Entes Preautonómicos.

La operatividad inmediata de las funciones, actividades y servicios que se transfieren al ente preautonómico exige que esta transferencia de competencias vaya acompañada de los correspondientes medios financieros para poder hacer frente a los gastos correspondientes.

En el estado actual de fenómeno preautonómico las fuentes básicas de financiación de un ente preautonómico son:

- a) Presupuesto para gasto ordinario de funcionamiento.
- b) Medios económicos que a favor del ente preautonómico pone a su disposición la Administración Local.
- c) Medios económicos que a favor del ente preautonómico pone a su disposición la Administración del Estado, con cargo a créditos consignados en los Presupuestos Generales del Estado afectos a funciones, actividades y servicios que se transfieren al ente.

Al objeto de poder valorar y determinar estos últimos, se ha elaborado una Metodología especialmente diseñada para este fin.

Determinados estos créditos y sus correspondientes conceptos presupuestarios se eleva al Consejo de Ministros una Propuesta de Acuerdo de Dotación de créditos presupuestarios al ente preautonómico, en la cual se propone dar de baja en los conceptos presupuestarios del Ministerio afectado los créditos imputados y simultáneamente cubrir unos conceptos nuevos a favor del Ente Preautonómico en cuestión.

3.2. Las Comunidades Autónomas.

Como ya se dijo antes, pocos antecedentes pueden orientar el desarrollo de las Comunidades Autónomas. A nivel constitucional las Autonomías no han sido objeto de tratamiento hasta la Constitución de 1.931.

Todos los anteriores textos constitucionales promulgados a lo largo del siglo XIX configuran territorialmente el Estado sobre la base de la Provincia y el Municipio.

Efectivamente, la Constitución de Bayona de 1.808 trata en su título X "De los reinos y las provincias españolas de América y Asia"; la de Cadiz de 1.812 titula el capítulo I del título II "Del territorio de las Españas" y en el título VI alude al "Gobierno interior de las provincias y de los pueblos", pero tanto una como otra contemplan únicamente, de forma muy insuficiente a los Municipios y Provincias.

Posteriormente el Estatuto Real de 1.834, ni siquiera alude a la organización territorial del Estado y el resto de las Constituciones, lo hacen bajo los siguientes epígrafes, suficientemente expresivos : Constitución de 1.837, Título XI: "De las Diputaciones provinciales y de los Ayuntamientos"; Constitución de 1.845, Título XI: "De las diputaciones provinciales y de los Ayuntamientos". Constitución de 1.869, Título VIII : "De las Diputaciones y de los Ayuntamientos." Título X: "De las provincias de Ultramar"; por último, Constitución de 1.876. Título X : "De las Diputaciones provinciales y de los Ayuntamientos.

Resulta curioso que salvo la Constitución de Bayona y la de Cadiz, las demás, más que organizar territorialmente el Estado, configuran los órganos de gobierno del mismo en el ámbito territorial, pues, no hablan de las provincias y los municipios, sino de las Diputaciones y de los Ayuntamientos.

Es, pues, en la Constitución de 1.931 donde por vez primera se toca el tema regional, dentro del Título I referido a la "Organización Nacional", aunque ya el Título preliminar utilice la expresión.

Así, el artículo 1o. (párrafo 3º) dice : "La República constituye un Estado integral, compatible con la autonomía de los Municipios y las Regiones" Y el artículo 4º. después de expresar que el castellano es el idioma oficial de la República y de que todo español tiene la obligación de conocerlo y el derecho de usarlo, añade que ello será "sin perjuicio de los Derechos que las Leyes del Estado reconozcan a las lenguas de las provincias o regiones"; y termina diciendo que "a nadie se le podrá exigir el conocimiento ni el uso de ninguna lengua regional".

El Título I, por su parte, se inicia en el artículo 8, redactado con una técnica jurídica muy superior al de las Constituciones anteriores: "El Estado español, dentro de los límites ineductibles de su territorio actual, estará integrado por Municipios mancomunados en provincias y por las regiones que se constituyan en régimen de autonomía".

A continuación, dedica los artículos 11 a 22 a desarrollar la configuración de las regiones autónomas, habiendo sido algunos de estos artículos incorporados textualmente a la redacción de la actual Constitución.

Comienza definiendo la región autónoma como un núcleo político-administrativo, dentro del Estado español, y parece asimilar su naturaleza a la de las Corporaciones Locales (Provincia y Municipio) a las que contempla en el mismo Título (arts. 9 y 10), y en las que también se refleja esa doble faceta administrativa (en cuanto forma de organización de la Administración Pública) y política, que contempla las figuras del Alcalde y del Gobernador en cuanto delegados del Poder Central.

Concibe los Estatutos de Autonomía como la Ley básica de la organización político-administrativa de la región autónoma, formando parte del ordenamiento jurídico del Estado, que habrá de reconocerlos y ampararlos una vez que sean debidamente aprobados. Aprobación que, a diferencia de lo que ocurre con la actual Constitución y como consecuencia de la distinta configuración del Poder legislativo (Las Cortes) donde se suprimió la figura del Senador, correspondía en exclusiva al Congreso.

Respecto a las funciones a desarrollar, tanto por el Estado como por las Regiones, podemos hacer una triple clasificación :

A. Materias exclusivas del Estado, respecto de las que sólo él tiene competencia para legislar y ejecutar ó hacer cumplir lo legislado.

B. Materias mixtas, en las que, si bien el Estado se reserva la legislación, su ejecución podrá llevarse a cabo por las distintas comunidades autónomas, en la medida de su capacidad política, que apreciarán debidamente las Cortes. En estas materias el Gobierno podrá dictar reglamentos ejecutivos de sus leyes aún cuando la ejecución hayan de efectuarlas regiones autónomas.

C. Materias exclusivas de las regiones, que en ningún caso podrán ser de las incluidas en los apartados anteriores, y en las que, según lo dispuesto en los Estatutos aprobados por las Cortes, podía corresponder a la competencia de las mismas tanto la legislación exclusiva, como su ejecución directa.

— La competencia del Estado, sin embargo es residual respecto de todas aquellas materias que no hayan asumido las regiones en sus distintos Estatutos de autonomía, aunque éste podrá "transmitirlas o distribuirlas". Este principio, se reitera con frecuencia. "El derecho del

Estado español, dice el art. 21, prevalece sobre el de las regiones autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas en sus respectivos Estatutos”.

— En todo caso, finalmente, el Estado se reserva la facultad de dictar las bases que sirvan de armonización a las disposiciones legislativas de las regiones autónomas, tratando de que los intereses locales no se opongan a los intereses generales o viceversa, en relación directa con los criterios que a este respecto imponga el Tribunal de Garantías Constitucionales.

La iniciativa del proceso preautomático que culmina con la aprobación del correspondiente Estatuto de autonomía no difiere, por otra parte, sustancialmente, del procedimiento que se establece en la Constitución actual. En concreto, se exigen las siguientes condiciones:

1. Proposición de la mayoría de los Ayuntamientos de la región autónoma o cuando menos, aquellos cuyos Municipios comprendan las dos terceras partes del Censo electoral de la región.

2. Aceptación de las dos terceras partes de los electores inscritos en el Censo regional. Caso de respuesta negativa, no podrá renovarse la propuesta de autonomía hasta transcurridos cinco años.

3. Aprobación por las cortes. (Congreso)

El escaso periodo de vigencia de esta Constitución (aprobada el 21 de Octubre de 1931) y la realidad socio-político-cultural reinante en las distintas Regiones, hizo que sólo llegaran a tener Estatuto de Autonomía Cataluña (Ley de 15 de septiembre de 1962) y el País Vasco (Ley de 4 de Octubre de 1936).

Resaltar, finalmente, que la Constitución del 31 no aborda los temas de financiación de las autonomías y prohíbe, con fórmula que se ha trasladado íntegramente al texto de la actual, la federación de dos o más (“en ningún caso se admite la Federación de regiones autónomas”).

La Constitución actual dedicada a las Autonomías el Capítulo III (“de las Autonomías”) del título VIII (“de la organización territorial del Estado”).

La expresión "Comunidad Autónoma" resulta nueva respecto a la Constitución de 1931 que, como hemos visto, hablaba de "regiones autónomas" con un doble carácter político y administrativo.

La región podía formarse con una o varias provincias, pero nunca con núcleos de población inferiores al provincial y según el art. 22 cualquiera de las provincias que formaren una región autónoma o parte de ella podía renunciar a su régimen y volver al de provincia directamente vinculada al Poder central, cumpliendo determinados requisitos procedimentales.

El concepto de "Comunidad autónoma" parece ser más amplio que el de región. Por un lado, si la región se integra territorialmente en base a la provincia, la Constitución remite Estatutos de autonomía (y, consiguientemente, Comunidades Autónomas)" para territorios que no estén integrados en la organización provincial" (art. 144), si bien estos supuestos habrán de ser autorizados y aprobados por las Cortes mediante una ley orgánica, siempre que existen motivos de interés nacional requisitos que también se exigen para "autorizar la constitución de una comunidad autónoma cuando su ámbito territorial no supere el de una provincia y no reúna las condiciones del apartado 1 del art. 143", es decir, no se trate de provincia con entidad regional histórica.

Por su parte, el art. 2, habla de que la Constitución... "conoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones" que integran la Nación española, dentro de su indisoluble unidad.

En definitiva, según se puede deducir de estos conceptos, la expresión "comunidad autónoma" alude a un amplio concepto, en el que, al lado de los supuestos excepcionales que acabamos de ver, tendrían cabida los conceptos de región y nacionalidad.

La distinción entre región autónoma y nacionalidad autónoma, por otra parte, no viene precisada en la Constitución, pero parece aludir al distinto grado de peculiaridades históricas de carácter sociológico, lingüístico, cultural, etc. que unas regiones muestran respecto a otras, aunque la valoración de esos caracteres presenta aspectos polémicos. Sin embargo, la mayoría de los tratadistas suelen entender que merecen en España la calificación de nacionalidad, y por este orden, Cataluña, el País Vasco, y, posiblemente Galicia. Para el resto de las Comunidades Autónomas, sería más apropiado el calificativo de región.

Con el concepto de comunidad autónoma alude, pues, la Constitución a una nueva forma de autogobierno a la que podrán acceder, con carácter general, las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica, constituyéndose, bien en región, bien en nacionalidad.

Respecto a las competencias, según el art. 147, los Estatutos de autonomía ("norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma" que el Estado reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico) deberá contener, junto a la denominación de la Comunidad, la delimitación de su territorio y la denominación, organización y sede de sus instituciones autónomas, "las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas".

En coordinación con este artículo, el 148, a diferencia indica una serie de materias en las que "podrán" asumir competencias las Comunidades Autónomas. La indicación es meramente orientativa y tales competencias habrán de reflejarse en sus Estatutos de forma expresa, ya que en otro caso éstas permanecen en la esfera estatal que ostenta una competencia residual. Lógicamente, cada Comunidad habrá de valorar sus dotaciones que conllevan. De todas formas, "transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos, las Comunidades Autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco del art. 149, y el plazo de 5 años tampoco es taxativo, ya que podrá excepcionarse en determinados supuestos que analiza el art. 151.

El art. 149, efectivamente, contempla las materias sobre las que el Estado tiene competencia exclusiva, pero estas competencias, como acabamos de ver, pueden ser asumidas por las Comunidades, cosa que no sucedía en 1931. Se deja a salvo únicamente el servicio de cultura. "Sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las comunidades Autónomas dice el art. 149, el Estado considerará el servicio de la cultura como deber y atribución esencial y facilitará la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con ellas".

Y respecto a las materias no enumeradas expresamente, dispone el número 3 del mismo artículo: "Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución, podrán corresponder a las Co-

comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no está atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del Derecho de las Comunidades Autónomas.

Y completa la exposición el No. 2 del art. 150 que permite la transferencia o delegación de funciones del Estado a las Comunidades diferenciándose este sistema del anteriormente expuesto en que aquí la iniciativa es del Estado y no de los entes autonómicos. "El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación."

Y por último, el no. 3 del art. 150 atribuye al Estado una labor de armonización legislativa respecto a las distintas Autonomías, para velar por el superior interés nacional. "El Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las Disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aún en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general. Corresponde a las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara, la apreciación de esta necesidad".

El *control* de la actividad de las Comunidades Autónomas se ejercerá, según el art. 153:

a/ Por el *Tribunal Constitucional*, el relativo a la constitucionalidad de sus disposiciones normativas con fuerza de ley.

b/ Por el *Gobierno*, previo dictamen del Consejo de Estado, el del ejercicio de funciones delegadas a que se refiere el apartado 2 del artículo 150 ("Facultades Transferidas o delegadas").

c/ Por la jurisdicción contencioso-administrativa el de la administración autónoma y sus normas reglamentarias.

d/ Por el *Tribunal de Cuentas*, el económico y presupuestario".

El modelo de funcionamiento administrativo determinará las características de la *autonomía financiera*. A este respecto, la Constitución comienza con una declaración de principio:

Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles”.

1. En base al principio de *coordinación*, cuando se transfieran o deleguen facultades del Estado en las Comunidades, “la ley, según el art.150 (2), preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado”. Y también en base a ese principio “en los Presupuestos Generales del Estado, dice el art. 158 (1), podrá establecerse una asignación a las Comunidades Autónomas en función del volumen de los servicios y actividades estatales que hayan asumido y de la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español”.

2. Y para garantizar el principio de *solidaridad* recogido en el art. 2 de la Constitución e invocado en numerosos preceptos de la misma, se crea un Fondo de Compensación, verdadero “*punctum dolens*” de texto constitucional en cuyo funcionamiento muchos cifran el éxito o fracaso de las Autonomías, y, casi por consecuencia, el éxito o fracaso de la Constitución.

“Con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, se constituirá, dice el art. 158 (2), un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincias, en su caso”.

Dentro ya de cada Comunidad, las fuentes de financiación propias vienen contempladas en el art. 157 (1) que podrán ser reguladas según el apartado 3 del mismo art., mediante ley orgánica que regule su puesta en funcionamiento, arbitrando normas para resolver los conflictos que pudieran surgir, así como “las posibles formas de colaboración financiera entre las Comunidades Autónomas y el Estado”.

Los *recursos*, en concreto, pueden ser muy variados:

1. Impuestos estatales cedidos total o parcialmente.
2. Recargos sobre esos Impuestos.
3. Participaciones en ingresos del Estado.
4. Impuestos, tasas o contribuciones especiales propios.
5. Transferencias, bien con cargo al Fondo de Compensación, bien a los Presupuestos Generales del Estado, según lo ya expuesto.
6. Ingresos patrimoniales o de su propia actividad industrial.
7. Procedentes de operaciones de crédito.

La problemática que el desarrollo de estos preceptos constitucionales Plantea en el terreno financiero es sumamente compleja. Por resumir de alguna manera los puntos polémicos más destacados, cabe mencionar los siguientes: continuación del proceso de transferencias de los servicios Estatales y de las actuales Corporaciones Locales; instrumentación del principio de coordinación con la Hacienda estatal, en particular en la fase de programación del gasto público; instrumentación del principio de solidaridad, a través del Fondo de Compensación; y regulación uniforme de las competencias financieras mediante la aprobación a nivel estatal de una Ley financiera previa a la aprobación de los Estatutos de Autonomía particulares.

LA LEY GENERAL PRESUPUESTARIA Y LA GESTION POR OBJETIVOS EN LA ADMINISTRACION*

Por Isidoro Marcos Sanz**

* Documento presentado por España al Seminario Iberoamericano de Programación y Presupuesto; Madrid, Febrero de 1979.

** *Isidoro Marcos Sanz*: Secretario General de la Comisión para la Racionalización y Descentralización del Gasto Público de la Subsecretaría de Presupuesto y Gasto Público del Ministerio de Hacienda de España.

LEY GENERAL PRESUPUESTARIA Y GESTION POR OBJETIVOS EN LA ADMINISTRACION

1. Introducción

La Exposición de Motivos de la Ley General Presupuestaria señala:...

PRINCIPIOS GENERALES DE LA LEY

“En la línea progresiva que esta Ley persigue con la natural prudencia se encuentra el control de eficacia que en su texto acoge. La evaluación de los proyectos de inversión pública y, en general, los programas elaborados según los designios de la racionalidad económica demandan su contrapartida: el control concebido con la misma lógica económica. Y a esta conclusión no se opone el inestimable servicio que las técnicas de análisis económico prestan en el proceso de toma de decisiones en cuanto a la asignación de los recursos por el sector público, pues la utilización de tales técnicas recaba sean contrastadas o controladas con su misma metodología”.

LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO

“La clasificación funcional... permite conocer la importancia, la dirección y las prioridades en los servicios que el Estado y sus Organismos autónomos prestan a la comunidad nacional. A esta clasificación se adosa la que agrupa los gastos públicos en función de los programas que se ponen al servicio de los objetivos o fines que en cada período se asignen a la actividad del Estado y de sus Organismos Autónomos. No

obstante, consciente la Ley de las dificultades que entraña un presupuesto integralmente elaborado por programas, que tan importantes aportaciones técnicas exige, prevé medidas transitorias aunque son ya varios los Departamentos ministeriales que aplican estas fórmulas presupuestarias en sus gastos de inversión...”

“...Puede pues, concluirse afirmando que se *mantienen los procedimientos presupuestarios tradicionales*, al mismo tiempo que se propugnan las técnicas que la doctrina y el derecho comparado han elaborado evitando rupturas normativas que pudieran comprometer la propia reforma de tan trascendental institución, cual es la presupuestaria.

LOS PRESUPUESTOS ESPECIALES DE DETERMINADAS ENTIDADES Y SOCIEDADES ESTATALES.

“Los Organismos Autónomos estatales con actividades comerciales, industriales o financieras recaban Presupuestos de explotación y de capital que no consienten su incorporación a los de carácter administrativo, cuales son los antes mencionados. Los Presupuestos de estos Organismos son, al fin, instrumentos al servicio de la eficacia en la gestión...”

Estos párrafos entresacados de la Exposición de Motivos de la Ley, justifican, en principio, el carácter progresivo que la propia Ley se atribuye en cuanto a racionalización de los sistemas de adopción y ejecución de las decisiones de gasto público. Pero para juzgar el realismo y la sinceridad de esta declaración de intenciones, es preciso contestar a dos cuestiones, en mi opinión fundamentales:

1o. Si el articulado de la Ley ha desarrollado con integridad estos principios, que parecen responder en su esquema a un modelo de gestión por objetivos aplicado a la Administración.

2o. Sí, en el supuesto de una contestación afirmativa, sociológica, política y técnicamente la Administración española reúne (o es capaz de reunir en un próximo futuro) las condiciones previas e indispensables para aplicar tal sistema de gestión presupuestaria.

La contestación a estas dos preguntas es el objetivo modesto de esta comunicación, basada en la experiencia personal del autor y en los

resultados de sistemas similares aplicados o en vías de aplicación en otros países.

2o. La gestión por objetivos en el articulado de la Ley General Presupuestaria.

Las referencias de todo orden que he podido encontrar son las siguientes:

Principios generales.

Artículo 17.2. El control de eficacia se ejercerá mediante análisis del coste de funcionamiento y del rendimiento o utilidad de los respectivos servicios o inversiones, así como del cumplimiento de los objetivos de los correspondientes programas.

Presupuestos Generales del Estado: Contenido y aprobación.

Artículo 53. Primera. Los estados de gastos de los Presupuestos Generales del Estado aplicarán las clasificaciones orgánica, funcional por programas y económica...

C) Cada departamento u organismo autónomo establecerá de acuerdo con el Ministerio de Hacienda, un *sistema de objetivos* que sirva de marco a su gestión presupuestaria, y, de conformidad con ellos, se clasificarán los créditos por programas.

Organismos de carácter comercial, industrial o financiero.

Artículo 83.5. A los presupuestos de estos organismos autónomos se unirá una Memoria expresiva tanto de la labor realizada cuando de los objetivos a alcanzar en el ejercicio, así como una evaluación económica de los proyectos de inversiones que hayan de iniciarse en el mismo.

Sociedades estatales.

Artículo 87.1. Las Sociedades a que se refiere el párrafo 1 del artículo 6o. de esta Ley elaborarán anualmente un programa de actuación, inversiones y financiación con el siguiente contenido:

a) Un estado en el que se recogerán las inversiones reales y financieras a efectuar durante el ejercicio social.

b) Un estado en el que se especificarán las aportaciones del Estado o de sus organismos autónomos partícipes en el capital de las mismas, así como las demás fuentes de financiación de sus inversiones.

c) La expresión de los objetivos a alcanzar en el ejercicio, y entre ellos, la rentabilidad esperada.

d) Una Memoria de la evaluación económica de la inversión o inversiones que vayan a iniciarse en el ejercicio.

2. El programa a que se refiere el párrafo anterior responderá a las previsiones plurianuales oportunamente elaboradas.

Artículo 88.1. La estructura básica del programa, así como la del presupuesto de explotación y en su caso, de capital, se establecerán por el Ministerio de Hacienda y se desarrollarán por cada sociedad estatal con arreglo a sus necesidades.

2. Sin perjuicio de otras competencias, el control de eficacia a que se refiere el número 2 del artículo 17 de esta Ley será ejercido, respecto de las Sociedades estatales, por el Organismo Autónomo que en ellas tenga participación mayoritaria o, en su caso, por el Ministerio de que dependan directamente.

Contabilidad Pública.

Artículo 124. f) Rendir la información económica y financiera que sea necesaria para la toma de decisiones tanto en el orden político como en el de gestión.

Artículo 134: a la cuenta de la Administración General del Estado se unirá:

b) Una memoria demostrativa del grado en que se hayan cumplido los objetivos programados, con indicación de los previstos y alcanzados y del coste de los mismos.

Seguridad Social.

Artículo 147.2. Todos los ingresos y gastos del presupuesto-resumen se ordenarán funcionalmente, de acuerdo con las contingencias a cubrir o los beneficios de la acción protectora a otorgar, además de ser clasificados según categorías económicas.

Presupuestos Generales del Estado.

Disposición Transitoria 1.^a Lo dispuesto en la regla 1.^a c) del artículo 53 de esta Ley (establecimiento de un sistema de objetivos para el Estado y Organismos Administrativos), se aplicará gradualmente en la forma que se determine por vía reglamentaria.

La ordenación de todas las referencias contenidas en la Exposición de Motivos y Articulado de la Ley, ofrece el siguiente marco de *principios y normas*.

1o. Como base del sistema, *se mantienen los procedimientos presupuestarios tradicionales*, si bien se prevé la implantación gradual de las nuevas técnicas presupuestarias de gestión por objetivos. Ha prevalecido, en consecuencia, un criterio sumamente conservador, al consagrar una vez más el presupuesto tradicional (de medios). Podría replicarse que la Ley mantiene este sistema presupuestario de medios solamente durante un período transitorio, para evitar los traumas de “rupturas normativas que pudieran comprometer la propia reforma de tan transcendental institución”. Pero a esta benigna interpretación se opone:

a) El sistema de objetivos se establece únicamente para los Presupuestos del Estado, con aparente olvido de los restantes agentes del Sector Público.

b) La transitoriedad sin plazo corre el grave riesgo de convertirse en permanencia, en una estructura y entorno socio-político como los de la Administración española.

c) Y fundamentalmente, tras este período transitorio, el esquema que desarrolla la Ley no permite la aplicación integral de una gestión por objetivos.

2o. Como principio general de la Ley (puesto que el resto de las referencias se particularizan en algunos de los agentes del Sector Público) se prevé el ejercicio de un *control de eficacia*, instrumentado a través de:

— El análisis del coste de funcionamiento y del rendimiento o utilidad de los servicios o inversiones.

— La evaluación de los proyectos de inversión y, en general, de los programas, en función de sus objetivos, con la ayuda de técnicas de análisis económico.

3o. Los demás elementos de una gestión por objetivos se centran, como se expuso antes, en algunos agentes:

3.1. Presupuestos Generales del Estado.

Además de las clasificaciones clásicas del gasto público, se prevé la clasificación de créditos por programas, definidos en función del *sistema de objetivos* que cada Departamento y Organismo Autónomo establezca, y que servirá de marco a su gestión presupuestaria.

Esta estructura de programas se implantará gradualmente en la forma que se determine por vía reglamentaria.

A la cuenta de la Administración General del Estado se unirá una Memoria explicativa del grado en que se hayan cumplido los objetivos programados.

3.2. Organismos de carácter comercial, industrial, o financiero:

La Ley prevé la elaboración de una Memoria de resultados alcanzados, objetivos previstos, y evaluación económica de los proyectos de inversión a iniciar en cada ejercicio.

3.3. Sociedades estatales:

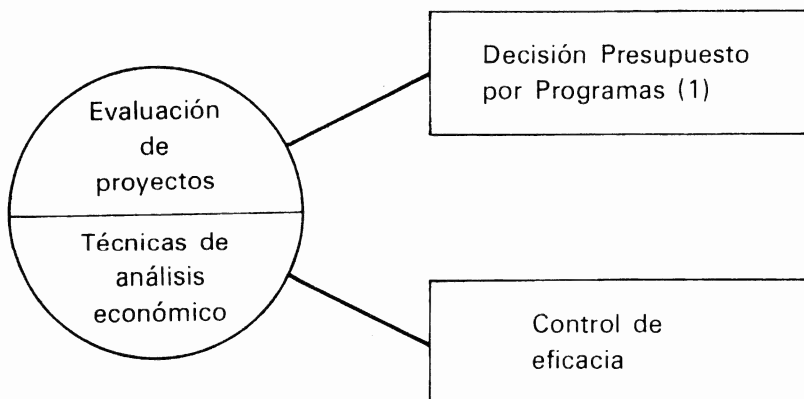
Los programas de actuación, inversiones y financiación contendrán:

- La expresión de los objetivos y rentabilidad esperada.
- Una Memoria con la evaluación económica de las inversiones.
- Las previsiones plurianuales.

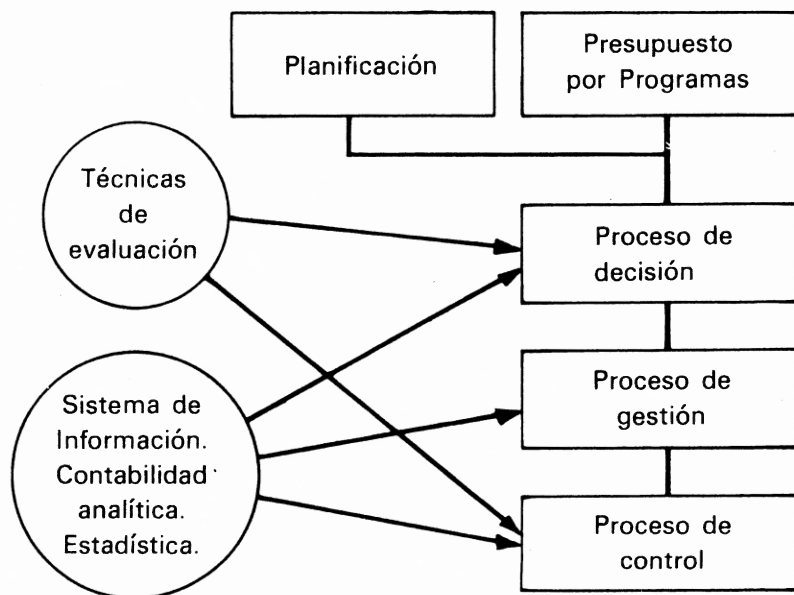
4o. La *contabilidad pública* mantiene sus esquemas tradicionales admitiendo sólo como función última la de rendir la información económica y financiera que sea necesaria para la toma de decisiones, y previendo la elaboración de una Memoria anual, anexa a la cuenta general, sobre el grado de consecución de los objetivos programados.

5o. La *Seguridad Social* no prevé norma alguna en relación con la gestión por objetivos.

Gráficamente pues, el Esquema de gestión por objetivos que desarrolla la Ley, puede representarse como sigue:



Frente a este esquema, los elementos que comprende un sistema integral de gestión por objetivos, son los siguientes:



Basta una simple comparación entre ambos esquemas para deducir las lagunas fundamentales de la Ley General Presupuestaria que, si bien, prevé algunos elementos, no responde a un sistema de gestión por objetivos, cuya aplicación integral exige el funcionamiento de todos sus elementos. Las lagunas principales de la Ley se concretan en:

1o. Perspectiva plurianual del Presupuesto (conexión del sistema de previsión presupuestaria con el de planificación a medio plazo).

2o. Sistema de información: Es incomprensible la falta de toda referencia al establecimiento de un sistema de información que sirva de soporte a la gestión por objetivos. Nada se dice de la contabilidad analítica (salvo las ya mencionadas alusiones en los artículos 124 f) y 134 b), asignando básicamente a la contabilidad pública las funciones informativas del presupuesto clásico.

3o. Sistema de gestión por objetivos: Todo el proceso de gestión presupuestaria sigue el esquema clásico de gestión de medios. Si la unidad básica de gestión continúa siendo el concepto orgánico-económico, y no el programa (y la misma unidad orgánico-económica será el objeto, tanto de la contabilidad pública como del control), se romperá un eslabón fundamental de la cadena, siendo materialmente imposible hablar de gestión por objetivos.

4o. Por último, recordemos que este esquema fallido se refiere únicamente a los Presupuestos del Estado y Organismos Autónomos Administrativos. Para el conjunto del Sector Público, la innovación se reduce a la introducción del control de eficacia del artículo 17.2 que "se ejercerá mediante el análisis... del cumplimiento de los objetivos de los correspondientes programas". Pero el ejercicio de este control va a ser más que problemático si:

- a) No existe un sistema de información adecuado.
- b) No existe una estructura de programas definida en función del sistema de objetivos (que sólo se prevé para el Estado).
- c) Aun existiendo esta estructura de programas, todo el sistema de gestión de una manera explícita y el de asignación de recursos de una manera implícita, siguen basados exclusivamente en la estructura de medios tradicional.
- d) La ambigüedad de su definición es tal que hasta se olvida cuidadosamente del órgano que ha de ejercerlo; la comparación del articulado con la Exposición de Motivos no arroja luz alguna sobre el tema, salvo una posible única relación con la fantasmagórica inspección financiera ¹.

Estas conclusiones bastarían para ahorrar la segunda parte de esta comunicación, al haber quedado reducidas a sus justos límites las innovaciones de la Ley, que no permiten una aplicación integral de la gestión por objetivos. Pero confiando quizás en una interpretación extensiva de la Ley, en la fecunda vía reglamentaria y en la voluntad inno-

¹A pesar de que la E. de M. afirma que "quedan definidas las inspecciones de carácter financiero y tributario", no he podido hallar tal definición en el articulado.

vadora, "propio motu" de la Administración, veamos las condiciones, límites y factibilidades de la gestión por objetivos en la Administración española.

2o. Viabilidad de la gestión por objetivos en la Administración.

Más de una década ha transcurrido desde que las técnicas de gestión por objetivos tratan de abrirse paso en las Administraciones Públicas de casi todos los países avanzados sin que en la mayor parte de los casos haya podido pasarse de la fase de experimentación. Incluso tampoco puede afirmarse que continúen los progresos de una manera general porque las experiencias han sufrido a veces retrocesos, calificados exageradamente como fracaso del sistema. Sin llegar a negar de plano la validez y aplicabilidad de la gestión por objetivos a la Administración, no cabe duda que hoy estamos lejos del mito PPB McNamara o del RCB, que su implantación no tiene ninguna virtud tau-matúrgica para resolver los males de una Administración aquejada de anquilosamiento y gigantismo, y que se requiere una gran dosis de prudencia en su aplicación.

Hace años alguien pudo pensar que los principios de la gestión por objetivos practicados por las empresas privadas podían transponerse pura y simplemente a las administraciones públicas; a lo sumo se añadía una "mutatis mutandis", pero sin otorgarle demasiado valor. La experiencia ha mostrado hoy que la Administración se resiste cuando menos a una penetración rápida de los nuevos métodos y hasta los rechaza con virulencia tras un breve período de ensayo. Ello ha obligado a pensar que quizás lo que debe ser cambiado en los métodos de gestión por objetivos respecto al sector privado, es algo más de lo que a primera vista parece, o que en otras palabras, el Sector Público es sustancialmente diferente al Privado.

1. "La primera razón de esta diferencia, señala Massenet², hay que buscarla en la *naturaleza diferente de las actividades administrativas* respecto a las privadas. Esta naturaleza distinta que los administrativistas tienen en cuenta en la noción de servicio público y los economistas en la de bienes colectivos, determina que la gestión adopte unas

² M. Massenet: La nouvelle gestion publique Ed. Hommes et Techniques París, 1975.

características propias, y que los métodos de gestión eficaces en el sector privado pueden no serlo en el público: el objetivo de máximo beneficio monetario puede ser un buen criterio de adopción de decisiones privadas y una sanción inmediata para las empresas no rentables, pero es difícilmente aplicable a la Administración, no sujeta a los principios de la economía de mercado. Como señala Heller³: la verdadera superioridad de los empresarios sobre los funcionarios y los políticos radica en la gestión: la gestión de la Administración es mucho más compleja que la de una empresa, en bastantes servicios gubernamentales (Correos, Seguridad Social, etc.).

2. La segunda razón y acaso la más importante, es que el mundo que compone y en que se desenvuelve la Administración es también diferente al mundo privado. En primer lugar, la gestión privada se mueve en un entorno relativamente previsible y sin demasiadas discontinuidades, por lo que se muestra apta a una programación a medio plazo (a pesar de que las actuales crisis hayan aumentado considerablemente las incertidumbres). La programación pública es bastante más compleja, tanto por la propia dimensión como porque los órganos políticos de decisión se hallan mucho más condicionados por el corto que por el largo plazo.

2.1 La Administración es ante todo el brazo ejecutor del *poder político*, las más de las veces absorbido por los problemas urgentes planteados por la sociedad, los grupos de presión, el electorado o la oposición. El primer mercado de una Administración, señala Gelinier, es precisamente "el poder político: de él obtiene sus recursos, sus competencias, su poder y por él será juzgada".

2.2 El segundo mercado de la Administración, su "clientela" es el *público* considerado en su doble faceta de consumidor de los servicios públicos y contribuyente. Es éste uno de los aspectos menos desarrollado por las administraciones, que sólo han practicado en algunos casos una política tímida de relaciones públicas, absolutamente insuficiente. La noción clásica del servicio público, con sus caracteres de permanencia, igualdad y universalidad choca abiertamente con la consideración del ciudadano como *cliente* de la Administración y se presta mal a una gestión por objetivos, basada en la lógica de la eficacia.

³Robert Heller: "The naked manager". Barrie and Jenkins. Londres. 1972, página

La posición de la Administración frente al público es pues, por causa de la noción de servicio público, diferente también a la de la empresa privada: "Esta se encuentra en una situación de dependencia⁴, y sólo mediante una adaptación rápida a la mentalidad y gusto del público tiene oportunidad de sobrevivir". Pero la Administración, que proporciona servicios públicos, no tiene un conocimiento ni relación directa con él, no es directamente responsable ante él, sino ante el poder político, la sanción por una mala gestión no es su desaparición, sino, a lo sumo, el resultado de unas elecciones, y sobre todo, disfruta de privilegios que la sitúan en una posición de autoridad.

Esta falta de comunicación directa no es únicamente atribuible a la Administración: tampoco el ciudadano medio está suficientemente sensibilizado en sus relaciones con la Administración, salvo en aquellos países en que por haber sobrepasado la presión fiscal el límite psicológico y real de la imposición, cuotas de hasta el 50 por 100, cada ciudadano comienza a interrogarse muy seriamente sobre el destino dado al dinero de los impuestos que satisface y la utilidad (eficacia y eficiencia de las actividades administrativas).

El establecimiento de una comunicación directa entre Administración y público, es pues, condición indispensable para la aplicación de la gestión por objetivos, si se quiere utilizar con el mismo éxito que en la empresa privada.

2.3 Por último, el *mundo interno* de la Administración se encuentra organizado de manera muy diferente al privado: frente a las estructuras funcionales, y flexibles de la empresa privada, la Administración aparece dominada por las relaciones jerárquicas, estatutarias, centralizadas y rígidas, producto de viejas tradiciones, que han constituido una "administración piramidal"⁵. Esta Administración clásica parece, desde luego, poco adecuada a las necesidades de una gestión moderna que exigiría profundos cambios estructurales: el aligeramiento del régimen estatutario, el establecimiento de relaciones horizontales, una amplia desconcentración de funciones, la libre circulación de la información en todos los sentidos y a todos los niveles.

⁴ M. Massenet: *op. cit.* pág. 109.

⁵ L. Sfez: "L'Administration prospective". Ed. Armand-Colin. París, 1970.

Estas razones bastan para comprender que el mundo de la Administración es muy distinto al de la empresa, y que este mundo parece en principio menos adecuado que el de la empresa para responder a las necesidades de la gestión por objetivos. La conclusión que se obtiene, si se quieren aplicar a la Administración Pública técnicas privadas de gestión por objetivos, es doble:

1o. Proceder a una adaptación de las estructuras administrativas para aproximarlas a los modelos privados, hasta el límite que impone la noción de servicio público o de bien colectivo, que constituye el objeto de la actividad administrativa.

2o. Más allá de este límite, deberán ser las propias técnicas privadas las que se adapten a las características de la Administración Pública, o si ello no es posible, la Administración deberá poner a punto técnicas propias.

La primera conclusión suscita la cuestión del procedimiento de aplicación de la gestión por objetivos, teniendo en cuenta las características de la Administración y provocando aquellos cambios que sean posibles y se consideren imprescindibles. La segunda se refiere a la elaboración de la metodología, propia o aplicada, de los subsistemas de presupuesto, gestión, información y control que componen el sistema de gestión por objetivos.

A) PROCEDIMIENTO DE APLICACION

El cambio en el sector privado ha venido impuesto desde el exterior por la necesidad de adaptarse a la mentalidad del público consumidor; la sanción de la inadaptación es la desaparición de las empresas no rentables. Ante este dilema de renovarse o morir, es lógico que los problemas de implantación fueran menores, limitándose los responsables de la empresa a definir la estrategia y barrer las resistencias de todo tipo que puedan surgir.

Pero a la Administración no se le plantea el mismo dilema, y desde luego, no con tanta urgencia. No existen las exigencias exteriores que presionen a un cambio de los métodos de gestión administrativos, por no depender la subsistencia de la Administración de la rentabilidad monetaria de los servicios públicos que presta, al menos a corto

plazo. La consecuencia es que al no existir esta presión exterior, todo responsable de la introducción de nuevos sistemas debe plantearse la necesidad de crear una presión al cambio para lo que se ofrecen las siguientes posibilidades:

a) Buscar una presión exterior que obligue a la Administración a adaptar sus estructuras y métodos. Esta presión exterior puede ser creada únicamente por el "mercado de la Administración", es decir, el poder político y el público.

La *voluntad política* aparece aquí como determinante en todo proceso de implantación, demostrado a la luz de la mayoría de las experiencias extranjeras; en último término, aseguran los expertos⁶ si no existe auténtica voluntad política expresamente manifestada y efectivamente realizada, todos los intentos conducen al fracaso o se limitan a determinadas mejoras parciales de la eficiencia de algunas actividades administrativas, pero sin poderse llegar a aplicar un sistema integrado de gestión basado en la noción de eficacia pública.

La sensibilización del público queda en un segundo plano, aunque también muy importante por la influencia que puede ejercer, tanto indirectamente a través del poder político en su calidad de elector, como directamente sobre la Administración mediante un efectivo control externo. La información transparente y la creación de instituciones externas de control de la Administración y defensa de los derechos individuales (ombudsman escandinavo o parliamentary commissioner británico), pueden coadyuvar plenamente en la modernización de la gestión administrativa.

b) Crear la presión interna, de forma que sea posible un *movimiento espontáneo* de la propia Administración Pública. Los cambios han sido provocados en el pasado por las crisis intermitentes: "Incapaz de corregirse en función de sus errores, la Administración ha dejado acumularse los problemas hasta que una transformación radical viene a resolver de una vez sus dificultades, sin poner en peligro mientras tanto los equilibrios fundamentales entre sus grupos y

⁶ Opinión basada en numerosos contactos con miembros del Grupo de Trabajo "Sistemas presupuestarios integrados" del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, responsables todos ellos de la implantación de nuevos sistemas en la Administración.

sus miembros, que le interesa mucho conservar.. tal mecanismo tiende a hacer del reformador una personaje autoritario y carismático que actúa por intuición más que por lógica;... es además poco eficaz, porque actúa generalmente a ciegas; tiene que ocultarse de todos los grupos interesados para escapar a sus presiones, difícilmente puede controlar sus informaciones y actuar por experimentación”⁷.

Los medios de provocar el movimiento espontáneo en las organizaciones públicas son fundamentalmente:

1. La formación permanente, aspecto éste poco profundizado en nuestro país, que tiende a una actualización de los conocimientos del personal de la Administración a todo lo largo de su carrera y a una transmisión de conocimientos aplicados inmediatamente a su actividad.

2. La identificación con los objetivos de la Administración, de forma que su participación en el trabajo sea creativa y responsable, y no meramente pasiva y anónima.

3. La renovación de los métodos de trabajo, estimulando en particular el trabajo de grupo: el procedimiento se basa en la formulación de un problema y la definición de los criterios generales para su solución, asociado al máximo número de personas afectadas, de distinta formación, con amplia libertad para la propuesta de decisiones y responsabilidad en su ejecución.

Un breve repaso a las *dificultades y problemas* que la aplicación de las técnicas de gestión por objetivos ha suscitado en las Administraciones de otros países, muestra claramente que los procedimientos de implantación son absolutamente básicos, hasta el punto de haberse afirmado que el problema de la gestión por objetivos en la Administración radica únicamente en su aplicación. Una síntesis de estas dificultades y de las soluciones intentadas en los sistemas comparados presenta, sin ánimo de exhaustividad, los siguientes puntos destacados:

1. *Factor humano*. Los principales problemas fueron ocasionados por la ausencia de una voluntad real de implantación del sistema. Es verdad que en muchos casos se elaboraron hermosas construcciones

⁷ M. Crozier: “La société bloquée”. Le Seuil, París, 1970.

teóricas y se lanzaron grandes operaciones (PPBS, RCB), pero, sin que en ningún caso hubiera un propósito decidido por parte de todas las personas llamadas a aplicarlo, lo cual ha producido a medio plazo un efecto de reacción contra el sistema.

a) La falta de una voluntad pública manifestada en el desinterés de los ciudadanos, más preocupados por defraudar que por controlar la utilidad de las intervenciones públicas; y manifestada también por un desinterés, cuando no oposición del legislativo: en aquellos países en los que los parlamentarios tienen poder suficiente para influir en el arbitraje presupuestario, se han mostrado los primeros interesados en que un sistema de decisión estrictamente técnico o, al menos, técnicamente justificado, coarte su libertad de decisión basada en criterios puramente políticos; y sobre todo una despreocupación bastante acusada en el control del gasto público, no ya de eficacia, sino de legalidad, como lo muestran los largos debates que preceden a la aprobación del Presupuesto y el olvido total de la aprobación de las cuentas de liquidación. El papel a jugar en este sentido por los Tribunales de Cuentas e instituciones de control externo en general, es crucial para conseguir una sensibilización de la opinión pública y de los parlamentarios a la práctica del control actual y su extensión al control de eficacia. El ejemplo de Bélgica, donde el Tribunal de Cuentas ha sido motor importante de las nuevas técnicas, es francamente aleccionador.

b) La falta de *voluntad política* de los órganos de decisión, cuya motivación puede no coincidir con los objetivos de la gestión por objetivos, valga la redundancia, al estar más ligada a los intereses de los grupos de presión que a los intereses de la colectividad. El esclarecimiento de la decisión, la ampliación de la gama de soluciones posibles mediante la presentación de alternativas que al menos permiten apreciar los criterios de elección utilizados, la valoración de la eficacia de las actividades en función de los beneficios obtenidos por determinados grupos y sectores de población y de los costes soportados por otros, no siempre puede ser el deseo del órgano responsable de la decisión.

c) La falta de *voluntad administrativa* es en parte corolario de la falta de voluntad política: el funcionario no se siente, ni realmente se encuentra implicado, en el proceso de decisión, por lo que no se interesa en la aplicación del sistema en tanto no compruebe que tiene una influencia real en las decisiones (y el círculo vicioso se cierra si se piensa que el sistema no tendrá influencia real en las decisiones hasta

que no se encuentra suficientemente rodado tras una experimentación profunda); en caso contrario, sabe que sus esfuerzos se limitarán a optimizar la eficiencia de sus actividades cuya eficacia es muy dudosa. En parte, también toda modificación en el sistema vigente, basado en un complicado entramado de relaciones de poder dictadas por la tradición y las circunstancias administrativas, produce un retraimiento en amplios sectores de la Administración, precisamente, por poner en peligro el delicado equilibrio de poderes y competencias.

d) *La falta de formación* en técnicas que erróneamente se han presentado como sofisticadas produce una reacción en todos los llamados a aplicarlas. téngase en cuenta que el sistema integrado de gestión por objetivos supone la participación de todos los niveles de la Administración, tanto de estudio como de decisión y gestión, y no sólo de un reducido equipo de gabinete, por lo que debe rehuirse toda sofisticación o en cualquier caso tener en cuenta el material humano de que se dispone. La formación abarca tanto la formación inicial de analistas y expertos cualificados (en informática, contabilidad de costes, etc.), como la formación permanente de las personas que ahora aplican los métodos tradicionales y la información de todo el personal que de alguna manera participa en el proceso de gestión.

2. *Factor organización.* La actual estructura organizativa, resultado de sucesivos posos dejados por una larga historia, aparece demasiado centralizada, estatutaria, jerárquica y disfuncional.

a) *La centralización* de hasta las mínimas decisiones de gestión e incluso de las propias funciones de ejecución impide que los órganos superiores de decisión cumplan eficazmente la misión vital de planificación y programación, abrumados por multitud de problemas urgentes de gestión, y que las decisiones de gestión que adopten corran el riesgo de no tomar en consideración todos los elementos de hecho que concurren en los problemas, por estar demasiado alejados del lugar de aplicación; y que correlativamente, los responsables de gestión vean atadas sus manos, siempre dirigidas por los escalones centrales, adormezcan a la larga su iniciativa y capacidad de análisis de los problemas y vean retrasarse las tareas corrientes, pendientes de la decisión superior.

b) *El estatuto de la función pública* es la base de toda la organización administrativa, fundamentado en una concepción estrictamente

jurídica de articulación de derechos y deberes. Esta organización estatutaria, y en gran medida anónima, ocasiona una cierta difusión de la responsabilidad, exigida en el fiel cumplimiento del deber, pero en la que se desconoce la exigencia por la obtención de resultados. A esta responsabilidad meramente administrativa y no de gestión ha contribuido en gran parte el sistema de control de legalidad.

c) La estructura administrativa, basada en relaciones de dependencia y subordinación que concretan el principio de *jerarquía*, es el ejemplo típico de organización piramidal y compartimentada, de circulación vertical y sin comunicación horizontal entre las unidades al mismo nivel. El sistema es adecuado para una administración clásica, disciplinada, centralizada y territorial, pero no para una administración funcional donde los programas definidos de acuerdo con los objetivos fijados para la satisfacción de las necesidades colectivas cruzan toda la estructura orgánica.

d) La organización actual es una organización típica de *aluvión* donde a las estructuras antiguas se superponen y duplican otras creadas para el cumplimiento de nuevas funciones. Como resultado, frecuentemente se produce una duplicidad de competencias, y a veces omisiones; y aunque se salven estos escollos, la estructura resultante no suele ser la más apta para cumplir eficazmente las funciones públicas.

3. *Factor medios*. Los problemas presentan una doble vertiente:

a) La falta o insuficiente dotación de medios materiales y, en general, de recursos presupuestarios para la implantación del nuevo sistema. Los programas generalizados de formación de personal, la realización de estudios analíticos y la creación de las unidades de implantación requieren algunos recursos materiales que, si son regateados pueden poner en peligro la aplicación misma.

b) La falta de medios para el funcionamiento del sistema; el curso continuo a la informática y la aplicación de métodos en general más complejos requieren nuevo material y también nuevo personal, ya que en ocasiones, el personal disponible en la Administración no puede acometer las nuevas tareas. Es evidente que el tema de medios es siempre delicado de plantear, pero una dotación insuficiente puede ser el primer indicador de la falta de voluntad real de aplicación.

4. *Factor tiempo*. En un doble aspecto se manifiestan también los problemas ligados al factor tiempo:

a) La implantación del sistema requiere un largo período de trabajo, hasta que los instrumentos hayan sido puestos a punto de forma que puedan ser utilizados válidamente en los procesos de decisión y gestión. Las promesas de obtención de resultados a corto plazo rara vez han sido cumplidas, de manera que una de las cuestiones más preocupantes que se plantean los responsables de la implantación es el tiempo que tardarán en funcionar todas las fases del sistema; como referencia, Ivarsson⁸ estima que en la Administración sueca (precisamente no la más atrasada) debía hablarse no de años, sino de generaciones.

b) El segundo aspecto del factor tiempo es más técnico y se refiere a una de las novedades principales de la gestión por objetivos: la perspectiva plurianual de los programas y la realización de una prospectiva a largo plazo y de una programación deslizando a medio plazo. Pero quizás por ser una fase posterior en la secuencia anual de implantación de las técnicas y por las graves crisis actuales que han desacreditado un tanto la función de planificación, lo cierto es que es éste uno de los aspectos menos desarrollados del método.

5. *Factor técnico*. Presenta las siguientes dificultades más acusadas:

a) La falta de datos fiables que puedan ser válidamente utilizados tanto en el proceso de decisión como en el de gestión y control. Los responsables de la decisión se ven obligados a actuar a ciegas ante la falta y la demora en la obtención de informaciones; la contabilidad pública es estrictamente presupuestaria, de medios, habiéndose planteado al servicio del sistema clásico de control de legalidad y olvidando las necesidades de información del gestor, obligado a elaborarse los datos por su cuenta; el control de eficacia es inoperante en tanto no se disponga de datos físicos y financieros que permitan una evaluación de resultados; y los pocos datos disponibles no circulan en ninguna dirección, celosamente guardados por quienes lograron acceder a ellos.

⁸ Discusiones abiertas en el Grupo de Trabajo "Sistemas presupuestarios integrados".

“Una de las principales armas de que dispone el señor feudal en que se ha convertido cada funcionario son precisamente los datos, que puede enarbolar u ocultar a su antojo según dónde, cómo, con quién y para qué”.

b) La falta de una infraestructura presupuestaria adecuada que permita el paso, sin saltos en el vacío, a la gestión por objetivos. El abordar una fase más avanzada, sin haber aún cumplido la anterior, es una práctica ya frecuente en la Administración, en la que también ha incurrido en este caso. El paso obligado del presupuesto de medios al presupuesto de programas es el *presupuesto de tareas*, que estructura los créditos en actividades, cuyo coste y “outputs” están determinados y a partir de los cuales pueden empezar a plantearse las cuestiones de eficacia de las actividades en función de objetivos. Saber quién hace qué cosas, con qué medios y en qué plazos, en un requisito previo al saber para qué las hace. La vuelta en muchos países (USA, orientación sueca del presupuesto-programa, última orientación francesa, “output budget” británico) a las técnicas propias del presupuesto de tareas, es un intento claro de colmar esta laguna, sin lo cual todo el montaje PPB se limita a una burda “mascarada de slogans”. La puesta a punto de sistemas de información adecuados, el desarrollo de la contabilidad de costos la elaboración de las técnicas para una gestión más eficiente no son “stricto sensu” técnicas de la gestión por objetivos, ya que pueden no estar presentes (y de hecho no lo están) sus conceptos característicos: objetivos, eficacia, análisis de alternativas o programación plurianual.

c) La falta de una metodología adaptada a la Administración Pública de la gestión por objetivos, falta que se acusa en particular en los elementos siguientes:

1. La puesta a punto de técnicas de evaluación socio-económicas de los proyectos y programas.

2. La elaboración de las estructuras de programas.

3. La definición de los objetivos de las actividades piedra de toque de los nuevos sistemas.

4. La fijación de indicadores, por la ambigüedad de los objetivos y las lagunas del sistema de información.

5. La implantación de un control de eficacia choca con problemas de todo tipo: históricos, por el arraigo del control de legalidad, organizativos, porque el estatuto de la función pública se presta difícilmente al establecimiento de un sistema sancionador eficaz; y técnicos, por la falta de un sistema de información en que apoyarse, de unas previsiones válidas con que compararse y de unos objetivos definidos a que referirse.

B) METODOLOGIA

Me centraré en los dos aspectos que más interesan a la función interventora: los sistemas de información y control.

1o. Información.

La estadística y la contabilidad son los dos pilares del sistema de información, que se instrumentan en los cuadros de mando para la dirección y la gestión, compuestos por indicadores físicos y financieros a diferentes niveles de agregación. La contabilidad ofrece sobre la estadística la ventaja de una presentación inmediata de los datos, supuesto su tratamiento por ordenador.

La masa de información suministrada por el sistema contable debe permitir:

a) En la fase de previsión, la determinación del coste de los programas, sobre cuya base se elabora el presupuesto y la valoración de los objetivos.

b) En la fase de ejecución, seguir el consumo real de gastos y determinar el coste de los productos.

c) En la fase de control, determinar las desviaciones entre costes provisionales y reales con el fin de analizar sus causas y adoptar las medidas correctoras oportunas.

Los subsistemas contables que se distinguen en la gestión por objetivos son los de contabilidad presupuestaria, de gestión y analítica; la utilidad de la contabilidad de gestión parece ser menor en la Admi-

nistración Pública que en el sector privado, aunque puede funcionar como enlace entre las otras dos. La contabilidad presupuestaria debe ejercer la función de control de ejecución del presupuesto en tanto que la contabilidad analítica, mediante la presentación del coste de los productos, centros y programas, facilita el proceso de decisión y permite el control de eficacia.

Los problemas que, en particular, debe resolver la contabilidad analítica son:

— Establecer una nomenclatura que permita el enlace con la contabilidad presupuestaria. En este sentido, el Proyecto de Ley General Presupuestaria prevé para el Estado una clasificación por programas que permitirá fácilmente la integración en un sistema automatizado.

— La imputación de costes, en particular los de personal, a los programas; la distinción entre programas operativos, de intervención y de administración general responde también a escalones diversos de dificultad en la imputación de costes.

— El método de costes provisionales a emplear no puede ser resuelto con absoluta generalidad, si bien parecen quedar excluidos los costes "standards" para la actividad administrativa.

— Un último problema se refiere a la responsabilidad y acceso a la información. En principio los Ministerios recelan del Ministerio de Hacienda que, si dispone de la contabilidad analítica, se situará en una posición preeminente al poder controlar la eficiencia y la eficacia de aquéllos. La automatización de la información permite un acceso rápido a los datos básicos, pero lo que la Administración deberá decidir si permite o no este acceso del Legislativo y del público a los datos: desde el secreto más absoluto a la total publicidad, los sistemas comparados recorren toda la gama, pero éticamente la información debería ser pública, si no se quiere una Administración secreta.

2o. Control.

El control de eficacia cierra el ciclo de la gestión por objetivos en cuyas fases interviene con la finalidad de replantear las decisiones y corregir las acciones:

— En la ejecución, permite revisar los medios de ejecución, su eficiencia y eficacia, y aportar las correcciones oportunas basadas en la información recibida.

— En la decisión permite revisar las condiciones de realización de los programas públicos, su complementariedad y sustituibilidad, su coherencia general y compatibilidad financiera.

— En la concepción de la decisión, permite revisar la prioridad de las necesidades colectivas y de las opciones públicas, cuando la información retrospectiva justifique la necesidad de esta revisión.

Las líneas generales de la posible evolución futura del control en nuestro país, supuesta una aplicación gradual de la gestión por objetivos, podrían ser las siguientes:

1. Desconcentración del control de legalidad ejercido por el Ministerio de Hacienda, paralelo a la desconcentración de las funciones de gestión.

2. Debilitamiento progresivo del control “a priori”, que tiende a desaparecer en aquellos tipos de gastos derivados de obligaciones legales o que presentan un alto grado de permanencia o automatismo.

3. Implantación ineludible de un control de eficacia, de contenido mucho más amplio que el control de legalidad. La cuestión de quien ejerza este control de eficacia presenta las siguientes perspectivas:

— El papel de los interventores, que hoy por hoy ejercen un simple control de legalidad, y que en casos particulares pueden extender su función hasta la de “consejeros financieros” realizando así un cierto control de oportunidad, no tiene muchas posibilidades de extenderse más allá, ya que cualquiera que sea su consideración el gestor no será nunca responsable ante ellos de la gestión de sus servicios.

— Si el Ministerio de Hacienda continúa ostentando la preeminencia económico-administrativa, es previsible que el control de eficacia sea ejercido por Cuerpos de dicho Ministerio, al menos en cierta medida. El ejemplo de Francia muestra a la Inspección de Servicios (Inspección de Finanzas) encargada de estas tareas, centradas sobre todo en los nuevos Agentes del Sector Público. En España parece in-

tuirse en la Exposición de Motivos de la Ley General Presupuestaria una atribución de este tipo de control a la inspección financiera (con minúsculas), aunque luego el articulado de la Ley se olvide totalmente hasta de este término. El dominio del sistema de información basado en la informática, en la contabilidad de gestión y analítica (y no sólo presupuestaria) y en la estadística, será factor decisivo en el futuro.

— Por último, parece evidente que los Ministerios gestores deberán desarrollar un control de eficacia, integrado en un sistema de gestión, basado en los datos suministrados por sistemas de información propios, y ejercido por funcionarios propios dependientes de cada Ministerio.

4. Los controles externos, tanto del Tribunal de Cuentas como de las Cortes, evolucionarán igualmente hacia el sistema de control de eficacia, convirtiéndose en una forma de "auditoría externa" aunque de carácter intermitente y más político que técnico.

5. Los informes "a posteriori" primarán sobre las intervenciones "a priori", teniendo cada vez menos el carácter de reservados. La publicidad de estos informes, tanto a nivel interno como externo a la Administración, es nota común a todos los países.

En *conclusión*, si por una parte la Ley General Presupuestaria no ha hecho sino introducir tímidamente innovaciones técnicas que se quedan muy cortas en el campo de la gestión por objetivos, cuyo carácter de sistema integrado exige el funcionamiento de todos sus elementos, por lo que la Ley tiene razón al afirmar que se mantienen los sistemas presupuestarios tradicionales, y si por otra, la introducción de técnicas de gestión por objetivos en la Administración tropieza con enormes dificultades tanto en el procedimiento y medios de aplicación, como en la metodología, a la vista de la experiencia propia y comparada, la consecuencia que se obtiene es que ha de hacerse un enorme esfuerzo de perfeccionamiento reglamentario de la Ley y de adopción de medidas de aplicación si no se desea que la racionalización de las técnicas de asignación y gestión de los recursos públicos continúen, como hasta el presente en vía muerta.

EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS EN MEXICO *

* Documento presentado por la delegación de la Subsecretaría de Presupuesto de la Secretaría de Programación y Presupuesto del Gobierno de México, al Seminario Iberoamericano de Programación y Presupuesto; Madrid, Febrero de 1979

EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS EN MEXICO

INTRODUCCION

De acuerdo al esquema preparado por los organizadores del Seminario sobre Presupuesto por Programas, a desarrollar en la ciudad de Madrid, España, se presenta a continuación el caso de México.

Se ha buscado en todo lo posible ajustarse al guión señalado con la finandad de hacer comparativos, elementos y experiencias que en razón de las peculiaridades específicas de cada país, son diferentes.

1. ANTECEDENTES GENERALES DE LA EVOLUCION DEL PRESUPUESTO COMO INSTRUMENTO DE PLANIFICACION.

1.1. El Presupuesto Tradicional

Durante la colonia la política financiera estaba regulada por la Junta Superior de la Real Hacienda, integrada por el Virrey o Gobernador, los Oficiales Reales, el Juez Decano y el Fiscal de la Audiencia, que remitían las cuentas periódicamente a la Casa de Contratación de Sevilla y al Consejo de Indias.

En esa época el presupuesto consistía en una relación detallada de las erogaciones y de la justificación de su uso, que los distintos elementos que componían el Gobierno Virreynal utilizarían en un período determinado que en ocasiones era de un mes, varios meses o bien un año. Durante este período no se registraron realmente cambios en el estilo y tipo de los registros prepuestarios.

Después de la independencia del país, la situación presupuestaria se tornó inestable debido a los continuos cambios de gobierno y a la necesidad de un ejército siempre en campaña.

Fué hasta 1853, bajo la presidencia de Benito Juárez, cuando se formuló un presupuesto detallado de los gastos del país conforme a las "Bases para la administración de la República (Artículo 8o.)" examinándose después por la Junta de Ministros, con la que se creó por primera vez un instrumento debidamente conformado para revisar y controlar el gasto público.

En 1867 se decreta la obligatoriedad del presupuesto y a partir del año siguiente, empieza a presentarse regularmente en forma anual, con fundamento en el Artículo 27 de la Constitución vigente en esa época.

El periodo revolucionario de 1910 a 1920 producto del anhelo social de un orden más justo, provoca cambios en las estructuras política, económica y social de la Nación.

Durante los primeros años de ese período, los sucesivos regímenes en el poder, no consolidados, recurren a préstamos forzosos, a la emisión de moneda, y a otros mecanismos de captación financiera provocados por la situación bélica imperante, sin embargo, el presupuesto siguió elaborándose y ejecutándose, salvo en los años de 1914, 1915 y 1916 en los que seguramente hasta el personal encargado de su formulación se vio impedido para realizar su tarea.

En la fase postrera de la lucha civil, se atienden las tareas de reconstrucción y se sientan las bases para el desarrollo del país. La Constitución de 1917 permitió regular técnica y administrativamente las actividades presupuestarias concediendo facultades extraordinarias al Ramo de Hacienda para el ejercicio presupuestal, en tanto se expedían las leyes específicas para normar el funcionamiento de la Hacienda Pública; en 1919 es aprobado por la H. Cámara de Diputados el proyecto de la Ley de Egresos.

A partir de 1925 es notoria la nueva concepción de la actividad gubernamental, evolucionando congruentemente a la necesidad de lograr un mayor ritmo de desarrollo económico, el presupuesto se convierte en la columna vertebral de la política fiscal; bajo esta noción en

1928 se integra una Comisión del Presupuesto encargado de preparar y formular tal documento, revisando, aumentando o disminuyendo las previsiones de gasto y en 1930 el control del gasto público se concede a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público creándose un Departamento de Presupuesto, que absorbió las funciones de la comisión anterior.

La administración presupuestaria a partir de este período incorpora los necesarios cambios, mismos que sientan las bases de consolidación del presupuesto y la regularidad en su parte técnica; así lo muestra la creación de la actual Dirección General de Egresos en 1934 y la implantación de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos en 1935.

A partir de 1928 se tenía una clasificación del Gasto en ocho grandes Capítulos desglosados a su vez en Conceptos y Partidas Presupuestales; esta clasificación modificada posteriormente constituye el antecedente más cercano de la vigente clasificación por objeto del gasto la cual contiene nueve Capítulos.

Los egresos totales se agrupaban en una clasificación Administrativa tradicional constituida por Ramos es decir los presupuestos de cada una de las dependencias del Ejecutivo y de los otros dos Poderes: Legislativo y Judicial.

La necesidad de tener una clara visión de la clase de gastos que incluían cada capítulo presupuestal, separando gastos corrientes, de inversión o de transferencia que anteriormente se mezclaban, dio origen a su restructuración y a la agregación de dos Ramos Generales más, aparte del de Deuda Pública creado en 1923: el de Inversiones que comprende las inversiones financieras, en 1936; y el de Erogaciones Adicionales que maneja todos los recursos necesarios para complementar los programas y gastos especiales requeridos por las entidades, en 1958. La nueva clasificación por Objeto del Gasto se estableció en 1958.

Se agregaron las clasificaciones: Funcional en 1954; Económica en 1955; Económica en Cuenta Doble en 1958; y, Sectorial en 1974.

Otro hecho significativo fue la incorporación al Presupuesto Federal en 1965 de los Organismos Descentralizados y Empresas de Partici-

pación Estatal más importantes, con lo cual se dió un paso adelante en la cobertura del universo de las actividades que realiza el gobierno; siendo actualmente 27 las entidades de este tipo incluidas en el presupuesto y poco más de 700 las que, aún cuando están controladas presupuestariamente, no se incluyen en el documento que se envía a la H. Cámara de Diputados.

Por otra parte a partir de 1971 se establecieron mecanismos de soporte para el manejo presupuestario, que consistieron fundamentalmente en lo siguiente:

Creación del Sistema Integral de Información (SIDI) en 1971, comprendió la estructuración —en computadora— de los sistemas de control presupuestal, de contabilidad federal, de ingresos y egresos de la Tesorería de la Federación y de la nómina y control del personal federal.

Como resultado de los estudios elaborados en el SIDI, a principios de 1973 se dividió éste en dos subsistemas: el Sistema Unificado de Nómina y Personal (SUNYP) y el Sistema Unificado de Control Presupuestal (SUCP) con los cuales se pretendió unificar criterios, trámites, decisiones e información de todos los asuntos relativos al control de los trabajadores y empleados del Gobierno Federal en el primer caso; y la comunicación ágil y dinámica entre las diversas áreas que intervenían en la formulación, autorización, control y pago del presupuesto, en el segundo.

Los aspectos anteriores sentaron las bases necesarias que facilitaron la implantación del presupuesto por programas.

1.2. El Presupuesto por Programas

Hasta 1975 el Sistema Presupuestario respondía básicamente a las necesidades de determinar el objeto del gasto en capítulos y partidas presupuestales así como las dependencias encargadas de su ejecución.

La evolución del Estado como participante cada vez mayor en la vida económica del país exigía nuevos planteamientos en sus instrumentos de participación en correspondencia con dicha evolución.

Como resultado de la experiencia analizada de otros países, y de algunas dependencias y organismos en México, en 1975 se tomó la decisión de implantar la técnica de Presupuesto por Programas, buscando dar solución a las necesidades de programación y administración eficiente de un gasto público cada vez más amplio y complejo.

A tal efecto, se diseñó un plan de mediano plazo que contemplaba la implantación de dicha técnica en la totalidad del Sector Público Federal, poniendo énfasis en las entidades ya incluidas en el presupuesto a la vez que en etapas sucesivas y de acuerdo a los avances alcanzados, incorporar en forma gradual, los nuevos elementos de la técnica, así como las entidades restantes.

El primer paso fue elaborar para 1976 un Presupuesto denominado de "Orientación Programática", el cual incorporó mediante la coordinación de las entonces dependencias normadoras y controladoras del presupuesto: Secretarías de Hacienda y Crédito Público y del Patrimonio Nacional; así como la Presidencia de la República, los elementos distintos de dicha técnica, es decir programa y subprograma, objetivos, metas, unidades responsables etc. Ello motivó la reestructuración de los documentos presupuestarios que hasta entonces se presentaban a la H. Cámara de Diputados y afectó los registros necesarios para el control presupuestal al incluir dentro de la clave presupuestaria tradicional los nuevos elementos. Fue necesario reestructurar el diseño y elaboración de formatos e instructivos específicos para la captación de información de los anteproyectos de las entidades; adecuar los sistemas internos de revisión y aprobación presupuestaria; diseñar formatos especiales para la presentación del documento presupuestario a la H. Cámara de Diputados y reestructurar la operación de los documentos de afectación presupuestaria durante el ejercicio, tales como: Ordenes de Pago, Pedidos, Avisos de Cargo etc.

Para el Presupuesto de 1977 se realizaron otras adecuaciones en los mecanismos presupuestarios con base en los resultados alcanzados en el anterior presupuesto; dentro de estas adecuaciones, destacan las siguientes: a) el mejoramiento de la coordinación entre las dependencias normadoras, autorizadoras y controladoras del gasto (Hacienda, Presidencia y Patrimonio Nacional); b) la afinación de los formatos tanto de captación de información como de presentación a la H. Cámara de Diputados; c) inclusión en la clave presupuestaria de los elementos referidos a proyectos y/o actividad; d) avance en la libercli-

zación del gasto, simplificando los documentos de afectación presupuestaria, afinando las normas y lineamientos para el ejercicio, e introduciendo un Sistema de Contabilidad Descentralizada; e) el inicio del control del presupuesto a nivel de subprogramas y capítulos.

Apoyados en la estructura anterior y con la experiencia obtenida de los presupuestos con "orientación programática" de los dos años anteriores, se formularon los presupuestos por programas correspondientes a 1978 y 1979 los cuales adicionalmente incorporaron los lineamientos provenientes de la reforma administrativa implantada por el Gobierno del Presidente López Portillo.

En el seno de la Secretaría de Programación y Presupuesto creada por los nuevos ordenamientos legales como entidad normadora central de los procesos de planificación, programación, presupuestación y evaluación, se iniciaron los trabajos para la formulación del presupuesto correspondiente a 1978.

En primer lugar se diseñó y elaboró un Programa Quinquenal de Acción del Sector Público 1978-1982 en estrecho contacto con las entidades que integran dicho sector a fin de que sirviera de norma fundamental y directriz para la formulación del presupuesto. Este programa aún no completo y perfeccionado fue el marco primario orientador de los trabajos presupuestarios.

Para lo anterior el proceso fue conducido a través del diseño y operación de un esquema de Programación-Presupuestación al cual se integraron la entidad normadora central y las periféricas del sector público formando mecanismos de coordinación sectorial e intersectorial en grupos y subgrupos de estudio, análisis y operación programática y presupuestaria.

El presupuesto se estructuró en base a programas y subprogramas sectoriales sobre la base de congruencia con el Programa Quinquenal y acorde con las necesidades de cada una de las instituciones públicas. Desafortunadamente debido a la presión temporal derivada del inicio tardío de este proceso, la formulación programática se vió impedida de una mejor preparación de dichos programas tanto a nivel Quinquenal como anual.

En materia de ejercicio, se continuó la validación a nivel de

subprograma capítulo autorizándose reacomodos de partidas entre ellos a efecto de corregir los problemas derivados de la presupuestación sectorial y de agilizar los trámites presupuestarios de ejecución del gasto. Esto implicó adecuaciones en los documentos de efectación presupuestaria y en el nivel de autorización de los mismos.

Las preocupaciones en materia de evaluación hubieron de considerarse seriamente, iniciándose con ello la implementación de un Sistema Nacional de Evaluación que ésta aún en proceso de implantación.

La Coordinación de la SPP con el resto de entidades del Sector Público y, con los diversos Estados de la Federación se mejoró en buena medida; con ello, se agilizó también la descentralización y desconcentración del gasto.

El documento presupuestario para 1979, se trabajó sobre las mismas bases anteriores, procurando iniciar las actividades en fechas más tempranas, habiéndose logrado la entrega del mismo a la H. Cámara de Diputados, el 30 de Noviembre, en vez de 15 de Diciembre como se venía haciendo anteriormente.

Nuevamente se procedió a la formulación del presupuesto, dentro de un proceso de programación-presupuestación previamente diseñado y calendarizado, con etapas secuenciales de acción entre las entidades, normadora central y periféricas, estructurando programas, subprogramas, proyectos y/o actividades y profundizando más en su elaboración.

Destacan dentro de las innovaciones incorporadas al proceso en 1979, las referencias al uso de un modelo macroeconómico para la proyección de la economía en su conjunto para 1979 y la obtención de los montos de gasto público derivados de ese modelo.

Es también importante mencionar la obtención de rangos de gasto o cifras límites para cada entidad lo que permitió conocer los "techos" a los que tenían derecho cada una de ellas y ganar un tiempo extraordinario para la programación.

Se está experimentando la aplicación de un Sistema de Control de Metas que permita evaluar con cierta periodicidad los avances y re-

sultados del gasto público y visualizar el ritmo físico-financiero de los programas en ejecución.

En materia de contabilidad presupuestal, se continúa estudiando el sistema basado en movimientos devengables de los organismos y empresas públicas mismos que se hará extensivo a las entidades de la administración central.

Aún cuando no está terminado el Plan Nacional de Desarrollo, se tienen elaborados Planes Sectoriales a nivel nacional tales como: el Agropecuario, Industrial, de Salud, de Desarrollo Urbano, etc. los cuales han servido de orientación para la formulación del presupuesto.

Unicamente como referencia y para dar una idea de su magnitud, el presupuesto mexicano para 1979 ascienden a la cantidad de 1 billón 124.269 millones de pesos, que al tipo de cambio \$ 22.50 pesos mexicanos por dólar, representan 49,967 millones de dólares.

2. CARACTERISTICAS FUNDAMENTALES DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS EN MEXICO.

2.1 Aspectos legales.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos constituye el fundamento jurídico de primer orden de la Nación Mexicana, y la fuente de donde se nutren los demás ordenamientos legales que rigen la vida política, económica y social del país.

Las leyes presupuestarias emanan de los artículos 65 y 71 los cuales en sus diversas fracciones señalan las facultades de la H. Cámara de Diputados para revisar y aprobar la Cuenta Pública; examinar discutir y aprobar el presupuesto del año fiscal; estudiar, discutir y votar las iniciativas de Ley que se presenten (Art. 65 fracciones I, II y III) y del derecho de iniciar leyes o decretos, que competen al Presidente de la República, a los diputados y senadores al Congreso de la Unión, y a las legislaturas de los Estados (Art. 71 fracciones I, II y III).

Dada la diversidad y amplitud de las funciones y actividades que corresponden desempeñar al sector público, para racionalizarlas y hacerlas más eficaces, delimitando y reubicando funciones; y precisar responsabilidades, la Reforma Administrativa implementada por el régi-

men actual dio origen a la ley Orgánica de la Administración Pública Federal en vigor a partir del 29 de diciembre de 1976. En ella se reubicaron y reordenan las funciones de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, al mismo tiempo que, se regula a las entidades de la administración pública paraestatal es decir: Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal Mayoritarias y Minoritarias y los Fondos y Fideicomisos.

En materia presupuestaria, se reorganizaron las funciones que anteriormente correspondían a varias dependencias y se asignaron a una sola: la Secretaría de Programación y Presupuesto, quien tiene a su cargo "recabar los datos y elaborar, con la participación en su caso de los grupos sociales interesados, los planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo económico y social, el plan general del gasto público de la administración pública federal y los programas especiales que fije el Presidente de la República". Tiene además, las tareas de formulación, ejercicio, control y evaluación del programa de gasto y la elaboración del presupuesto en base a la técnica de presupuesto por programas.

Para que el gasto público se manejara en forma cada vez más racional y eficiente, era necesaria una nueva concepción del mismo, que lo considerara en su completa dimensión, es decir, como instrumento de política económica, de administración y de programación. Para ello, hubo necesidad de modificar la anterior Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación cuya vigencia databa de 1935 y que ya no respondía a los requerimientos actuales del desarrollo del país dando lugar a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público en vigor a partir del 31 de diciembre de 1976.

Uno de los principios fundamentales que se tomaron en cuenta en la estructuración de la Ley mencionada, es el de programar todo el gasto del sector público federal con base en las directrices y planes de desarrollo económico y social que formule el Ejecutivo Federal, señalando objetivos, metas y unidades responsables de la ejecución de los programas y fundamentando éstos en costos. Con ello, se facilitó la modernización de la estructura presupuestaria y se ajustó su proceso a las condiciones de la técnica de presupuesto por programas, y se asignó su coordinación e integración a la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Al asignarle a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el manejo de la deuda pública, la contratación de empréstitos y su asignación a actividades productivas, se buscó garantizar un mayor control y vigilancia del endeudamiento y el cumplimiento de las obligaciones contraídas por el sector público, a través de la Ley General de Deuda Pública, puesta en vigor a partir del 29 de diciembre de 1976. Por esta ley todas las entidades del sector público federal quedan obligadas a hacer del conocimiento de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para su autorización respectiva, cualesquier gestión que involucre deuda pública.

Para que las operaciones de las entidades paraestatales se lleven a cabo con la mayor eficiencia posible, el Acuerdo de Sectorización, en vigor a partir del 17 de enero de 1977, determina que dichas entidades serán coordinadas por las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos que específicamente establece el acuerdo citado.

Por lo tanto, las secretarías y departamentos citados, son el conducto para orientar y coordinar la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación del gasto de dichas entidades; para ello revisa y da su conformidad a los proyectos de presupuesto de las mismas antes de que se envíen a la Secretaría de Programación y Presupuesto para su autorización.

2.2 Aspectos institucionales, organizativos e instrumentales

En la Constitución de 1917 se conformó el Estado Federal en México, establecido en 1857, con tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal.

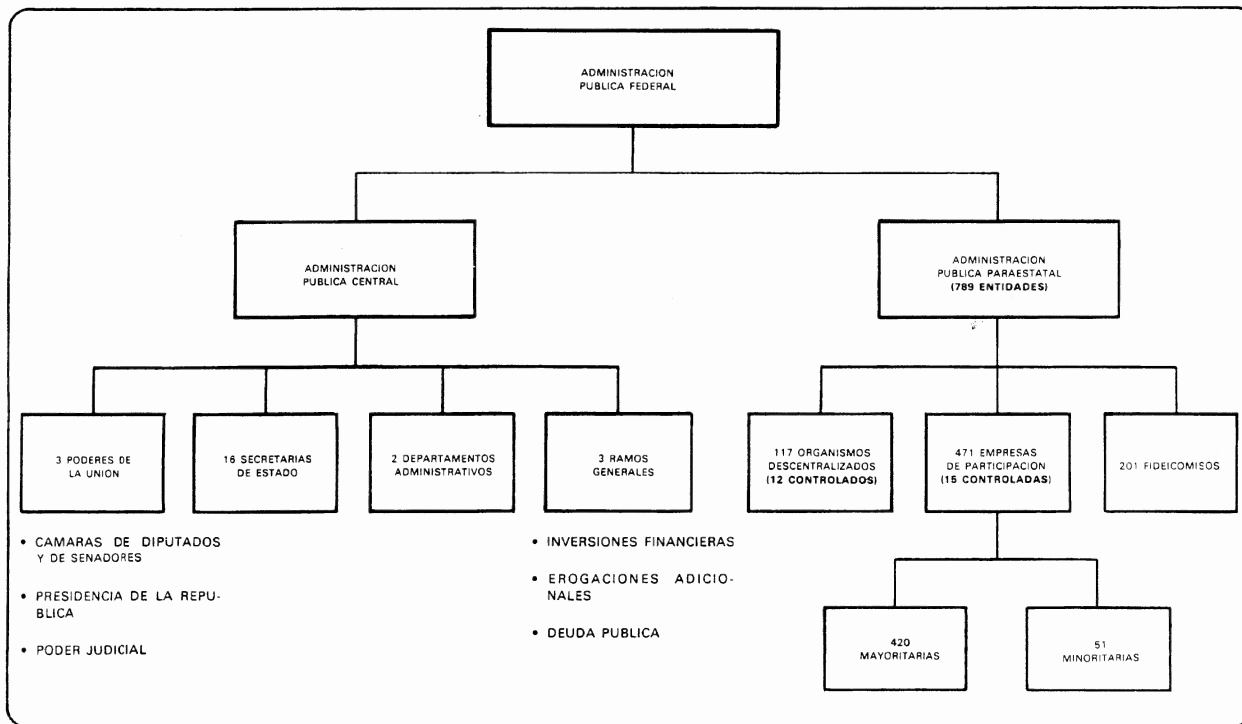
El Sector Público en México, está integrado por los tres niveles de gobierno antes citados. Específicamente el Sector Público Federal se integra con las siguientes instituciones: (Ver gráfica Núm. 1)

2.2.1. Administración Pública Central

Para el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios de orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, la administración pública central tiene las siguientes dependen-

**ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DEL SECTOR PUBLICO
FEDERAL**
(ENFOQUE PRESUPUESTARIO)

GRAFICA 1



cias: Dieciseis Secretarías de Estado; Dos Departamentos Administrativos; Poder Judicial; Poder Legislativo y la Presidencia de la República, y tres Ramos Generales.

2.2.2. Administración Pública Paraestatal

En función a la importancia que tiene actualmente la intervención del Estado en la vida económica del país para el logro de propósitos tales como el desarrollo y equilibrio social, el Poder Ejecutivo de la Unión dispone de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal en número de 789, y clasificadas de la siguiente manera:

Organismos Descentralizados es decir, instituciones con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adoptan, en número de 117; Empresas de participación estatal mayoritaria, aquellas en las que el Gobierno Federal o del Distrito Federal aportan o son propietarios del 50% o más del capital social, en número de 420; Empresas de participación estatal minoritaria, sociedades en las que uno o más organismos descentralizados y otras empresas de participación estatal mayoritaria consideradas conjunta o separadamente posean acciones o parte de capital que representan menos del 50% y hasta el 25% de aquel, en número de 51; y Fideicomisos en los que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se establece como fideicomitente único de la administración pública descentralizada, así como los que se creen con recursos de otras entidades de la administración pública paraestatal, en número de 201.

De las 789 entidades se encuentran incorporadas 27 grandes organismos y empresas que representan alrededor de 70% del gasto del subsector paraestatal y no incorporados pero si autorizadas por la SPP 762.

A partir de 1971, por disposición presidencial fueron creados en forma sucesiva los Comités Promotores de Desarrollo Económico y Social (COPRODES), en cada uno de los Estados de la República Mexicana. Los Coprodes son mecanismos de apoyo y coordinación de los sectores, público, federal, estatal y municipal a nivel regional para implementar políticas orientadas al fortalecimiento del federalismo y fomento del desarrollo de cada entidad federativa. Estos comités se encuentran presididos por los Gobernadores de cada Estado y en su seno

se encuentran representadas todas las Delegaciones del sector público federal en el estado y los gobiernos estatales y municipales, así como, representantes de los sectores privados y social.

El Ejecutivo Federal a través de dichos comités, establece y firma convenios únicos de coordinación en diversas materias económicas y sociales con los Estados para fines de desarrollo regional.

Los Comités Promotores de Desarrollo, con fundamento en el Acuerdo Presidencial del 29 de mayo de 1974, coordinan asimismo la formulación de programas anuales de inversión pública generados en las propias entidades federativas y elaboradas con la participación de los sectores público, privado y social.

De esta manera surgió un programa integrado para las inversiones públicas en el medio rural: El Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural o PIDER como es conocido, el cual es un programa conjunto que tiene como objetivo fundamental lograr el desarrollo de las comunidades rurales del país a través de la programación integral de las inversiones y el gasto corriente en el medio rural, lo que asegura la conservación y operación de las obras comprendidas en el programa.

La organización del sector público federal en México en materia presupuestaria, es la siguiente:

La entidad normadora central es la Secretaría de Programación y Presupuesto, la cual para llevar a cabo sus funciones está estructurada internamente en tres Subsecretarías: la de Programación encargada de la elaboración de los planes y programas de desarrollo económico y social; la de Presupuesto encargada de las labores relativas al gasto público y presupuesto de egresos de la Federación; y, la de Evaluación encargada de evaluar los resultados de las actividades ejecutadas por el sector público (Ver gráfica Núm. 2)

En la determinación del nivel y estructura del gasto público y del presupuesto de egresos, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público participa estrecha y coordinadamente con la SPP, en su calidad de entidad competente en materia de captación y control y vigilancia de la aplicación de los recursos públicos.

Esta coordinación se establece a través de un órgano denominado Comisión de Gasto-Financiamiento.

La comisión de Gasto-Financiamiento es un cuerpo colegiado de carácter permanente en el cual intervienen las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto, así como el Banco de México, S.A. Este órgano es el encargado de analizar, discutir y compatibilizar en forma periódica los asuntos relevantes en materia de gasto público y de los montos necesarios para su financiamiento conforme la política señalada por el gobierno, proponiendo lineamientos a seguir en la materia.

A nivel de entidades coordinadoras sectoriales están las Secretarías y Departamentos Administrativos de Estado, encargadas de la revisión e integración primaria de los anteproyectos presupuestales de las entidades paraestatales bajo su coordinación.

En el nivel inmediato siguiente se encuentran precisamente todas las entidades paraestatales que integran el sector público federal ejecutoras de recursos federales.

La H. Cámara de Diputados es la encargada del estudio y aprobación del proyecto de presupuesto de Egresos de la Federación, el cual una vez aprobado constituye el Presupuesto de Egresos.

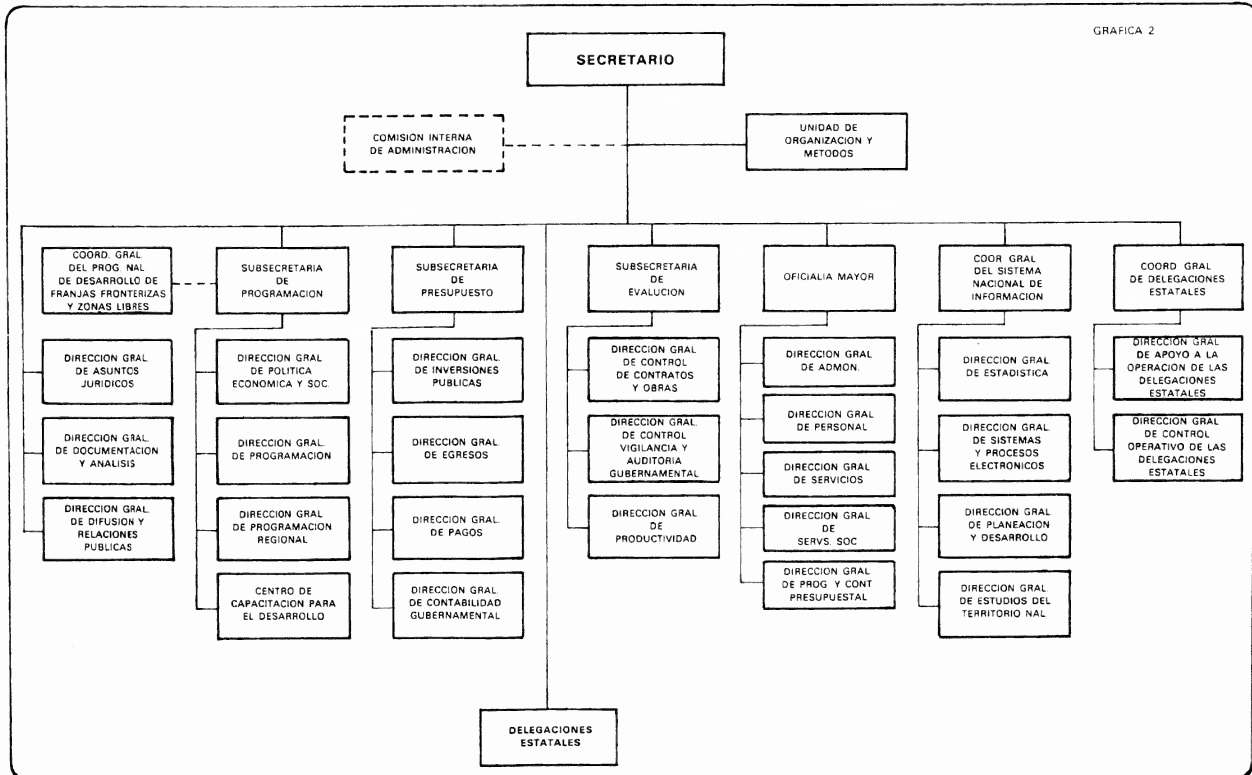
La Contaduría Mayor de Hacienda, órgano dependiente de la H. Cámara de Diputados, tiene a su cargo la revisión de los resultados de la gestión financiera y la comprobación durante el transcurso del ejercicio del respeto a los criterios señalados en el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas; lo anterior se realiza a través de la revisión de la Cuenta Pública que el Ejecutivo Federal a través de la SPP le hace llegar cada año y de las visitas y requerimientos de información que efectúa cuando los juzga necesarios.

Los principales instrumentos y mecanismos en materia de programación presupuestación son:

En primer lugar *el conjunto de leyes y normas específicas* que forman el marco legal en que se apoya el presupuesto y de las cuales fueron citadas antes las más importantes.

SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO

GRAFICA 2



El marco macroeconómico derivado de un modelo de proyecciones de la economía a nivel de las principales variables macroeconómicas con lo que se visualiza el probable comportamiento de las mismas y en consecuencia la educación racional del gasto público en ellas.

El Programa Quinquenal de Acción del Sector Público 1978-1982 pretende vincular los grandes objetivos nacionales con los objetivos, estrategias y metas concretas a nivel de dicho sector.

El programa Anual de Gasto Público, que comprende el gasto total a realizar por todas las entidades del sector público incorporados o no al presupuesto.

El Presupuesto de Egresos de la Federación elaborado con la técnica de presupuesto por programas. Este es el instrumento que permite integrar y mostrar en la forma más detallada posible, los objetivos y metas que se propone realizar el gobierno a través de sus programas presupuestarios, incluyendo los costos y responsables de dichas acciones.

El programa de Inversiones Públicas, es otro instrumento del que se vale el sector público para ordenar en forma integral las inversiones públicas de un período determinado.

2.3 Aspectos Metodológicos

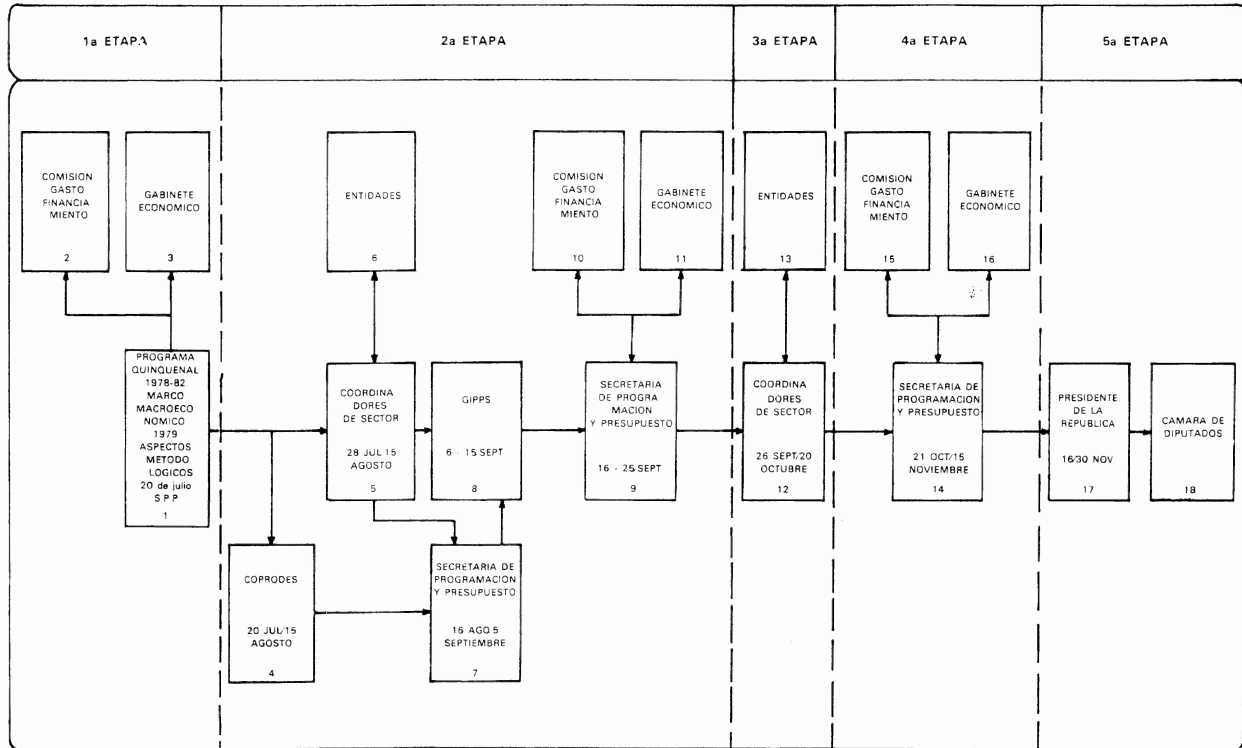
La Secretaría de Programación y Presupuesto, en estrecha colaboración con las entidades coordinadoras sectoriales, diseñó e implantó un Proceso de Programación-Presupuestación durante 1977 y 1978 el cual condujo a la formulación de los proyectos de presupuesto de egresos para 1978 y 1979.

El proceso para 1979 constó de cinco etapas en las cuales se ubicaron secuencialmente las actividades a realizar por las entidades del sector público federal, conducentes a la formulación presupuestaria. (Ver gráfica No.3)

En forma resumida se citan estas etapas: Estudios y orientaciones globales y la elaboración de metodologías; formulación y Análisis Agregado de los anteproyectos de presupuesto; Formulación y Análisis detallado de los anteproyectos de presupuesto; Análisis e Integración definitiva del presupuesto; y.

DIAGRAMA SIMPLIFICADO DEL PROCESO DE PROGRAMACION-PRESUPUESTACION PARA 1979

GRAFICA 3



por último, Autorización y envió a la H. Cámara de Diputados del proyecto de presupuesto.

Este proceso permitió a la SPP conducir en forma ordenada y racional las acciones a desarrollar por las entidades de sector público y permitió también el mejoramiento de la programación y presupuestación de las mismas, a nivel sectorial e institucional. (Ver gráfica No. 4).

Paza el plazo de un año, la programación financiera global tiene como punto de partida el Marco Macroeconómico al cual se ajustan la política fiscal y presupuestaria, en su relación con el PIB.

Ambas políticas se definen en función del ritmo de crecimiento tanto del gasto como del ingreso público y su comparación con el crecimiento del PIB; y de la orientación que por el lado del gasto deberá darse a los gastos corrientes y de capital, señalando sectores prioritarios de asignación de recursos; y por el lado del ingreso, definiendo el probable comportamiento de las fuentes tributarias y el uso de otras fuentes de financiamiento tanto internas como externas.

De esta forma se obtiene un monto preliminar de la oferta financiera disponible y del volumen global de los gastos públicos.

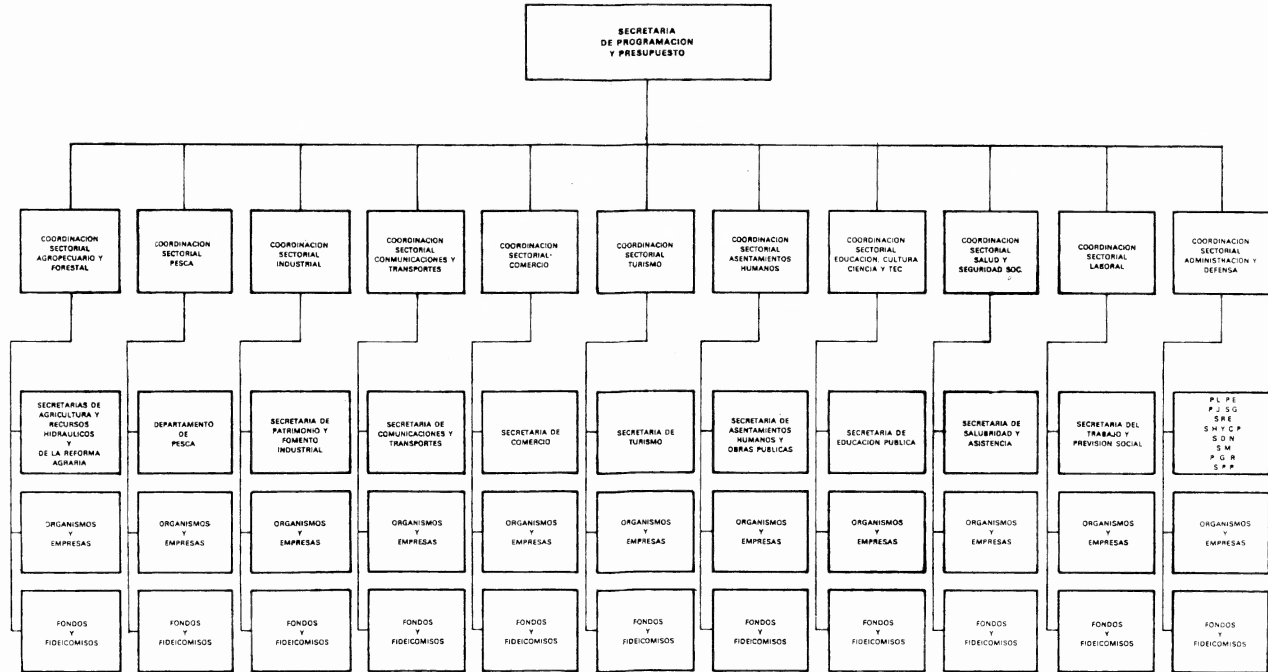
La tarea es realizada conjuntamente entre las Secretarías de Programación y Presupuesto, y de Hacienda y Crédito público a través de la Comisión de Gasto-Financiamiento.

La programación financiera obtiene del marco de referencia quinquenal una primera aproximación, la cual se compatibiliza con el Marco Macroeconómico Anual, ajustándose los programas presupuestarios previamente definidas su posibilidad financiera, tomando en consideración las orientaciones derivadas de la política monetaria, salarial, de empleo, de control de precios, de la balanza de pagos, etc., es decir, el conjunto de la política económica. Se define con cierta precision el comportamiento del ingreso y del gasto y se compatibiliza por aproximaciones sucesivas con el marco global de congruencia que dá como resultado el conocimiento aproximado de los montos límites de gasto público para el ejercicio presupuestal del sector público.

El Programa Quinquenal plantea ya desde su formulación una estrategia de reorientación gradual del aparato productivo hacia aque-

ESQUEMA DE ELABORACION PRESUPUESTARIA

GRAFICA 4



llos sectores o ramas prioritarias de la economía, relacionados con la producción directa de bienes y servicios socialmente necesarios.

Los sectores programáticos que son la agrupación de las entidades del sector público sectorializadas conforme su relación directa con una actividad económica o social, elaboran Programas Quinquenales Sectoriales, traduciendo en ellos el compromiso que cada sector asume.

Los programas quinquenales sectoriales involucran responsabilidades, acciones y recursos del sector público las responsabilidades se refieren a resultados directos es decir, aquellos que alcanzará el sector público con sus propias entidades y otras son indirectos es decir, las que han de lograr los sectores privado y social en forma convenida o inducida con el sector público, para esto último, funciona en México el mecanismo de coordinación denominado Alianza para la Producción.

Los Comités Promotores de Desarrollo Económico y Social tienen como una de sus actividades más significativas elaborar programas de inversiones públicas a corto, mediano y largo plazo, con los cuales la SPP realiza una integración por regiones en el programa de inversiones públicas.

Las proposiciones que estos comités realicen, están desglosadas a nivel de proyectos, obras o servicios y claramente jerarquizados, a efectos de que las variaciones en la asignación de recursos sean oportunamente previstos y en su caso ajustadas.

En estos programas se definen los objetivos y las metas que normarán a los distintos programas de inversión pública en base a los diagnósticos socioeconómicos de cada entidad federativa que permite detectar los principales problemas que deberán atenderse prioritariamente.

2.4. Aspectos de la Programación

El propósito de los trabajos programáticos en México es vincular la programación física con la programación financiera buscando el ajuste y la compatibilización entre, los objetivos y metas y los medios disponibles de financiamiento. La estrategia seguida ha consistido en

formular primero, programas del sector público para el mediano y corto plazo, y a la vez iniciar los trabajos para el armado de un sistema de planificación nacional que abarquen el largo, mediano y corto plazo y que incluyan lo referente a las actividades económicas y sociales, globales, sectoriales y regionales.

Tal como se señaló anteriormente, en 1977 se elaboró el Programa Quinquenal de Acción del Sector público 1978-1982, que actualmente está en proceso de revisión y ajuste conforme a la cambiante realidad del país y a los resultados de dichas acciones. El programa quinquenal busca conocer y dimensionar las necesidades básicas de la mayoría de la población y formular partiendo de la estrategia de política económica y social del régimen, los objetivos y metas a ser alcanzados por el sector público en el mediano plazo.

A través de la información captada con base en los proyectos estudiados y jerarquizados se realiza la programación de las inversiones públicas que se concreta en Convenios Unicos de Coordinación con los Estados (CUC) y en el Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (PIDER).

En materia de programación regional del gasto del sector público, queda una gran tarea por realizar, el incorporar el gasto corriente.

2.5. La Programación de la Ejecución

La conducción adecuada del ejercicio del gasto público da sustento al presupuesto como uno de los principales instrumentos de política económica para el corto plazo y en la conyuntura; por ello la programación de la ejecución hace factible el manejo de las finanzas públicas y a través de ellas se influye en la economía nacional.

De igual manera como la formulación del presupuesto cuenta con instrumentos y mecanismos que aseguran que éste dé respuesta a los objetivos que lo orientan. La etapa de ejecución del gasto cuenta con sus propios instrumentos y mecanismos que permiten conducir el proceso de acuerdo a lo programado. Como principales instrumentos y mecanismos para ello, cuenta con los calendarios financieros (de ingreso, gastos y créditos) y de realizaciones (consecución de metas);

sus correspondientes informes periódicos y las decisiones sobre diferición o antelación de pagos o sobre renegociación de créditos.

Siendo el calendario financiero uno de los más importantes instrumentos, describiremos la forma en que actualmente se integra y las distintas instancias por las que pasa.

A partir de la determinación del gasto asignado a cada una de las entidades del Sector Público, éstas tienen la obligación de distribuir dichos gastos de acuerdo al ritmo con el que se ejercerá en el transcurso del año; los criterios aplicados para ello por las entidades son los que la realización de sus propias actividades indica, por lo tanto dicho calendario propuesto no está aún compatibilizado con las posibilidades de financiamiento globales.

En estos primeros años en los que en el caso de México se ha iniciado la programación de ejercicio, los calendarios de gastos determinados por las entidades son enviados a la SPP, la que en su carácter de entidad normadora, hace una revisión de ellos y a la luz de criterios adicionales a los aplicados por la entidad ajusta los calendarios a que nos hemos referido. Dichos ajustes se derivan de la experiencia que la SPP tiene respecto a la estacionalidad con que normalmente las entidades ejercen su gasto tomando en cuenta adicionalmente otros factores como son los siguientes: pago de adeudos de ejercicios fiscales anteriores, la generación de economías presupuestarias y la eliminación de operaciones virtuales que no inciden en el flujo de fondos.

Para los próximos ciclos presupuestarios la experiencia de estos primeros intentos de programación de la ejecución permitirán dar instrucciones y lineamientos claros para que desde la formulación de los anteproyectos por parte de las entidades se incorpore el ritmo más adecuado de gasto.

A partir del calendario de gasto corregido por la SPP se inician los estudios de compatibilización con los flujos de ingresos y financiamiento en el seno de la Comisión de Gasto-Financiamiento, organismo en el cual se conjugan, los criterios entre la SPP, y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En la compatibilización entre los flujos de ingresos y financiamientos con el gasto, pueden detectarse diferencias que obliguen a to-

mar nuevas decisiones respecto a imponer un ritmo de ejecución distinto al establecido en los dos niveles anteriores (en las entidades ejecutoras y en la SPP). Las decisiones que toma la Comisión de Gasto-Financiamiento ya no son comunicadas a las entidades sino que son instrumentadas mediante:

- Diferición o adelanto del pago de adeudos de ejercicios fiscales anteriores (Adefas)

- Renegociación de deuda que posponga la amortización ya calendarizada.

- Diferición o adelanto de pagos a contratistas o proveedores.

En el caso de que el gasto sea muy elevado, mediante estos mecanismos se puede evitar que exista un sobregiro que obligue al Gobierno Federal a inyectar un mayor volumen de circulante en la economía. En caso contrario, esto es, de que los ingresos fueran estacionalmente mayores a los previstos puede optarse por diferir la contratación de financiamiento o bien acelerar algunas acciones prioritarias cuidando de no ocasionar un derrame temporal de circulante de características negativas para la economía.

En el momento en que las entidades reciben su presupuesto aprobado y su calendario ajustado de gasto, elaboran las órdenes de pago apegadas a dicho calendario; no obstante tal como ya fue explicado en el punto anterior, el pago efectivo de dichas órdenes depende de que el flujo de los ingresos y financiamientos sea el previsto y en caso de no ser así, dichas órdenes de pago son recalendarizadas por la Tesorería de la Federación.

Como podrá notarse, este tipo de decisiones dependen de la observación constante de la información del flujo de fondos, por lo que se puede decir que están respaldadas por una corriente permanente de información y son acordadas por las dos secretarías normadoras.

Hasta la actualidad éste ha sido el procedimiento que se ha seguido para programar el ejercicio del gasto, no obstante se tiene previsto que para el próximo presupuesto y conjuntamente con la comunicación a las entidades de los rangos probables de gasto, les sean enviados los lineamientos para la formulación de sus calendarios sobre

bases más realistas y ajustados a la estacionalidad de gasto que normalmente tienen en el transcurso del año. Desde luego que las propias entidades deberán coordinar los calendarios de ejecución y obras con las posibilidades estacionarias de financiamiento.

2.6. La Ejecución

Con el propósito de que la ejecución del presupuesto en las dependencias del Gobierno Federal exceptuando, por tanto las empresas paraestatales se lleva a cabo de una manera ágil y flexible, buscando el cumplimiento de los objetivos y metas consignados en los programas presupuestarios, la Secretaría de Programación y Presupuestos a través de la Subsecretaría de Presupuesto ha dispuesto experimentalmente que en algunos conceptos de gasto puedan hacerse transferencias o cambios durante el año, sin solicitar autorización a la propia SPP o bien con la autorización de los coordinadores de sector.

Las transferencias en estos rubros podrán hacerse siempre y cuando no rebasen el nivel de subprograma.

Los capítulos de gasto que hasta la fecha están liberados son los siguientes:

Cap. 2 000 Compra de Bienes para Administración

Cap. 3 000 Servicios Generales (excepto algunas partidas)

Cap. 5 000 Adquisición de Bienes para Fomento y Conservación

Cap. 6 000 Obras Públicas y Construcciones (excepto algunas partidas)

Quedan por tanto restringidas a la previa autorización de la SPP, los cambios o traspasos que se pretendan realizar en los siguientes capítulos:

Cap. 1 000 Servicios Personales

Cap. 4 000 Transferencias

Cap. 7 000 Inversiones Financieras

Cap. 8 000 Erogaciones Especiales

Cap. 9 000 Cancelaciones de Pasivo

La experiencia demostrará si es conveniente seguir con esta flexibilidad o por lo contrario sujetar las posibilidades de readecuación durante el ejercicio, a la autorización central.

Esta decisión se ha reflejado en el manejo de la clave presupuestaria en dos niveles: clave corta y clave completa. La clave corta contiene los siguientes elementos : Año, Entidad, Sector, Subsector, Programa, Subprograma, Dígito Verificador y Calendario de Pagos; la clave completa adiciona a los anteriores elementos: el Proyecto, la Unidad, Partida Presupuestaria e Identificador del Gasto en ampliación de la capacidad, conservación y operación (ACO) (Ver gráfica no. 5)

Las fases de operación que se siguen en la ejecución presupuestaria se describen a continuación: (Ver gráfica No. 6)

Cada una de las entidades del sector público al igual que la SPP al inicio del año fiscal correspondiente configura y abre los siguientes registros presupuestarios: (Ver gráfica No. 7)

a) Archivo de Presupuesto que contiene las claves presupuestarias, asignaciones y calendarios de pagos.

b) Archivo de Documentos Presupuestarios, integrado por los documentos que afectan al Presupuesto de Egresos: Ordenes de Pago, Oficios de Afectación Presupuestaria, Póliza de Operaciones Presupuestales, etc.

c) Archivo de Contabilidad, integrado por los informes financieros que se derivan de la contabilidad que lleven las entidades.

d) Archivo de control de Metas, integrado por las metas originales, el calendario mensual de las mismas, las modificaciones que se autoricen en el transcurso del año y los reportes mensuales del grado de avance que efectúen las entidades.

e) Archivo de Documentos de Ejecución del Gasto, integrado por todos los documentos que se utilicen para la ejecución del gasto.

CLAVES DE AUTORIZACION

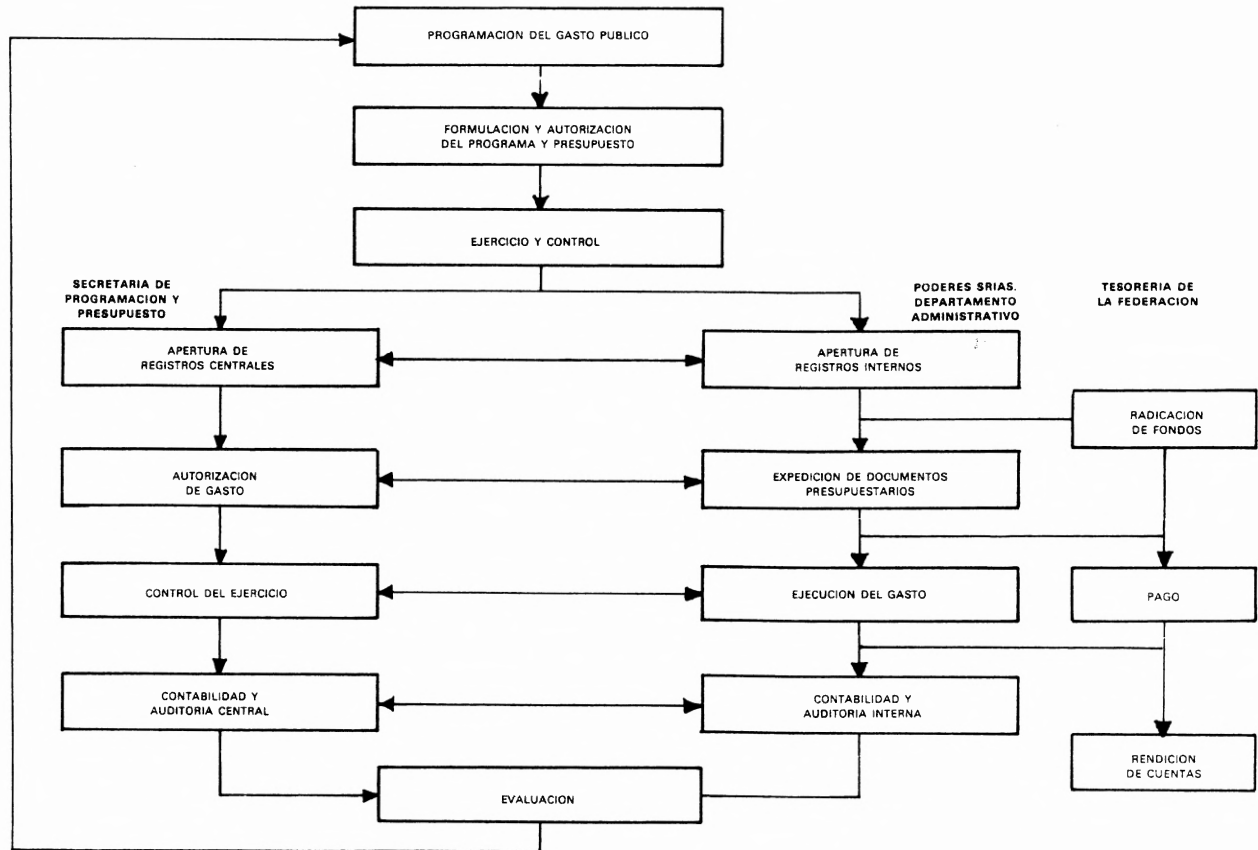
GRAFICA 5

CLAVE COMPLETA									
AÑO	ENTIDAD			SECTOR			SUBSECTOR		
	PROGRAMA			SUBPROGRAMA			PROYECTO		
	UNIDAD			CAPITULO			CONCEPTO		
				ESPECIFICA			AC/O		
							D/V		

CLAVE CORTA					
AÑO	ENTIDAD		SECTOR		SUBSECTOR
	PROGRAMA		SUBPROGRAMA		D.V.
	ESPACIOS				

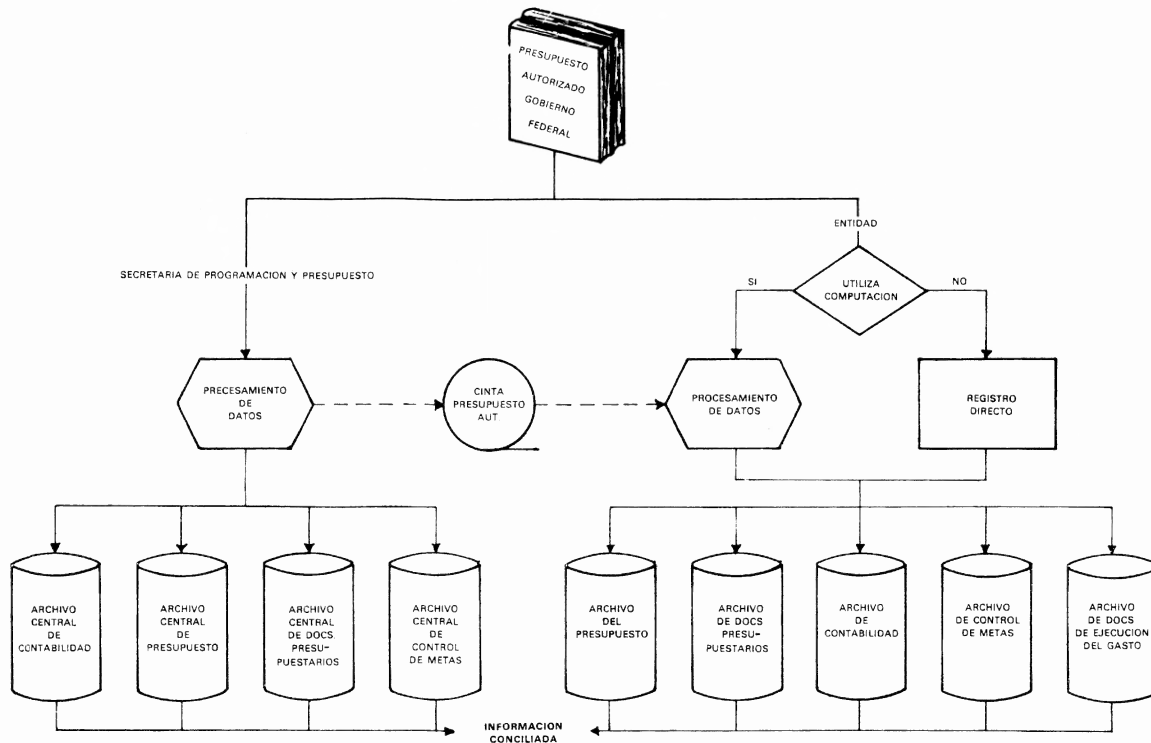
FASES DE OPERACION DEL SISTEMA 1979

GRAFICA 6



FASES DE OPERACION APERTURA DE REGISTROS

GRAFICA 7



Todos estos archivos se configuran en la misma forma tanto por SPP como por las entidades, siendo diferenciadas únicamente en el caso de SPP por el hecho de tratarse de archivos centrales.

Para satisfacer el paso relativo a la expedición y autorización de documentos las dependencias formulan los documentos que afectan al presupuesto (órdenes de pago, oficios de modificación, documentos múltiples, etc.) consultando su archivo de presupuesto a fin de verificar la clave presupuestaria y la existencia de saldos, los registra en su archivo de documentos presupuestarios interno y los envía a la Dirección General de Egresos para su autorización. (Ver gráfica No. 8)

La Dirección General de Egreso recibe y verifica si los documentos expedidos por la dependencia se ajustan a las normas y disposiciones legales establecidas para su elaboración y consulta su archivo central de presupuesto para verificar los saldos, en caso positivo los afectará y registrará en el archivo central de documentos (Ver gráfica No. 9)

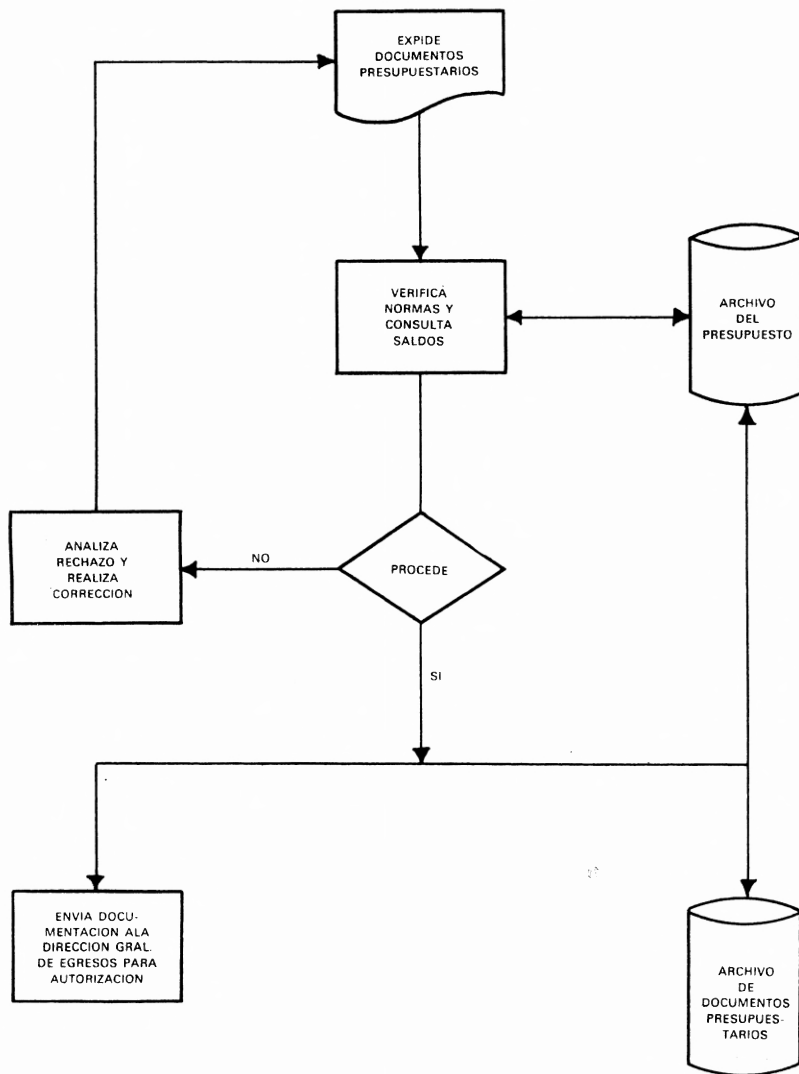
La Dirección General de Egresos envía los documentos autorizados a la Dirección General de Pagos y a la Tesorería de la Federación para su trámite y radicación del pago en las oficinas pagadoras correspondientes.

En cada dependencia se efectúa una contabilización previa al pago, asentando al reverso de la documentación un sello contabilizador con los datos presupuestarios correspondientes, tales como tipo y número de documento que afecte, clave presupuestaria y el importe. (Ver gráfica No. 10)

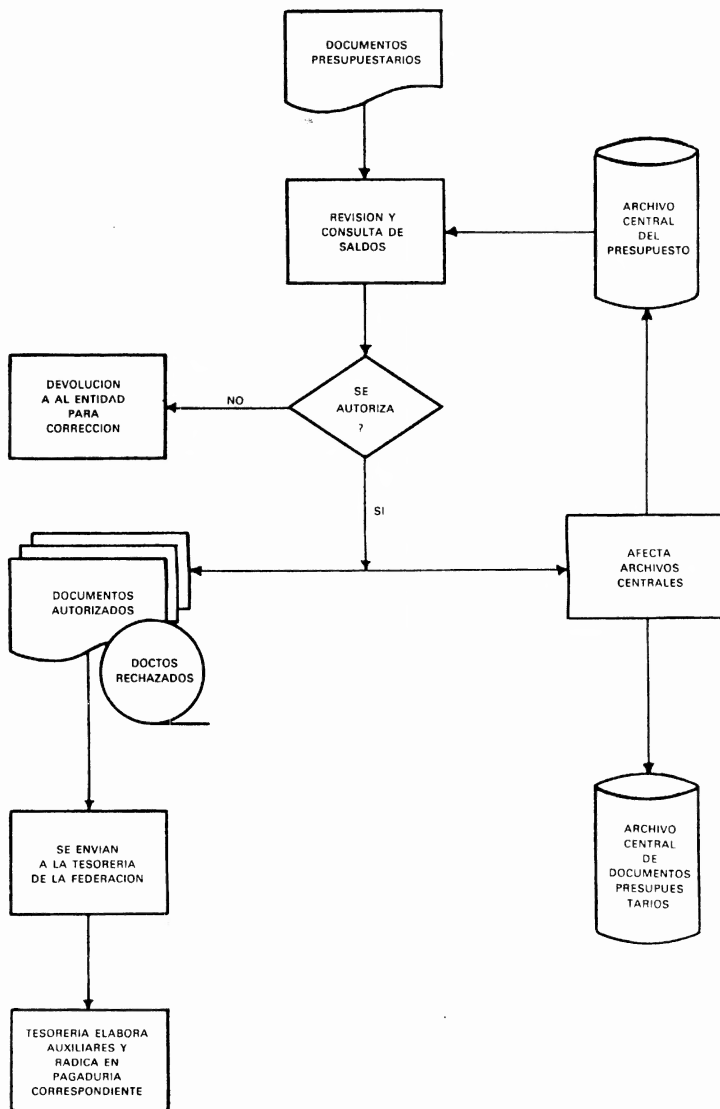
Cuando el pago se efectúa en oficinas pagadoras foráneas, o se trata de pagos por concepto de servicios personales, se efectúa una contabilización posterior al pago a efecto de que las dependencias soliciten a su delegación, la notificación de las afectaciones contables y también para que las oficinas centrales integren a sus archivos presupuestarios el monto de lo ejercicio y pagado.

Para tal efecto, las áreas foráneas de la entidad verifican en sus registros presupuestarios la existencia de saldos y proceden a actualizarlos remitiendo a las oficinas centrales de la entidad un informe a nivel de clave y documento presupuestario, de los importes autorizados

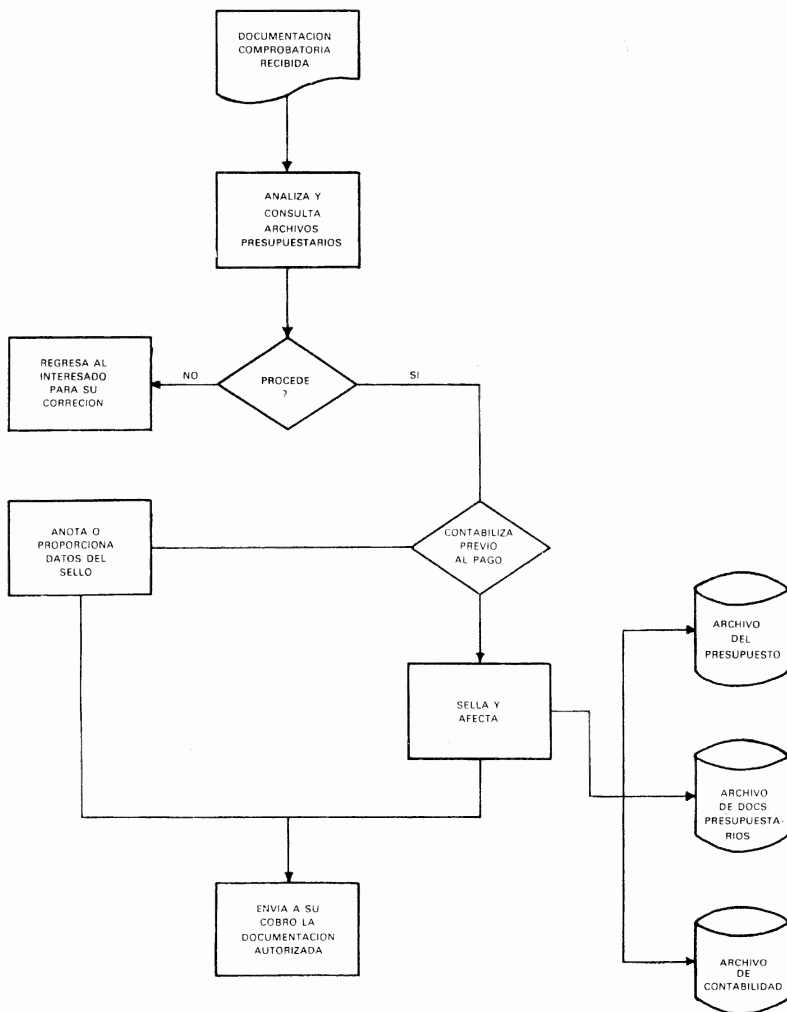
EXPEDICION DE DOCUMENTOS PRESUPUESTARIOS ENTIDADES



AUTORIZACION DE DOCUMENTOS PRESUPUESTARIOS DIRECCION GENERAL DEL EGRESOS



CONTABILIZACION Y PAGO ENTIDAD



* LA DOCUMENTACION COMPROBATORIA QUE SE PRESENTA PARA SU PAGO EN LA TESORERIA DE LA FEDERACION Y PAGADURIAS EN EL D.F. DEBERA SER CONTABILIZADA PREVIAMENTE, ASIGNANDOLE FOLIO. CONTABILIZADOR

para su pago y la Oficina Central los registra en sus archivos presupuestarios.

En base a los lineamientos trazados para el ejercicio y control presupuestario, la dependencia realiza una revisión de la documentación y el registro de sus operaciones en su propia contabilidad procediendo a registrar lo "Pagado" en su archivo presupuestario.

Por otra parte la Dirección General de Egresos recibe de la Tesorería de la Federación y sus oficinas pagadoras y de la Dirección General de Pagos, copia de las Pólizas de Operaciones Presupuestales con la finalidad de captar en su archivo central presupuestario lo "Pagado".

La flexibilidad en el manejo presupuestario por cada dependencia implica la necesidad de verificar que la información contenida en sus Archivos Presupuestarios, coincida con los Centrales de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Esto permitirá comprobar el cumplimiento de las fases de operación y de las normas de ejecución y control del Presupuesto de Egresos de la Federación. Para este efecto, las dependencias envían a la Dirección General de Egresos, la información que contengan sus Archivos de Presupuesto y de Documentos Presupuestarios, en listados o cintas magnéticas.

Asimismo envían a la Dirección General de Contabilidad la información financiera-contable, así como la de avance de metas.

Envían también un documento que justifique los trasposos internos que haya efectuado dentro de las claves autorizadas a ejercerse a nivel de clave corta y la incidencia de estos cambios en las metas programadas originalmente. En caso de existir diferencias la Dirección General de Egresos envía un reporte de las mismas a la dependencia, a efecto de que se regularicen o se aclaren y se actualicen los registros.

En lo que respecta a los organismos y empresas sujetos a control presupuestal, los mecanismos de ejecución y registro del gasto son más automáticos que lo referente a las dependencias del Gobierno Central en razón a la diferencia de sus operaciones y del avance gradual que existe en el control presupuestario. Una vez aprobados sus presupuestos por la H. Cámara de Diputados los organismos y empresas abren sus registros y calendarizan sus gastos de acuerdo con las instrucciones giradas por la SPP.

Para ello se expide una orden de pago global y anual para cada institución en la que se incluye el monto y la calendarización del gasto. El control de los ingresos y egresos lo lleva cada entidad, durante su ejercicio, a través de un registro en cuentas de orden. Las operaciones que afectan estas cuentas se contabilizan simultáneamente en cuenta de balance.

Para el ejercicio de los subsidios y aportaciones del Gobierno Federal las entidades presentan a la SPP, para su autorización, las órdenes de pago global y anual correspondiente, por los retiros que deben efectuarse, indicando la aplicación que le darán a los fondos retirados e incluyendo el monto y la calendarización del gasto.

Los pagos que realizan no se efectúan a través de la Tesorería de la Federación sino por ellos mismos a través de cuentas bancarias que cada institución maneja, generalmente en el Banco de México.

Para conocer y controlar el ejercicio del gasto estas instituciones tienen la obligación de reportar mensualmente a la SPP la información siguiente:

- Balance General
- Estado de Resultados
- Estado de Costo de Producción y Ventas
- Flujo de Efectivo
- Avance de metas por programas
- Otros informes

2.7. Control y Evaluación

Se ha implantado en lo correspondiente a Gobierno Central un sistema de contabilidad gubernamental descentralizada cuyo principal objetivo es lograr un mejor control de los gastos presupuestarios a través de movimientos devengados.

En el caso de los Organismos y Empresas se está iniciando el sistema de unificación de registros contables para posteriormente implementar dicho sistema.

2.8. Documentos presupuestarios de ejecución

Los principales documentos que se utilizan en materia de ejecución presupuestaria son:

a) Ordenes de Pago, a través de las cuales previa autorización de la DGE las entidades reciben sus dotaciones presupuestales las cuales se radican en la Tesorería de la Federación o en las Oficinas Pagadoras y con ellas están en posibilidades de hacer sus adquisiciones.

b) Pedidos, contratos, constancias de nombramiento de personal federal, presupuestos, subpresupuestos y convenios.

c) Aviso de Pago, es un documento que se utiliza para aquellas erogaciones que se ejercen con cargo al presupuesto sin que medie una autorización previa de la SPP.

d) Documento de uso Múltiple, este documento se utiliza para reportar diversos conceptos como son; avisos de cargo, autorización de cargo, avisos de reintegro y cancelación de orden de pago.

e) Póliza de Egresos Presupuestal, a través del cual los pagadores reportan los montos presupuestarios erogados, para efectos de rendición de cuenta, haciendo mención si el pago se efectuó con orden o con aviso de pago.

f) Oficio de afectación presupuestaria, es el documento utilizado por las entidades para hacer transferencias entre partidas específicas, dicho documento requiere de autorización por parte de la D. G. E.

3. PRINCIPALES RESULTADOS.

La técnica presupuestaria en México muestra signos de avance gradual aún cuando todavía falta mucho por hacer a fin de mejorarla y

consolidarla en forma definitiva. Sin embargo a la fecha pudieramos considerar los siguientes resultados:

3.1 Con la implantación de la técnica de presupuesto por programas y, por tanto, al existir la obligación de programar las acciones del sector público y justificar su gasto con resultados, se ha alcanzado una mayor racionalidad y eficacia en el gasto público; aún cuando todavía es necesario continuar profundizando y mejorando los aspectos de estructuración de los programas, tanto en su contenido de objetivos, metas, unidades de medida y tiempo, como en los detalles del costo para su realización.

3.2 Como resultado de la implantación de un proceso de programación-presupuestación y de los mecanismos para la elaboración, ejercicio, control y evaluación del presupuesto, se tiene ahora mejor coordinación entre las entidades centrales y terminales involucradas en el presupuesto. Es necesario también en este aspecto, consolidar y mejorar los que hasta ahora se tienen y diseñar e implementar otros mecanismos que coadyuven a tener mejores resultados.

Es necesario mejorar los mecanismos de información para el ejercicio y la evaluación, y afinar el procesamiento electrónico de dicha información.

3.3. Durante el proceso de ejecución presupuestaria se ha producido con todas las limitaciones que aún existen, información sumamente útil para los mismos responsables, quienes muchas veces ignoraban el costo y los resultados de las acciones desarrolladas por sus colaboradores. Con ello se ha propiciado un mejor conocimiento del gasto público y de sus resultados.

Actualmente se está iniciando un estudio para implementar un Sistema Integral de Ejercicio que permita unificar toda la información al respecto y que se encuentra distribuida en diversas áreas de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

3.4 La descentralización y desconcentración presupuestaria como otro de los objetivos de la Reforma Administrativa implementada por el actual régimen; ha permitido agilizar y dar fluidez a la administración pública en materia presupuestal. Lo anterior a través de la corresponsabilidad del gasto público hacia las entidades coordinadoras de sector y

de la liberación y reducción de los trámites presupuestarios, minimizando la intervención a priori del órgano central autorizador.

Es preciso sin embargo proseguir realizando esfuerzos en este sentido para que la agilidad y flexibilidad del gasto público sea llevada hasta su última expresión.

3.5 A través de un programa de capacitación en presupuesto por programas, se ha propiciado también la formación de mejores cuadros técnicos tanto a nivel de la Secretaría de Programación como de los Coordinadores sectoriales, entidades y áreas regionales, lo que ha permitido una mejor capacidad operativa. La labor en este campo tendrá que ser ampliada en los próximos años para cubrir un Universo tan amplio como el del Sector Público Mexicano.

3.6 Como resultado del mejor conocimiento de los problemas y necesidades que tiene el país, se ha producido una mejor distribución del gasto público a través de los programas sectoriales, regionales e institucionales.

4. PRINCIPALES PROBLEMAS

Es innegable que la implantación de esta técnica ha facilitado el logro de los avances ya mencionados; sin embargo como medio para lograr mejores resultados de la aplicación del gasto, presenta en su estructuración algunos problemas que serán preciso resolver para alcanzar los objetivos esperados.

4.1 Uno de los más importantes, es la falta de un sistema integral de información oportuno y eficiente, que sirva como fuente vital para las acciones en materia de planificación, programación, presupuestación y evaluación.

Este sistema está en vías de implementación por la Coordinación General del Sistema Nacional de Información, dependiente de la Secretaría de Programación y Presupuesto. A la fecha se han logrado avances de consideración pero existe todavía un gran volumen de información dispersa o cuya producción no obedece a las necesidades actuales.

4.2 Otra limitante consiste en la estructuración del conjunto de normas y lineamientos concretos y oportunos para la realización de las tareas conjuntas de planificación, programación, presupuestación y evaluación; ya que las que se proporcionan adolecen todavía de la necesaria vinculación entre ellas.

4.3 Es también otra preocupación la definición de los mecanismos y procedimientos metodológicos para establecer la congruencia intersectorial de las acciones públicas en las materias citadas, por lo cual es muy probable que exista duplicidad de actividades entre algunas entidades del sector público.

4.4 Otro de los problemas serios que se enfrentan es el relativo al procesamiento electrónico de la información captada de los anteproyectos presupuestarios de las entidades; en este aspecto, sin embargo existen ya buenos avances lo que permite suponer que en breve tiempo quedará subsanado.

4.5 Aún cuando en materia de formulación presupuestaria el avance obtenido hasta la fecha puede calificarse como bueno, no lo es tanto en materia del ejercicio del gasto público. Por lo tanto, este problema deberá ser estudiado y resuelto en un tiempo razonable a efecto de obtener respuestas satisfactorias que permitan consolidar el presupuesto por programas, la programación y la racionalización en el uso de los recursos.

4.6 En materia de evaluación del gasto público, todavía no se cuenta con un sistema definitivo, existen algunos mecanismos dispersos por lo que en este aspecto deberán realizarse con mayor énfasis las acciones pertinentes en procura de una rápida y adecuada sistematización.

4.7 Las interrelaciones entre las Coordinaciones Sectoriales y sus entidades es también otro problema que se tiene actualmente, aún cuando se espera que en base al mejoramiento de los mecanismos implementados y la experiencia vivida en los dos años anteriores, pueda resolverse en el mediano plazo.

5. PERSPECTIVAS

Para concluir con este importante tema, en el caso mexicano la semblanza futura podría expresarse en los siguientes términos:

5.1 Es imperativo enmarcar la programación presupuestaria dentro del sistema de planificación; por lo que la Secretaría de Programación y Presupuesto consciente de ello y de su papel como responsable de la elaboración de dicho sistema ha iniciado los estudios necesarios para formulación de planes nacionales de desarrollo de largo, mediano y corto plazo, a efecto de integrar al presupuesto dentro del sistema planificador.

5.2 Asimismo siendo necesario la vinculación entre plan y presupuesto; la programación de actividades del sector público a mediano y corto plazo deberá ser afinada con base en el Programa Quinquenal de Acción 1978-1982 que ya se tiene.

5.3 Se cuenta actualmente con diversos mecanismos de formulación, ejercicio y evaluación del presupuesto. Falta afinar y ajustar estos mecanismos y completar otros que están en la etapa de estudios o de experimentación para asegurar el buen funcionamiento del presupuesto, lo cual se espera lograr en el corto plazo.

5.4 El proceso de descentralización y desconcentración administrativa y presupuestaria lleva hasta ahora un buen avance. En esta situación las acciones continuarán hasta lograr la descentralización y desconcentración de funciones y acciones, para hacer más ágiles las operaciones e incrementar la eficiencia del aparato gubernamental.

5.5 Es necesario también contar con la visión perspectiva integral del gasto público. Desde este enfoque se pugna por que todas las entidades del sector público que ejercen gasto público se integren al control presupuestal.

5.6 El fortalecimiento del federalismo mexicano, cuya intención es conducir y promover el desarrollo regional del país a través de relaciones de carácter económico y financiero entre los gobiernos Federal, Estatal y Municipal, implica la ejecución de programas actualmente a cargo de la Federación por conducto de las entidades federativas correspondientes.

5.7 En términos de la técnica programática presupuestaria, la liberalización y simplificación de los trámites para el ejercicio presupuestario es una condición fundamental para su eficaz funcionamiento, poniendo rápida y oportunamente los recursos financieros necesarios en manos de los responsables de la ejecución de los programas.

Con lo anterior dejamos concluida la temática del presupuesto mexicano, en la cual tratamos de dar a ustedes mediante el trabajo expuesto, una panorámica a grandes rasgos de la estructura, avances y limitantes de lo que es actualmente el instrumento presupuestario y de las perspectivas que esperamos del mismo.

Considero sinceramente que hemos logrado avanzar un buen trecho en la consecución de los objetivos que en materia presupuestal nos hemos señalado. Sabemos que el camino todavía es largo pero tenemos también la seguridad de que la orientación y el rumbo tomados son correctos.

Estamos asimismo convencidos de que tendremos que seguir esforzándonos más para poder cumplir con la responsabilidad que se nos ha encargado; el funcionario presupuestario tiene que ser continuamente, día a día un técnico con sensibilidad social.

Estamos plenamente seguros de que solamente a través de un trabajo eficaz, eficiente y honesto lograremos el progreso deseado con justicia social al que nuestros países aspiran.

Antes de terminar nuestra participación, deseo manifestarles que la delegación mexicana aquí presente, estima sumamente valioso estar reunidos con todos ustedes en este Seminario sobre Presupuesto por Programas que el Instituto de Estudios Fiscales con toda atingencia ha organizado, ya que el tema a tratar reviste singular importancia e implica una función de enorme responsabilidad para todos lo que laboramos en este campo.

Reuniones como ésta en la que se exponen y analizan aspectos tan importantes, tienen por fuerza que rendir resultados positivos, que en mucho servirán para nuestros respectivos países. Por ello afirmamos que mientras más frecuentes y más claros y abiertos sean los intercambios de ideas entre nosotros tanto mejor podremos cumplir con la res-

ponsabilidad que se nos ha asignado a los que tenemos el privilegio de servir en estos menesteres.

Para la Secretaría de Programación y Presupuesto, es altamente satisfactorio haber tenido la oportunidad de participar en este evento sin duda relevante y exponer aún cuando someramente el tratamiento de la problemática presupuestaria en México.

Quiero muy sinceramente felicitar al Instituto de Estudios Fiscales por su organización y agradecer a sus dirigentes el habernos concedido la oportunidad de estar aquí presentes con todos ustedes.

Muchas Gracias.

**PROGRAMACION PRESUPUESTARIA, EXPERIENCIAS Y
PERSPECTIVAS DE SU APLICACION**

P E R U *

* Documento presentado por la delegación de la Dirección General del Presupuesto del Ministerio de Economía y Finanzas del Perú, al VII Seminario Interamericano de Presupuesto; Buenos Aires, Agosto de 1978.

PROGRAMACION PRESUPUESTARIA, EXPERIENCIAS Y PERSPECTIVAS DE SU APLICACION

El presente tema tiene por finalidad hacer de conocimiento de este prestigioso forum internacional las experiencias vividas respecto a la aplicación del Presupuesto por Programas en el País y en forma muy especial todo lo relacionado con la fase de programación, aspecto medular del Proceso Presupuestal y por ende significativamente gravitante en la feliz o deficiente culminación del mismo. El estudio comprende un periodo de 10 años más o menos coincidente con la vigencia del Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada.

Al iniciarse el Proceso Revolucionario, constituye principal preocupación del Gobierno el reordenamiento de las Finanzas Públicas así como también el Presupuesto Gubernamental, a fin de que el mismo constituya una herramienta eficaz que posibilite el desarrollo del País teniendo como marco de referencia los Planes de Desarrollo Económico y Social.

Constituyeron serios obstáculos para alcanzar los fines anteriormente mencionados, los siguientes aspectos:

1. Deficiente estructura institucional del Sector Público.

La Ley 14816, Orgánica del Presupuesto Funcional de la República, agrupaba a los organismos del Sector Público Nacional en los siguientes SubSectores:

— GOBIERNO CENTRAL, constituido por los organismos directamente integrantes del Poder Ejecutivo (Presidencia de la República y Ministerios Tradicionales) y de los Poderes Legislativo, Judicial y Electoral.

— SUB-SECTOR PUBLICO INDEPENDIENTE, constituido por entidades u organismos de derecho público interno creados por Ley, con autonomía concedida por disposiciones legales o reglamentarias.

— SUB-SECTOR GOBIERNOS LOCALES, constituido por las entidades representativas, integrantes o dependientes de los Consejos Municipales.

La estructura institucional en referencia no permitía planificar adecuadamente las acciones gubernamentales sobre todo en el nivel descentralizado ya que el llamado Sub-Sector Público Independiente integrado por Organismos de Gobierno General y Empresas, muchos de ellos significativamente poderosos en cuanto a disponibilidad de recursos financieros y constituían verdaderos centros separados de decisiones, no obstante estar adscritas por razones de función a determinado organismo central (Ministerios); asimismo en lo referente a la Programación Presupuestaria no se daba la necesaria coherencia y unidad en la consideración de metas y recursos debido a la dispersión de organismos y la notoria debilidad de los organismos centrales y consecuentemente a la ausencia de Políticas que trasuntan la acción integrada para cada nivel de la Actividad Pública con criterios de homogeneidad.

Esta situación fue progresivamente superada mediante la dación de las respectivas Leyes Orgánicas de Sectores, dispositivos que precisan la estructura orgánica del ente central, así como de los organismos públicos descentralizados (Instituciones y Empresas), dependientes del mismo, con criterios de afinidad funcional, lográndose con ello el adecuado y racional ordenamiento institucional que definitivamente propicia una mejor implementación de la actividad planificadora y presupuestal. Por otro lado se hace notorio el reforzamiento de la autoridad y responsabilidad del organismo central del Sector en la conducción del mismo, facilitando la implementación de Políticas Sectoriales armónicas e integradas.

2. Dispersión de los Recursos Fiscales

No era posible efectuar una adecuada programación del financiamiento global y su posterior distribución en términos de metas y objetivos por cuanto un monto importante de la principal fuente de financiamiento del Presupuesto Fiscal (Ingresos del Tesoro Público), constituía

recursos permanentes de muchos de los organismos del llamado Sub-Sector Público Independiente, por expresas disposiciones contenidas en sus respectivas leyes de creación al acordarles participación directa de ingresos de orden tributario. Igualmente se asignaban, a través de Leyes Especiales los referidos ingresos a determinadas obras de carácter regional, e incluso a organismos del Sector no Público, contraviniendo con ello uno de los principios básicos del Presupuesto por Programas cual es el de la Unidad de Caja.

Estos aspectos de suyo negativos fueron superados al expedir el Gobierno los decretos Leyes que suprimen los Ingresos Destinados, en favor de organismos restituyéndolos a su fuente de origen y propiciando con ello una mejor y racional asignación de los recursos.

3. Carencia de una Legislación Presupuestaria apropiada

La Ley Orgánica de Presupuesto No 14816 que rige desde 1964 ha sido objeto de diversas modificaciones de orden legal. Por otro lado, el conjunto de reformas administrativas y económicas emprendidas; y el avance de la técnica presupuestaria han tornado insubsistentes muchos de sus dispositivos hasta el punto que hoy en día dicha Ley prácticamente no se aplica, sin que sea aventurado asegurar que, en los últimos años, la actividad presupuestaria se ha desarrollado prescindiendo de las normas de esta Ley.

Ahora, después de trece años de vigencia, tenemos la necesaria perspectiva para señalar los anacronismos de esta ley, sin dejar de mencionar al mismo tiempo que, no obstante haber quedado rezagada, y aunque algunas de sus normas abundan en procedimientos detallados que no deben ser materia de una Ley Orgánica, y otras se dedican a regular aspectos ajenos a la esencia misma del proceso presupuestario, no obstante ello, repetimos, a nuestro entender dicha ley ha cumplido su cometido en cuanto ha servido para divulgar la moderna filosofía presupuestaria creando entre nosotros clara conciencia de la función trascendental que dentro de dicha concepción se asigna al Presupuesto Público como instrumento operativo de la Planificación. Y ahí radica quizá el aspecto más significativo y relevante de esta Ley pródiga en aspectos y principios doctrinales en materia; y en la de otros sistemas que han emergido a partir de ella.

De hecho el dinamismo que exige el desarrollo en que se ha empuñado nuestro país y los avances teóricos y técnicos nos demuestran que el marco legal que rige el sistema presupuestario peruano es totalmente inapropiado planteándose la impostergable necesidad de transformarlo acorde con la realidad y exigencias del momento actual.

La nueva Ley Orgánica del Presupuesto debe definir normas generales aplicables al proceso presupuestario dejando a la Ley de Presupuesto, como Ley de carácter temporal, el detalle de los procedimientos que por su naturaleza deben estar sujetos a un proceso de modernización permanente. Asimismo se debe tener presente la conveniencia de una mayor simplificación y agilidad en la administración presupuestaria evitando rigideces y recargados trámites formales que aniquilan toda iniciativa y que atentan contra su eficacia.

A este respecto se han realizado esfuerzos significativos, traducidos en la formulación de diversos proyectos para una nueva Ley Orgánica de Presupuesto, trabajándose actualmente en la versión final, la cual es estructurada en función de las nuevas técnicas experimentadas en los últimos años y de los cambios llevados a cabo en la orientación administrativa gubernamental, con la amplia participación de los funcionarios claves de la Administración Pública, que a no dudarlo será altamente provechosa, en primer lugar, para el logro de las metas y objetivos considerados en los planes de desarrollo y, en segundo término, para asegurar una adecuada administración presupuestal ágil y coherente. Dicha Ley como norma superior dentro de la jerarquía jurídico administrativa, consagrará los principios rectores del derecho presupuestario y definirá un conjunto de normas de carácter general aplicable a la actividad presupuestaria, dejando a las Leyes de Presupuesto, que dependen de ella, la adecuación de dichas normas a las exigencias y posibilidades coyunturales del ejercicio presupuestal. Igualmente fijará las etapas del proceso presupuestario, señalando las responsabilidades y atribuciones para todos los organismos administrativos que participan en la conducción del mismo.

4. Falta de la adecuada interrelación entre los Sistemas de Planificación y Presupuesto.

La citada falta de interrelación entre dichos Sistemas está referida a la no formulación oportuna de Planes de Corto Plazo que no permiten

al momento de programarse el Presupuesto contar con las especificaciones concretas que le compete a la acción del Sector Público ejecutar en el contexto de la economía en su conjunto para un período de uno o dos años.

En este sentido, los esfuerzos realizados por el Organismo Rector del Sistema de Planificación en el Perú, Instituto Nacional de Planificación, creado en el año de 1962 mediante Decreto Ley No 14220, están orientados preferentemente a la formulación de Planes de Desarrollo de Mediano Plazo. Es así que a partir de 1968 la programación del presupuesto cuenta como marco de referencia con el Plan General de Desarrollo Económico y Social formulado para el período 1967-1970 que establecía los niveles necesarios de Inversión y Gasto Público para alcanzar las tasas de crecimiento fijadas para dichos años. Posteriormente han sido formulados Planes de Desarrollo correspondientes a los años 1971-75 y 1975-78 respectivamente.

En base a los citados Planes de Mediano Plazo se han elaborado documentos orientadores de la Programación Presupuestaria, Directivas Básicas, que han enmarcado las decisiones en cuanto a la implementación de recursos partiendo de la fijación de metas concretas de desarrollo propuestas por la Planificación. De este modo, dentro de esta tónica, se han formulado los Presupuestos correspondientes a los Bienes 1971-72 , 1973-74 y 1975-76, respectivamente. Además de dichos Documentos, que establecían un conjunto de criterios que permitieron programar racionalmente el Gasto Público así como también priorizar los esfuerzos del Sector Público en dichos años, se entabló cada vez con mayor énfasis una estrecha coordinación entre los Organismos Rectores de los Sistemas de Planificación y del Presupuesto en afán de optimizar el grado de compatibilización entre el Plan y el Presupuesto en el corto Plazo, constituyéndose Comisiones de Trabajo integradas por funcionarios de los citados Organismos para alcanzar dicho fin.

5. Conocimiento restringido de la Técnica del Presupuesto por Programas dentro de la Administración Pública.

No obstante haberse introducido el año 1962 la Técnica del Presupuesto por Programas en el País a través del Decreto Ley 14260, fueron muy pocos y aislados los esfuerzos orientados a la capacitación

y divulgación de dicha Técnica, lógicamente implicaba la alteración de las bases en que por muchos años han descansado el concepto, el método y la técnica presupuestaria tradicional.

A este respecto se han hecho considerables esfuerzos para lograr la efectiva capacitación de los servidores de la Administración Pública, hecho que se inicia con la creación de la Escuela Superior de Administración Pública, la misma que incluye dentro de su actividad curricular asignaturas de Administración Financiera en general y de Presupuesto Gubernamental por Programas, en forma permanente. Así mismo la Dirección General de Presupuesto Público ha implementado Programas de Capacitación, muchos de ellos en estrecha coordinación y cooperación de prestigiosos organismos internacionales y muy en especial la del Centro Interamericano de Capacitación para la Administración Pública;

ASPECTOS RELEVANTES DE LA PROGRAMACION PRESUPUESTARIA EN LOS DIVERSOS EJERCICIOS FISCALES, A PARTIR DE 1969.

EJERCICIO PRESUPUESTAL CORRESPONDIENTE A 1969.- Para este Ejercicio la Programación Presupuestaria contó como marco de referencia con el Plan General de Desarrollo Económico y Social 1967-1970, el que establecía los niveles necesarios de inversión y gasto público para alcanzar las tasas de crecimiento fijadas para dicho período, permitiendo además, determinar las prioridades de gasto con criterio funcional.

Otros aspectos que caracterizaron al Presupuesto de 1969, inherentes a la fase de Programación y a las otras fases del proceso que merecen destacarse, fueron los siguientes:

— Creación del Plan Económico Anual, encargado de coordinar el proceso de la formulación y ejecución de la política económica de corto plazo y los correspondientes planes operativos anuales.

— Supresión parcial de los Ingresos Destinados en favor de Instituciones Públicas y Privadas, canalizándolas a través del Tesoro Público.

— Promulgación de las Leyes Orgánicas de los Sectores de la Actividad Pública.

— Se emiten por primera vez Directivas para la Formulación del Presupuesto.

— Se realizó una evaluación de la ejecución presupuestaria a la finalización del Ejercicio.

— Se establecen los Calendarios de Gastos como instrumentos innovadores de la Ejecución Presupuestal, con la concepción doctrinal de que las Unidades Ejecutoras cuenten con la capacidad de comprometer recursos presupuestales en la oportunidad en que los requieran, compatibles con el grado de avance de las metas previstas, en sustitución del Régimen de Dozavos, dispuesto para dichos fines por la Ley 14816 Orgánica del Presupuesto Funcional de la República.

EJERCICIO PRESUPUESTAL CORRESPONDIENTE A 1970.- El Presupuesto para 1970 mostró los siguientes avances respecto al de 1969:

— Se contó como marco referencial los Lineamientos Básicos de Política Económica aprobadas por el Consejo de Ministros en Septiembre del año 1969.

— Se emitieron orientaciones sobre prioridades intersectoriales y metas del Sector, propiciándose en consecuencia una aperturación programática compatible a dichos fines.

— Se eliminaron casi en su totalidad los ingresos destinados, facilitando de esta manera la asignación de recursos a los Programas.

— Se realizaron evaluaciones semestrales que permitieron al Gobierno dictar las medidas correctivas necesarias y facilitar la Programación del siguiente ejercicio.

— La Programación y Formulación de los Presupuestos de las Empresas Públicas se efectuó sobre la base de las normas contenidas en el Decreto Ley 17870, que incluía los conceptos generales que se aplican normalmente al Presupuesto por Programas de una Empresa.

ya que la Ley 14816, Orgánica del Presupuesto Funcional de la República no hace distinciones, a nivel normativo, entre los organismos descentralizados de Gobierno y las Empresas públicas.

— Cabe destacar la apropiada programación económica que se dio en este Ejercicio, correspondiendo al Sector Público una participación muy significativa sobre todo en la Inversión que alcanzó un nivel relativo del orden del 34% con relación al gasto público total, constituyéndose en el principal dinamizador de la Economía.

— Otro hecho que merece ser destacado es el referido a que en este Ejercicio se cubrieron los déficit fiscales acumulados, saneándose en consecuencia las finanzas públicas.

EJERCICIO PRESUPUESTAL CORRESPONDIENTE AL BIENIO 1971 - 1972.

Por decisión del Gobierno este Presupuesto comprendió un periodo de vigencia de 24 meses resultando en consecuencia el Presupuesto Bienal 1971-1972.

Entre las razones que se tuvo en consideración para establecer un Presupuesto Bienal, podemos mencionar las siguientes:

— Una mejor compatibilización del Presupuesto con el Plan de Corto Plazo, cuya duración se estableció en dos años.

— Disponer de mayor tiempo para medir los resultados de la Ejecución Presupuestal y permitir a la vez, sobre esta base, mejorar la programación y formulación de los presupuestos de los ejercicios siguientes.

— Disponer de mayor tiempo para la ejecución de Proyectos de Inversión que abarcaban más de un Ejercicio Presupuestal, ya que anualmente se producían paralizaciones temporales en la Ejecución de los mismos, en tanto se aprobaban los Presupuestos por los Sectores con los necesarios niveles de desagregación, hecho que recién se producía entre los 30 y 45 días de aprobado el Presupuesto de la República en términos globales a través del gobierno.

Otro cambio sustancial que se introduce en el Presupuesto Bienal 1971-1972 es el referido a comprender dentro del mismo dos tipos de Presupuesto, el de OPERACIONES, constituido por el conjunto de Programas que aseguran el funcionamiento de las oficinas y servicios de Gobierno, altamente identificado con los Gastos Corrientes y el de INVERSION, constituido por el conjunto de Programas que permiten principalmente llevar a cabo, la política de desarrollo del Gobierno, identificándose con los Gastos de Capital. Dentro de este último contexto se recomendó a cada Pliego aperturar programas que respondan a las siguientes acciones;

- Inversión Directa (F.B.K.)
- Inversión Indirecta (Transferencias de Capital a Instituciones de Gobierno y Empresas Públicas)
- Inversión Financiera
- Servicio de Deuda.

El marco orientador para las decisiones presupuestarias en este Ejercicio lo constituyó el Plan 1971-1975, sobre la base del cual se priorizaron los esfuerzos del Sector Público incidiendo principalmente en lo siguiente:

- Continuación de la Reforma Agraria
- Iniciación de la Reforma Educativa
- Implementación de la política minera de participación estatal en la explotación, transformación y comercialización de productos mineros.
- Aplicación de la nueva política industrial, principalmente en lo concerniente a la implantación de la industria básica estatal y en la participación del Perú en el proceso de integración sub regional andina.
- Implementación y fortalecimiento de la banca estatal de fomento.
- Conclusión de la primera etapa de la Reforma de la Administración Pública.

EJERCICIO PRESUPUESTAL CORRESPONDIENTE AL BIENIO 1973-1974.

El presupuesto Bienal del Sector Público Nacional para 1973-1974, fue formulado sobre la base de los lineamientos de Política y de los previsiones del Plan Económico Bienal para dicho período, tendentes a alcanzar los objetivos básicos del Gobierno.

Se inició el proceso de Programación y Formulación del Presupuesto con las orientaciones generales impartidas por el Ministerio de Economía y Finanzas y la posterior asignación tentativa de recursos y distribución de las Directivas Técnicas que incluían normas metodológicas para la Programación y Formulación de los Presupuestos de todas las entidades del Sector Público Nacional y orientaciones fiscales para los ingresos y gastos públicos, tales como los siguientes:

Ingresos:

— Cada entidad del gobierno Central para la cual se formula un pliego presupuestario recibirá una asignación tentativa de recursos de la fuente Tesoro Público, a la cual adicionará los recursos provenientes de las fuentes Ingresos Propios, Endeudamiento y Transferencias, determinando así el monto máximo de financiamiento.

— El menor ingreso que se produjera en la fuente Ingresos Propios no será sustituido, en ningún caso, con cargo al fondo del Tesoro Público ni por ninguna otra fuente de financiamiento. En consecuencia las previsiones de Ingresos Propios deben hacerse ciñéndose a una cuidadosa estimación.

— Las Instituciones Públicas Descentralizadas recibirán una asignación de recursos por transferencia del Pliego del Gobierno Central con el que guardan relación sectorial, a la cual adicionarán los recursos provenientes de Ingresos Propios y otros ingresos, determinando así el monto máximo de su financiamiento.

— Los Consejos Municipales Provinciales recibirán del Pliego del Ministerio del Interior, por transferencia, una asignación de recursos para los Gobiernos Locales de su Provincia. Cada Consejo Municipal Provincial, a su vez, distribuirá los recursos provenientes de esta

transferencia entre el propio Consejo Provincial y los Consejos Distritales de la provincia de su jurisdicción de conformidad con la política económica y social del Gobierno, la política del Consejo Provincial y de las prioridades de las metas de los Consejos Distritales. Esta reasignación se acordará en sesión plena del Alcalde Provincial y de los Alcaldes Distritales.

Para el Consejo Provincial de Lima la Ley dispuso, por esta vez, un tratamiento presupuestal especial, consistente en el establecimiento de la Caja Unica para toda la Provincia a fin de tender a la integración metropolitana de la gran Lima.

— A fin de determinar el monto máximo de financiamiento para cubrir el costo de sus programas, cada Consejo Provincial y Distrital adicionará a los recursos provenientes de Ingresos Propios (rentas municipales y otros), Endeudamiento y otros ingresos, las transferencias recibidas del Gobierno Central.

Egresos:

— Las necesidades de personal permanente de los programas deberán formularse sobre la base de los cuadros de asignación de personal de conformidad con lo establecido en la Resolución Suprema del 18 de Mayo de 1972, No 141-72-PM-ONAP. (Oficina Nacional de Administración de Personal).

— Las previsiones de las necesidades de bienes y servicios se harán en función de las metas, acompañado en cada programa la explicación de la relación que exista entre los bienes y servicios requeridos y la meta del programa.

— Las transferencias se canalizarán únicamente por el organismo central del Sector al que esté vinculado el organismo que la recibe. No se considerará más de una transferencia corriente para cualquier Organismo Público Descentralizado, Consejo Provincial o entidad del Sector Privado.

— Las transferencias de capital a las Empresas Públicas se harán a través de la Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE) en cumplimiento del Decreto Ley No 19346.

En lo que respecta a la fase de Ejecución Presupuestal se instituyen los Calendarios de Compromisos y de Pagos en sustitución del Calendario de Gastos, teniendo en cuenta que la afectación presupuestal y el hacer efectivo la misma responden al Compromiso y Pago, respectivamente, instancias distintas y que incluso merecen registros contables independientes. Igualmente se dieron normas específicas para la ejecución de los Presupuestos de las Empresas Públicas.

EJERCICIO PRESUPUESTAL CORRESPONDIENTE AL BIENIO 1975-76

La Programación y Formulación del Presupuesto Bienal del Sector Público para el Bienio 1975-76 se efectuó teniendo en cuenta los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo 1975-78 y de las Orientaciones Generales del Plan y Presupuesto impartidas por el Ministerio de Economía y Finanzas e Instituto Nacional de Planificación.

Otros instrumentos dados para la Programación y Formulación Presupuestaria para dicho período lo constituyeron las Directivas Técnicas, que establecía las normas metodológicas para la Formulación de los Presupuestos de los Organismos conformantes del Sector Público, y el Clasificador por Objeto del Gasto utilizado para los citados años. En cuanto al señalado Clasificador se puede decir que si bien no sufrió modificaciones a un nivel genérico, él mismo experimentó una serie de variaciones en lo que respecta a su estructura analítica, motivado, básicamente, a la necesidad de establecer una adecuada estructura de partida que satisfaga los requerimientos cada vez más exigentes por parte de los Organismos Públicos para clasificar el gasto debido primordialmente a la inclusión de nuevas actividades implementadas dentro del Sector Público por la ampliación de funciones asignadas y asimismo obedeció a la necesidad de adecuar la composición específica de partidas a la aplicación de dispositivos legales específicos, tales como la Ley de Seguridad Social y del Régimen de Pensiones, promulgados antes de la preparación del Presupuesto para el citado período.

Uno de los aspectos saltantes del Presupuesto correspondiente al mencionado Bienio 1975-76 es el que se refiere a la Formulación de un Presupuesto Unico, eliminando de esta manera la separación establecida anteriormente en el Presupuesto mediante un Presupuesto de

Operación y un Presupuesto de Inversión. Esta sustantiva variación se adoptó en razón de que no se desarrollaron los mecanismos necesarios que posibilitaran la obtención de los resultados buscados mediante la implementación de dicha metodología presupuestaria.

Otros de los criterios importantes considerados para la programación presupuestaria del Bienio en mención es el orientado a lograr una programación a nivel de las actividades y/o proyectos estimándose costos a dichos niveles. De esta manera se persigue que se dé el necesario criterio de racionalidad al programarse el gasto y que, a través del documento presupuestal se pueda visualizar el grado de coherencia dado en la relación meta-costos a nivel de las actividades y/o proyectos y su compatibilidad con el contenido integral del programa.

Asimismo, en la programación presupuestaria para el señalado Bienio se pone énfasis en lo referente a la Aperturación Programática de los Pliegos Presupuestarios la misma que hasta entonces no se realizó de manera óptima y técnica, subsistiendo el programa tradicional de considerar la aperturación de programas en razón directa de la estructura organizacional de las Instituciones Públicas. En este sentido y a fin de perfeccionar este aspecto de tanta importancia para la programación presupuestaria, no sólo por su incidencia técnica sino también económica, se impartieron los criterios esenciales a ser tomados en cuenta por los Organismos Públicos, sobre todo por los Organismos conformantes del Gobierno Central, para la aperturación programática a efectuarse para el Bienio 1975-76, siendo el criterio central establecido la necesaria relación que debe observarse al proponerse la creación de programas presupuestarios con las metas fijadas por los Planes de Desarrollo. Finalmente, a fin de revisar y perfeccionar la estructura programática definida por los Organismos Públicos en base a los criterios impartidos, la Dirección General del Presupuesto Público realizó un programa de discusión y aprobación de las Aperturaciones Programáticas para el Bienio 1975-76, en base a las propuestas sectoriales.

En resumen, la programación presupuestaria correspondiente al Bienio 1975-76, en su aspecto cualitativo, está caracterizada por los esfuerzos tendientes a perfeccionar esta fase del ciclo presupuestario buscando la estructuración adecuada de los programas presupuestarios en base a la observancia de las propuestas formuladas por los Planes de Desarrollo y mediante una racional y técnica implantación de recursos.

EJERCICIO PRESUPUESTAL CORRESPONDIENTE A 1977.- El presupuesto de este Ejercicio se programó, en lo que respecta al Gasto Corriente, sobre la base de los Lineamientos de Política Fiscal de Gastos compatible a la crisis Económica - Financiera del País presentada en este año, considerando tratamientos diferenciados para los Programas de Funcionamiento y para los Programas Operativos, los mismos que estaban enmarcados dentro de medidas de severa austeridad y priorización, de los gastos. Las políticas establecidas fueron:

— Política de Remuneraciones, tendiente a limitar el gasto en el citado concepto.

— Política de subsidios, tendiente a limitar los subsidios a las Empresas Públicas y a trasladar a los precios todo incremento futuro del nivel de los mismos, así como de los efectos de las variaciones del tipo de cambio.

— Políticas para los Programas de Funcionamiento tendiente a restringir el gasto para aquellas actividades referidas a la conducción, asesoramiento y administración de las entidades del Sector Público Nacional.

— Políticas para los Programas Operativos, tendientes a incrementar selectivamente los gastos que se justifiquen por la mayor producción a alcanzar en los programas prioritarios, que hacen el cumplimiento de los objetivos sectoriales; estas prioridades se derivan de los planes de desarrollo de cada Sector.

Los lineamientos de Política descritas sirvieron para frenar el crecimiento real del gasto en 1977, no introduciéndose mayores cambios tendientes a una mejor aplicación de la técnica del Presupuesto por Programas, en razón de que la crisis económica y fiscal ya afecta significativamente al País, hecho que incluso obliga a regresar a los Presupuestos Anuales por los elevados índices de inflación.

En lo que respecta a la programación de los gastos de inversión, se tuvo principalmente en cuenta la consideración de proyectos que venían ejecutándose en ejercicios anteriores, limitándose, previa priorización, al mínimo indispensable la inclusión de nuevos proyectos, acciones que fueron realizadas en estrecha coordinación con el Sistema Nacional de Planificación.

EJERCICIO PRESUPUESTAL CORRESPONDIENTE A 1978.- El ejercicio Presupuestal vigente se encuentra enmarcado dentro de las mismas características presentadas en el Ejercicio anterior correspondiente a 1977, razón por la cual se siguió manteniendo la vigencia anual del Presupuesto.

Un documento de trascendental importancia lo constituyó la Directiva No. 07-77-EF/76.01 para la Programación del Presupuesto de la República correspondiente a 1978 la misma que contiene las orientaciones y normas a tomarse en cuenta para la programación de gastos para dicho periodo. Los citadas normas implican un reforzamiento de las medidas de restricción y priorización de gastos aplicados en el Ejercicio anterior de 1977 incluyéndose severas disposiciones restrictivas que impiden comprometer ciertos tipos de gastos corrientes de naturaleza prescindible para 1978. Otro aspecto de mucha relevancia considerado en esta Directiva es el que se refiere a la revisión de la estructura programática de los Pliegos Presupuestarios, a fin de eliminar o reducir al mínimo aquellos programas que no son básicos para el respectivo Organismo. A tal efecto se unifican todas las actividades de conducción superior del Organismo, de asesoramiento, de apoyo administrativo, en un solo Programa que se denomina Central. El resto de los programas se aperturan de forma tal que reflejen su contribución al cumplimiento de las funciones y objetivos de cada sector, limitando su número mediante la apertura de sub-programas cuando ello sea necesario. Esta forma de aperturación de programas permite además durante la ejecución del presupuesto efectuar eventuales recortes en los programas centrales de manera distinta que en el resto de programas que constituyen la razón de ser de una institución.

La naturaleza que encierra el criterio de aperturación de programas es perfectamente homologable en todos las instituciones del Sector Público Peruano, constituyendo el aspecto innovador en el presupuesto del presente año, que permite comparar la importancia que tienen las funciones propias y no propias de cada organismo, de modo de dimensionarlas con alguna homogeneidad y racionalidad, a la vez de analizar la carga burocrática de cada entidad. Por lo demás la Directiva contiene normas específicas referidas a la programación de ingresos y gastos, enmarcados en los Objetivos y Lineamientos de Política Fiscal para 1978 y en las Bases para la Formulación de Corto Plazo.

PERSPECTIVAS

Un factor limitante para el desarrollo de la Técnica del Presupuesto por Programas en el Perú, está dado por la situación de crisis económica que afecta al País y que incluso tiende a proyectarse al mediano plazo. Este hecho que conlleva una fuerte restricción del Financiamiento Global sigue dando al Presupuesto el carácter de restrictivo, aún en mayor grado que en Ejercicios anteriores, no encontrándose el sustento necesario desde esta perspectiva, a la aplicación de la técnica del Presupuesto por Programas en base al costo de la actividad.

En el ejercicio presupuestal correspondiente al Bienio 1975-1976 se hicieron esfuerzos muy significativos para perfeccionar la Programación Presupuestaria, en términos de Directivas precisas orientadas a lograr una adecuada aperturación programática poniendo énfasis, asimismo, en la estimación de costos a nivel de las Actividades y Proyectos, no habiéndose obtenido los resultados esperados por la insuficiencia marcada de los recursos financieros, así como también por el todavía escaso conocimiento de la técnica, en los diversos niveles de la Administración Pública, a pesar de los esfuerzos de capacitación realizados principalmente a través de la Dirección General del Presupuesto Público.

Por otro lado, se espera lograr una mejor implementación del Sistema de Presupuesto a través de la institucionalización del mismo mediante la nueva Ley Orgánica de Presupuesto, en actual elaboración, la que considera Oficinas Sectoriales y Regionales de Presupuesto dependientes funcionalmente de la Dirección General del Presupuesto Público en su condición de Organismo Central del Sistema y una nueva normatividad presupuestaria acorde con la evolución de la técnica en este campo, aspectos que tienen por objeto consolidar los avances que en materia presupuestal se han venido logrando por encima de las dificultades económicas y financieras existentes.

Dentro de este contexto la Programación Presupuestaria futura, mediano plazo, deberá sustentarse sobre las bases de una priorización de metas contenidas en los Planes de Corto Plazo, adecuadas a posibilidades de ajuste como respuesta a factores de desviación cuyas causas sean de naturaleza exógena; igualmente se están realizando los estudios pertinentes orientados al redimensionamiento de la estructura institucional del Sector Público, de tal manera que el aparato público

quede definido funcional y racionalmente, que tienda, entre otros aspectos, a evitar la duplicidad de funciones.

Otra perspectiva en la utilización del presupuesto está referida a su empleo dentro de una orientación Regional. En este sentido existen experiencias anteriores; tal es el caso del Organismo de Desarrollo para el Norte y Centro del País, ORDENORCENTRO, creado sobre la base del Organismo de Desarrollo de la Zona Afectada por el Sismo de 1970, del Organismo de Desarrollo de Loreto, creado en 1977 y recientemente de los Organismos de Desarrollo del Sur-Oriente y de Puno, que persiguen el desarrollo acelerado de zonas deprimidas del País. Este aspecto conlleva la necesidad de que tanto la formulación de Planes de Desarrollo como la asignación de recursos vía presupuesto se orienten con criterio regional, buscando el máximo aprovechamiento de los recursos existentes en cada Región que permitan el logro de las metas de desarrollo que se pretenden alcanzar.

EL PENSAMIENTO DE HERBERT A. SIMON, PREMIO NOBEL DE ECONOMIA 1978

por Luis Rodríguez Mena*

* Director de Finanzas de la Universidad Simón Bolívar de 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.

El Comité Nobel de la Academia Sueca de Ciencias acordó conceder el Premio Nobel de Economía 1978 a Herbert Simon, estudioso de los problemas de toma de decisiones en las empresas y uno de los más destacados tratadistas norteamericanos en materia de Teoría de Organización.

Simon ha sido profesor durante más de treinta años en el Carnegie Mellon Institute de Pittsburg y ha dedicado la mayor parte de su vida profesional a tratar de desentrañar los complejos procesos mediante los cuales se producen los fenómenos administrativos en las organizaciones y a introducir conceptos y herramientas tendientes a facilitar la toma de decisiones a través del empleo intensivo de sofisticados instrumentos analíticos y de programación.

El veredicto de la Academia se fundamentó en "sus investigaciones sobre los procesos de decisión en las organizaciones económicas", lo cual ha dado origen, según ellos, a que "la empresa moderna y la investigación administrativa se basen principalmente en las ideas de Simon", quien fue calificado por el presidente del Comité como "el padre de la investigación en la organización empresarial".

Muy pocos investigadores en el área económico-administrativa han tenido el impacto que ha dejado Simon a lo largo de tres décadas como estudioso de la conducta del hombre en las organizaciones. "Creo que probablemente fue por el trabajo que realicé hace veinte años sobre cómo la gente toma decisiones", respondió cuando se le preguntó acerca de las razones por las que le otorgaron el galardón; "elaboré teorías sobre las decisiones que toman en cuenta la escasa información que la gente tiene disponible y los límites de su habilidad para efectuar cálculos complicados".

Una de las características más sobresalientes de Simon como investigador es la amplitud multidisciplinaria de sus trabajos los cuales

abarcen campos tan variados como teoría científica, investigación de operaciones, psicología de la organización, economía de la empresa, etc. Es quizás éste uno de los rasgos más importantes de su personalidad que lo ha llevado a polemizar en no pocas oportunidades con especialistas de otras disciplinas que vieron en sus incursiones científicas ciertos defectos atribuibles principalmente a uno de los aspectos más controvertidos y complejos de la ciencia y la técnica modernas: el traslado de conceptos de una disciplina científica a otra y el carácter de legitimidad que debe tener la asociación científica entre varias disciplinas.

1. La noción de ciencia de Herbert Simon

Las tesis científicas de Simon parten de una aproximación positivista a los fenómenos económico-administrativos de la organización. En una de sus principales obras, "El Comportamiento Administrativo", publicado por vez primera en 1947, afirma que: "En primer lugar, una ciencia administrativa, como cualquier ciencia, se ocupa puramente de las proposiciones fácticas. En el cuerpo de una ciencia no hay lugar para afirmaciones éticas. Siempre que tropezamos con afirmaciones éticas, podemos separarlas en dos partes: una fáctica y otra ética; y únicamente la primera tiene importancia para la ciencia".¹

Simon supone que es posible distinguir entre una verdad científica completamente "aséptica", es decir, desprovista de connotaciones éticas, y afirmaciones éticas, impregnadas de valores, las cuales no tendrían carácter de ciencia. Se postula así la "objetividad absoluta", especie de verdad científica completamente ajena a consideraciones finalistas y de obligatoria y general aceptación, independientemente la postura ética de quienes la formulen.

El instrumento administrativo queda así catalogado según Simon como una fría herramienta sin finalidad intrínseca, disponible a todos los fines pues serían éstos los que le otorgarían orientación valorativa. Surge así la *dicotomía hechos-valores* en el análisis de los fenómenos organizacionales.

¹Simon, Herbert A., *El Comportamiento Administrativo* (Madrid: Aguilar, 1962), p. 239.

Simon no explica cómo es posible desligar los criterios valorativos de toda experiencia humana; cómo el ser humano, en su actuación organizacional, puede separar tajantemente en cada una de sus acciones, el *medio de la finalidad*. ¿Es posible concebir una afirmación *fáctica* sin un trasfondo conceptual *ético*? ¿se puede llevar la objetividad a extremos tales como para que el hombre pueda actuar sin que implícita o explícitamente responda a una infraestructura conceptual valorativa, consciente o inconsciente? Simon deseaba dar a la ciencia de la administración un rigor similar al de las ciencias naturales y para ello nada mejor que aplicar a aquélla criterios analíticos similares a los de éstas, tratando a toda costa de evitar elementos valorativos que pudieran "empañar" todo esfuerzo científico en la investigación. Ello lo llevó a afirmar que "las proposiciones científicas son afirmaciones acerca del mundo *observable* y acerca de cómo él opera"² (subrayado nuestro). Esta noción reduce la investigación del ser humano en una organización a la sola *conducta observable*, descartando toda pesquisa que penetre más allá del comportamiento exterior del hombre. No era entonces científico —para Simon— la indagación acerca de las motivaciones, antecedentes y demás circunstancias que precedían la actuación concreta del ser humano en una relación de trabajo.

Tratando de hacer lo más fácilmente perceptible la dinámica grupal que se opera en un proceso administrativo, Simon simplificó asombrosamente la labor de investigación confinándola a la sola apariencia del fenómeno, descuidando su trasfondo y cayendo así en un claro ejemplo de reduccionismo científico.

El auge adquirido por las ciencias naturales para la época en que Simon anunció sus teorías, representaban un fuerte elemento de presión que exigía respuestas adecuadas a los estudiosos de las ciencias sociales. Adquirían entonces mayor fuerza las imputaciones de "ciencias inexactas" que se le atribuían al estudio del ser humano en una relación social-económica. Las exigencias acerca de un mayor rigor metodológico para las ciencias del hombre influía poderosamente en los científicos sociales dedicadas al estudio de la dinámica socio-técnica que se producían en una organización administrativa.

Fue entonces Simon quien introdujo las ideas positivistas de la época en el estudio del manejo de empresas, en un intento por excluir

²Ibid., p. 235.

criterios valorativos de la ciencia administrativa y circunscribirla a los "hechos visibles" y tratables con toda precisión. "Las proposiciones éticas, por otro lado, son expresiones de preferencias"³, afirmaba, tratando de eliminar todo juicio, toda subjetividad y cualquier elemento valorativo, del ámbito de la investigación. El gran problema de Simon fue precisamente el de querer "objetivizar" el análisis excluyendo de él los elementos más complejos de su totalidad analítica; el pretender separar valores y hechos en la conducta humana, de por sí indisolublemente ligados aún en el campo de las ciencias físicas; el desconocer que cualquier acción del hombre, por muy "objetiva" que se pueda ser, esconde tras de sí una cierta preferencia sobre otras acciones alternativas.

El conductismo o behaviorismo de Simon derivaría luego en el cuantitativismo positivista que adoptó en la década de los años sesenta con el desarrollo de modelos matemáticos para la toma de decisiones en las empresas. Sus tesis acerca del análisis de la conducta humana en la organización tienen antecedentes en las ideas de Watson acerca de la incognoscibilidad de la conciencia, de la negación de la introspección como fuente de conocimientos científicos, con lo cual el estudio científico se reduce a la observación y análisis de los llamados "reflejos condicionados" de Pavlov.⁴

La aproximación analítica del *behaviorismo* considera toda la conducta humana como un problema de estímulos y respuestas en el cual los primeros generarían los segundos y viceversa y su estudio implicaría el establecimiento de relaciones entre ambos tras lo cual se le daría explicación a todos los aspectos y formas de la conducta humana. Es así como el "homo administrativo" de Simon se estudiaría, en su interacción verbal con sus semejantes, con la total exclusión del *sentido* de sus palabras —los valores—, pues ello implicaría la introspección, categoría de análisis negada por el conductismo.⁵

El razonamiento de Simon acerca de la tajante distinción entre "hechos" y "valores" no está exento de algunas contradicciones. Al hablar del elemento relativo en la decisión afirma que "El *medio* limita inevitablemente las alternativas de que se dispone, y, por tanto, esta-

³*Idem.*

⁴Timashef, Nicolás S., *La Teoría Sociológica* (México: Fondo de Cultura Económica, 1961), p. 177.

⁵*Idem.*

blece el nivel máximo posible de consecución de un *objetivo*"⁶ (subrayado nuestro). Aquí el concepto de "medio" equivale al de "hechos", y el de "objetivo" al de "valor" o "finalidad". Evidentemente que la aceptación de la dependencia de los medios con respecto a los fines muestra con toda claridad la indisoluble unidad entre *hecho* y *valor*. Si la existencia de medios en acción supone una finalidad, ésta jamás podrá desligarse de aquéllos, a no ser que ello se haga como una de las etapas del análisis, el que necesariamente deberá concluir o adquirir sentido con la síntesis final de medios objetivos formando un todo unitario. Como lo afirma Mario Bunge: "el lenguaje de la ciencia contiene oraciones valorativas. No puede prescindirse de ellas al nivel pragmático porque en toda acción reflexiva —y la investigación científica lo es en alto grado— se dan relaciones de fines a medios. Y no podemos prescindir de los juicios de valor al nivel meta-científico porque a este nivel comparamos entre sí procedimientos y teorías, y damos normas a las que deseamos que se ajusten a los objetos comparados. La dicotomía hecho/valor no existe, pues, en el caso de la ciencia. Lo que refuerza la tesis de que la estimación del valor es un problema de conocimiento siempre que sea una estimación fundada".⁷

2. El criterio de "Racionalidad" de Simon

La teoría tradicional de la toma de decisiones proviene del concepto de *homo económico* de la teoría económica clásica, la cual considera al consumidor como un ser omnisciente, utilitarista y altamente analítico. Considera que la racionalidad de ese *homo* es la constante de su comportamiento, el cual supone que todas sus elecciones están motivadas por la búsqueda de un *óptimo* que se obtiene a través de una secuencia en la que el sujeto conoce *todas* las alternativas posibles acerca de cómo invertir su dinero; tiene a su alcance *toda* la información necesaria acerca de ellas; las evalúa exhaustivamente; y adopta el curso de acción que logra optimizar su función utilitaria para lo cual, como es de suponer, dispone de todo el tiempo necesario.

El *homo económico* tiene su pariente en la administración, el *homo administrativo*, también omnisciente, optimizador profundamente analítico y marcadamente utilitario.

⁶Simon, Herbert A., *op. cit.*, p. 8.

⁷Bunge, Mario, *Ética y Ciencia* (Buenos Aires: Ediciones Siglo Veinte, 1976), p.

El *homo administrativo* se comportaría ante una situación de toma de decisión institucional, de igual forma que su pariente, lo que le permitiría dirigir organizaciones exitosas y altamente productivas.

Contra esta idealización de la conducta humana reaccionó Simon cuando estudió los procesos de toma de decisiones empresariales. El concepto de comportamiento humano no podía ser un producto abstracto-idealista alejado por completo de la realidad. Evidentemente el *homo económico* sólo existía en la mente de quienes lo crearon, enormemente distanciado del patrón real de actuación del ser humano en calidad de consumidor y también desempeñándose en una relación de trabajo.

El edificio conceptual construido por la Economía Clásica y por la Teoría Tradicional sobre la base de tales *homos* no podía ser otra cosa que un mero ejercicio intelectual sin utilidad práctica alguna, desprovisto de validación empírica en su carácter de fenómeno social sujeto a leyes materiales dentro de una especificidad determinada.

El análisis empírico de la realidad ha demostrado que, al contrario de lo que supone la Teoría Económica Clásica y la Teoría Administrativa Tradicional, el ser humano por lo general no "optimiza" sino que más bien "se satisface" obteniendo las mayores ventajas posibles con su comportamiento. Como lo expresa Simon: "La Teoría Administrativa es, particularmente la teoría de la racionalidad intencionada y limitada del comportamiento de los seres humanos que se dan por satisfechos porque no tienen la inteligencia necesaria para conseguir el máximo".⁸

Aun cuando Simon logró captar con cierto realismo la conducta del hombre ante alternativas de elección, introduce un elemento, ciertamente polémico en la anterior definición, como lo es el concepto de "inteligencia" como limitante de la elección racional.

Es quizás más complejo el cuadro de variables que influye en la conducta del ser humano enfrentando a la elección. Sin tratar de definir el vocablo inteligencia, el cual por lo demás está sujeto a amplia controversia, es importante señalar que la elección "satisfactoria" y no "óptima" se debe tanto a motivaciones de orden emocional o a limita-

⁸Simon, Herbert A., *op. cit.*, XXIII

ciones de tiempo-espacio-circunstancias, como a factores relacionados con niveles de inteligencia del sujeto.

De acuerdo con Simon, el *homo económico* selecciona la mejor alternativa entre todas las que tiene a su alcance; su pariente, el nuevo *homo administrativo* de Simon "se contenta con...", es decir, "busca el camino de acción que sea satisfactorio a lo bastante bueno".⁹ El *homo económico* se entiende con el "mundo real" y trata de resolver sus situaciones particulares enfrentando ese mundo en toda su complejidad. El *homo administrativo* trabaja con una versión simplificada de ese mundo real, convencido como está que no puede aprehenderlo en toda su inmensa complejidad y de que además dentro de ésta "las cadenas más trascendentes de causas y consecuencias son breves y sencillas".¹⁰

Simon le señala dos características, a su juicio importantes, a su *homo administrativo*. Por una parte, el hecho de no tener que buscar el máximo sino que se conforma con llegar a "cierto límite" le felicita enormemente su acto de elección sin comprometerlo en la agobiante tarea de tener que examinar previamente *todas* las alternativas y cerciorarse además de que no ha excluido ninguna. Por otra parte, "puede tomar sus decisiones siguiendo unas reglas relativamente sencillas y manejables, que no piden imposibles a su capacidad de pensamiento porque trata al mundo más bien como 'vacío', e ignora la 'interrelación de todas las cosas, (tan paralizadora del pensamiento y de la acción)'".¹¹

De esta forma, el comportamiento "irracional" del *homo económico* Simon lo convierte en el comportamiento "racional" de su *homo administrativo*, que viene a ser entonces el opuesto de su homónimo de la Escuela Clásica de Administración.

Cuando Simon trata de definir la racionalidad, expresa, no lo que ella es, sino de lo que se *ocupa*. De esta manera, afirma que "la racionalidad se ocupa de la elección de alternativas preferidas de actividad de acuerdo con un sistema de valores cuyas consecuencias de comportamiento pueden ser valoradas".¹²

Sin entrar a considerar la posible confusión que puede generar la

⁹*Ibid.*, XXIV

¹⁰*Idem.*

¹¹*Idem.*

¹²*Ibid.*, p. 73.

traducción al castellano del texto original en inglés de la anterior definición, puede notarse claramente un criterio contrasentido en la catalogación que hace el autor de la racionalidad en cuanto a su carácter valorativo (o “ético”, para decirlo con otra expresión de Simon), lo cual sin duda alguna daría lugar a la exclusión de la conducta racional como objeto de estudio de la Ciencia Administrativa, según lo ya expresado en apartes anteriores.

Al referirse a los procesos mentales de la racionalidad, Simon expresa, citando a Jacques Hadamard, que “se ha demostrado que muchos de los pasos de la invención matemática —siendo de suponer que no hay otra cosa más racional— son subconscientes, y esto es cierto, desde luego, en cuanto a los procesos más sencillos de solución de ecuaciones. Además, si no se considera la conciencia como un elemento de racionalidad ¿se admiten únicamente los procesos deliberados de adaptación o se admiten también los no deliberados?. La mecánografa se entrena para golpear una tecla concreta como respuesta al estímulo de una letra determinada. Una vez aprendido, el acto es inconsciente, pero deliberado. Por otra parte, cualquier persona retira instintivamente el dedo que se ha quemado. Esto es ‘racional’ en el sentido de que sirve a una finalidad útil; pero, desde luego, no es una adaptación ni consciente ni deliberada”.¹³

En estos conceptos Simon reafirma, por una parte sus ideas *positivistas*, en este caso *cuantitativistas*, cuando le otorga al razonamiento matemático la más elevada jerarquía de racionalidad; pero por otra parte, parece contradecirse al reconocer las bases “inconscientes” o “deliberadas” de la acción humana. La situación se torna todavía más compleja cuando identifica lo “útil” con lo racional, lo cual lo sitúa en el plano de calificar *valorativamente* las decisiones, que es precisamente lo que él mismo trata de excluir de ellas para poderlas así incluir como objeto de la investigación científica en administración.

Simon complica aún más sus razonamientos al afirmar que “cuando se recurre a una prueba subjetiva, resulta racional que un individuo se medicina contra una enfermedad si cree que la medicina le curará de ella. Cuando se recurre a una prueba objetiva, el comportamiento es racional únicamente si la medicina es en realidad eficaz”.¹⁴

¹³*Idem.*

¹⁴*Idem.*

Simon distingue aquí entre prueba "objetiva" y prueba "subjetiva" de la conducta racional, introduciendo así nuevamente aspectos valorativos y utilizando éstos como criterio para la determinación de la racionalidad en la toma de decisiones. No explica con qué elementos y en qué medida se debe juzgar el "sí cree" de la conducta del aludido paciente, ni tampoco el por qué tan importantes elementos como lo son los resortes del inconsciente no deben ser estudiados como objeto científico. Resulta así evidente la participación decisiva de factores éticos o valorativos en la conducta individual, en los que sin duda residen buena parte de las determinaciones que dan origen a las decisiones humanas y sin cuyo estudio riguroso será imposible conocer debidamente los criterios de racionalidad subyacentes en las decisiones.

Por último, Simon se pregunta cuáles son los objetivos o valores bajo los cuales debe juzgarse la racionalidad. Ante los variados puntos de vista que pueden servir de patrón para determinar si se actúa o no racionalmente, se pronuncia por utilizar el término racional con los adverbios apropiados.¹⁵ En tal sentido, denomina "objetivamente racional" a una decisión si "es en realidad el comportamiento correcto para maximizar unos valores dados en una situación dada. Es subjetivamente racional si maximiza la consecución relativa al conocimiento real del sujeto. Es conscientemente racional en la medida en que el ajuste de los medios a los fines haya sido realizado deliberadamente (por el individuo o por la organización). Una decisión es 'organizativa-mente' racional si se orienta hacia las finalidades de la organización; es 'personalmente' racional si se orienta hacia las finalidades del individuo".¹⁶

Los criterios de Simon arrojan una serie de dudas en cuanto a la precisión de los términos empleados. El "conocimiento real del sujeto" puede ser defectuoso en lo referente a una deficiente información o formación de éste y, sin embargo, su conducta se catalogaría como racional de acuerdo a Simon, quien no distingue la diversidad de niveles de conocimiento que puede haber entre los sujetos, lo que sin duda anularía cualquier intento por calificarlos a todos de racionales aun cuando actúen con base en diferencias muy marcadas en sus niveles de conocimiento reales. Por otra parte, el solo hecho de que un individuo de manera *consciente* ajuste medios a fines, no parece ser razón suficiente

¹⁵*Idem.*

¹⁶*Ibid.*, p. 74

para calificarlo de racional, pues su actuación, aunque consciente, puede adolecer de serias deficiencias de lógica en el razonamiento.

3. La tesis de "eficiencia" de Simon

Simon distingue el criterio de eficiencia de las organizaciones comerciales del de las no-comerciales, estableciendo para las primeras lo que llama "eficiencia de balance", expresada en los siguientes términos: "la elección de aquella alternativa, entre todas las que dispone el individuo, que proporcione mayor rendimiento neto (en dinero) a la organización".¹⁷ Esta definición de eficiencia se subordina al principio lucratista de la empresa privada por el cual éstos existen solamente para producir beneficios monetarios para sus dueños, lo que supone en la práctica la preeminencia del objetivo de la ganancia por encima de cualquier otra consideración de orden social o de interés general.

Este criterio se sustenta en el hecho de que el dinero constituye un denominador común que permite medir monetariamente los gastos y los ingresos y facilitar así la determinación de los beneficios económicos de los propietarios. Dicho concepto resulta luego ampliado a factores no mensurables en términos monetarios los cuales se incluirán también en el caso de organizaciones no comerciales e inclusive de las comerciales partiendo del supuesto, en el caso de estas últimas, de que los dirigentes de esas organizaciones no persiguen únicamente la obtención de utilidades sino también cuestiones de interés público y bienestar del empleado, aun cuando ello no se relacione directamente con el estado de ganancias y pérdidas.¹⁸ Además de ello, existirían también factores no monetarios en el funcionamiento *interno* de las organizaciones comerciales, como lo son, por ejemplo las decisiones de un departamento de personal.

Tal y como puede apreciarse, Simon se ve obligado con frecuencia a hacer salvedades y aclaratorias en sus conceptos, lo que a veces le hace caer en contradicciones. En el caso de la eficiencia, su deseo de despojar este concepto de todo contenido valorativo o ético lo lleva a circunscribirlo, en primer lugar, a la prueba de cuantificación monetario-lucrativa, especie de cartabón para determinar si una deci-

¹⁷*Ibid.*, p. 164.

¹⁸*Ibid.*, p. 165.

sión es eficiente o no. Pero ante la evidente estrechez de la noción trata de ampliarla, o mejor, de corregirla bajo el supuesto de que las empresas comerciales no persiguen únicamente la obtención de utilidades sino también cuestiones de interés público, con lo que de hecho está introduciendo elementos marcadamente éticos en su concepto, de lo cual surge la inevitable pregunta: ¿cómo determinar entonces la eficacia? Simon no ofrece respuestas a la interrogante. En segundo lugar, al quedar las organizaciones no lucrativas prácticamente excluidas del criterio de eficiencia por cuanto en éstas no es posible, en la casi totalidad de los casos, cuantificar en términos monetarios los efectos de sus decisiones, surge la pregunta ¿cómo evaluar la actuación de estas entidades? Simon trata de ofrecer una respuesta, cuando expresa que "el criterio de eficiencia no puede ser aplicado a las decisiones de los organismos gubernativos sin considerar los efectos económicos que puedan tener las actividades de estos organismos. En el lenguaje del economista, el problema de la eficacia de un organismo público debe ser abordado desde el punto de vista de equilibrio general y no del equilibrio parcial".¹⁹

Esta explicación, aun cuando aporta un nuevo elemento de utilidad en la comprensión del efecto de las acciones institucionales, deja aun ciertas preguntas por responder. Por otra parte, el análisis de la eficiencia en función del equilibrio general de la economía y no del equilibrio parcial no es exclusivo de los organismos públicos. Las decisiones de empresas privadas de cierta magnitud también tienen que ser vistos a la luz de su impacto en la economía, para no referirnos al caso de las empresas transnacionales; es ésta precisamente una de las tareas de la planificación nacional. Por otra parte, ¿Cómo evaluar *cuantitativamente*, sin que medie aspecto ético o valorativo alguno, la decisión de un gobierno de nacionalizar una industria básica?, o a la inversa, de devolver al sector privado una industria nacionalizada con anterioridad? ¿No son estos aspectos "de valor" de la incumbencia de la investigación científica? ¿Es posible desligar aquí, como en muchos casos, aspectos "de hecho" de aspectos "éticos"? Cuando se incrementa un sueldo, se eleva el precio de un producto, o se rechaza, o se aprueba una cláusula contractual, o se negocia un contrato, ¿es realmente posible hablar de situaciones de hecho *separadas* de elementos subjetivos o de valor?

¹⁹*Ibid.*, p. 165.

Por último, el supuesto de Simon en cuanto a que el empresario privado no persigue exclusivamente el beneficio sino que también se preocupa del interés público o del bienestar del empleado, es ciertamente discutible. Hoy día ya nadie discute de que con muchísima frecuencia bajo las acciones supuestamente filantrópicas del empresario se esconde una finalidad de evasión fiscal o de mejora de imagen ante la comunidad. Por otra parte, las más de las veces las conquistas salariales y de beneficios sociales de carácter laboral son más productos de las luchas sindicales que de las bondades de propietarios de empresas.

4. La "teoría del equilibrio" de Simon

De acuerdo a la tesis del equilibrio de Simon, cuando un individuo actúa en una relación de trabajo en una organización, se enfrenta a dos tipos de decisiones: la decisión de *participar* y la decisión de *producir*, estando la primera basada en el llamado *equilibrio de la organización* el cual puede expresarse en términos del balance que exista entre lo que el individuo *aporta* y lo que a su vez *recibe* de la organización. En términos generales, los supuestos de esta teoría son los siguientes:²⁰

a) La organización constituye un sistema de conductas sociales inter-relacionadas.

b) Cada participante y cada grupo recibe alicientes de la organización por su contribución a la misma.

c) El individuo continuará trabajando en la organización en tanto los alicientes que reciba sean mayores que su contribución. La valoración que el individuo hace de su relación con la organización la lleva a cabo con base en sus propios valores lo cual puede o no incluir aspectos distintos de los puramente económicos.

d) Las contribuciones que efectúan los distintos grupos constituyen fuentes de los cuales la organización crea alicientes para otros grupos.

e) El equilibrio se produce cuando la organización logra mante-

²⁰Tosi, Henry L., *Theories of Organization* (Chicago: St. Clair Press, 1975), p. 65 y ss.

nerse proveyendo alicientes a sus miembros y obteniendo de éstos sus contribuciones.

De acuerdo a lo anterior, un incremento en los *alicientes* por sobre las contribuciones da lugar a un aumento en la propensión del individuo a permanecer en la empresa; por el contrario, un incremento de las *contribuciones* por encima de los alicientes da origen a una reducción en la propensión a permanecer en la organización. Aspectos tales como la satisfacción que deriva del solo hecho de trabajar en la empresa, el grado de identificación con los miembros del grupo, así como otros factores económicos son, según Simon, elementos que afectan la relación alicientes-contribución.

Tomando el caso de una empresa, Simon establece que existen tres tipos de participantes: los empresarios, los empleados y los clientes.²¹ Cada uno de ellos tendrá su nivel de alicientes y de contribuciones en una determinada organización. Aplicando los principios economicistas y utilitarios del *homo económico*, Simon expresa que el empresario persigue el beneficio, los empleados buscan el salario y la clientela desea el intercambio favorable de precios por productos. Más adelante modifica su anterior criterio cuando expresa que "Desde luego, en cualquier organización real el empresario contará con muchos alicientes, fuera de los puramente económicos que hemos mencionado: prestigio, buena voluntad, lealtad, etc."²²

Cuando afronta la pregunta capital en materia del objetivo de la organización, Simon trata de simplificar al máximo la complejidad real del problema. Situado ante una perspectiva de objetivos múltiples provenientes de los varios tipos de miembros que existen en la empresa (propietarios, empleados y clientes, básicamente) y eludiendo la adopción de un criterio que lo lleve a suponer que dicho objetivo no es de ninguno de los tipos de miembros sino de una "mente de grupo, de alguna entidad orgánica que está encima de sus componentes humanos", Simon escoge una vía fácil pero no exenta de dificultades conceptuales: la de afirmar que el objetivo de la organización o empresa es, indirectamente, un objetivo personal de *todos* los participantes.

Esta afirmación presenta varios puntos débiles. En primer lugar, la

²¹Simon, Herbert A., *op. cit.*, p. 17

²²*Ibid.*

anterior afirmación en el sentido de que el empresario “busca el beneficio, es decir, el exceso de los ingresos sobre los gastos”, difícilmente puede ser asimilado como objetivo —ni siquiera compartido— de los empleados y los clientes. Y ello por una razón muy sencilla, de que la trilogía constituye una *totalidad dialéctica*: el aumento de las ganancias del empresario puede hacerse a costa de bajos salarios o de altos precios, o de ambas cosas, salvo situaciones de compresión de gastos no relativos a personal como consecuencia de una mayor productividad, aunque aquí también podrían detectarse efectos lejanos sobre salarios y ventas de otras empresas; una elevación salarial puede hacerse con cargo a los precios o a la ganancia; o a los dos simultáneamente; a su vez, una reducción en el precio de un artículo puede realizarse bajando los salarios o bajando la tasa de ganancia, o con la compresión de otros gastos ya mencionados, lo cual tendría el mismo efecto que se trata de destacar. Por lo tanto, la supuesta homologación de objetivos que trata de hacer Simon adolece de serias dificultades conceptuales.

En segundo lugar, la noción de *sistema cerrado* que Simon aplica al análisis de la organización (acerca de lo cual no nos extenderemos por constituir un tema bastante amplio que amerita, por sí solo, consideración separada) lo lleva a considerar que los objetivos de cada tipo de miembro *sólo* es posible lograrlos mediante el mecanismo de la organización empresarial privada, lo que le da, quizás inadvertidamente, una fuerte connotación ideológica (o ética, para utilizar el mismo término de Simon) a su planteamiento.

5. La “Nueva ciencia de la decisión” de Simon

Uno de los trabajos que más ha dado renombre a Herbert Simon es el referido a los procesos automáticos de decisión empresarial.²³ Sus esfuerzos los dirigió a simplificar la labor ejecutiva de nivel medio sustituyendo por máquinas procesadoras de información la labor de toma de decisiones de los estratos gerenciales situados entre la plana directiva y los escalones operativos.

De esta forma, distinguió entre “decisiones programables” y “de-

²³Resumidos en Simon, Herbert A., *The New Sciences of Management Decision* (New York: Harper and Row Publishers, 1960), obra en la cual se basan los comentarios de este aparte.

cisiones no programables", entendiendo por las primeras aquellas susceptibles de ser adoptadas mediante mecanismos automáticos llevados a cabo por computadoras; y por los segundos, las que debían dejarse al arbitrio ejecutivo dado el sinnúmero de variables no computables que debían ser tomados en cuenta por quienes debían formular la discusión.

Las decisiones programables serían aquéllas de carácter rutinario, repetitivo, para los cuales se elabora un procedimiento determinado que sirve de norma para resolver un problema de carácter recurrente manejable con variables predeterminadas las cuales no requieren ser repensadas en cada oportunidad en que sucede el caso concreto sino que debe aplicarse una decisión estandarizada.

Las decisiones no-programables son diferenciadas, "no estructuradas" y especiales. Ocurre aquí que los hechos que exigen la decisión son de carácter eventual, generalmente complejos y con frecuencia de una importancia tal que merecen un tratamiento especial a la luz de consideraciones excepcionales. Para estos casos no es posible establecer un procedimiento detallado o "programa" de la decisión.

La programación de decisiones supone la utilización de herramientas cuantitativas a través de la construcción de modelos matemáticos que conlleva la determinación de funciones y la obtención de estimaciones empíricas de parámetros numéricos del modelo para finalmente llegar al curso de acción "óptimo" en el cual se maximizan dichas funciones.

Se establecen ciertas *condiciones* para la legitimidad del empleo de tales técnicas. En primer lugar, las características básicas del problema deben ser objeto de tratamiento matemático, es decir, expresados en términos cuantitativos. En segundo lugar, el modelo exige que se asignen valores numéricos a ciertos parámetros antes de ser aplicados a situaciones concretas. En tercer lugar, las especificaciones del modelo deben ajustarse al tipo de herramienta matemática a ser usada. Y por último, el tiempo y costo estimados para la solución deben estar acordes con las dimensiones y la importancia del caso concreto.

Con respecto al cumplimiento de las condiciones anteriormente anotadas, Simon observa con mucha agudeza, que con frecuencia las mismas se pasan por alto a la hora de buscar remedios a los problemas

de naturaleza económica y administrativa, aspecto este que ha sido objeto durante mucho tiempo de las más severas críticas en cuanto a la utilización de los métodos cuantitativos en la forma de decisiones. Estas críticas en modo alguno desconocen la importancia de la herramienta matemática en sí, sino a su utilización en casos cuyas variables cualitativas descartan el empleo válido de modelos matemáticos so pena de invalidar por completo los resultados que se obtengan.

Simon habla de la "afasia del matemático", para referirse a la práctica muy común de *adaptar* el problema a la herramienta matemática, y no a la inversa, que es como debe hacerse pues de lo contrario lo que se "resolvería" sería un problema *creado* por el investigador en lugar del problema *real* que le ha sido presentado.

En este aspecto las tesis de Simon han sido de gran valor para los procesos administrativos de las organizaciones complejas, lo que ha permitido el manejo de un gran volumen de decisiones en un tiempo relativamente breve y con un grado de confiabilidad muy elevado.