

ASOCIACION INTERAMERICANA E IBERICA DE PRESUPUESTO PUBLICO

AUTORIDADES DE ASIP

CONSEJO DELIBERANTE

Presidente	
Sr. Antonio AMADO	Brasil
1er Vicepresidente	
Sr. Federico MONTERO HITA	España
2o Vicepresidente	
Sr. Carlos ALTAMIRANO TOLEDO	México
Auditor Titular	
Sr. Stalin NEVARES	Ecuador
Auditor Suplente	
Sr. Pedro NARANJO ESCULFI	Venezuela

CONSEJO EJECUTIVO

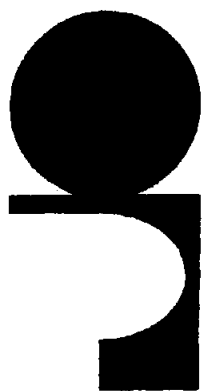
Presidente	
Sr. Miguel Angel BOLIVAR	Argentina
1er Vicepresidente	
Sra. Rosalva BRAVO de VARGAS	Costa Rica
2o Vicepresidente	
Sr. Isaac UMANSKY	Uruguay
Secretario Ejecutivo	
Sr. Horacio MUSCIA	Argentina
Director de Administración	
Sr. Alfredo AGULLEIRO	Argentina
Director de Capacitación y Asistencia Técnica	
Sr. Angel GOROSTIAGA	Argentina

DIRECCION DE LA SEDE

Florida 1 - Piso 5 - Oficina C (1005) Buenos Aires, ARGENTINA
Teléfonos: 331-2449 - Horario: 10 a 17 horas (hora de Argentina)

PUBLICACION DE LA ASOCIACION INTERAMERICANA E IBERICA DE PRESUPUESTO PUBLICO

Secretario de Redacción
Sr. Adolfo RINALDI



**ASOCIACION
INTERAMERICANA
E IBERICA DE
PRESUPUESTO
PUBLICO**



EDITORIALPág. 7

EL PROCESO PRESUPUESTARIO EN UN CONTEXTO TURBULENTO
Por Angel R. GorostiagaPág. 9

PLANIFICACION NORMATIVA Y PLANIFICACION SITUACIONAL
Por Carlos MatusPág. 45

EL PRESUPUESTO: ASPECTOS DE ORGANIZACION
Por A. PremchandPág. 95

El punto de partida de la situación actual lo podemos ubicar en la crisis de la deuda externa Latinoamericana, en 1982. Entre las causas de la misma, encontramos elevados déficit fiscales, originados en un fuerte crecimiento del Gasto Público, iniciado en la Década del 30 y que adquirió mayor fuerza en los últimos años, no acompañado por un crecimiento de los Recursos Públicos. Los déficit fiscales produjeron desequilibrios internos y externos de la economía.

La Década del 80, en particular su segunda parte, se caracteriza en la búsqueda del equilibrio perdido a través de la aplicación de programas de ajuste de la economía y en especial, del Sector Público, necesarios para lograr la estabilidad económica. Sobre el particular entendemos conveniente efectuar breves reflexiones acerca de la situación actual y los mencionados programas de ajuste. En primer lugar se requiere visualizar el contexto macroeconómico de muchos de nuestros países. No podemos dejar de señalar la existencia de un bajo nivel de desarrollo, con estancamiento y una coyuntura recesiva; altos niveles de desocupación, subocupación y desempleo disfrazado; una elevada e inestable inflación y un desproporcionado endeudamiento externo.

En segundo lugar, las políticas en aplicación, en términos generales, dan prioridad a la estabilidad de precios y al equilibrio del sector externo y no al incremento de la ocupación, ni al crecimiento con estabilidad. Es más, parecería que el desempleo no preocupa, que la disminución de la actividad económica y la existencia de una significativa marginalidad e incluso pobreza crítica, tampoco.

Una tercera consideración se refiere al cuestionamiento del sector público. En pocos años hemos transitado desde creer que el estado era motor principal de desarrollo a pensar que el mismo es la causa de los problemas de la economía.

Lo antes expuesto nos lleva, entendemos, a la necesidad imperiosa de impulsar el desarrollo de líneas de pensamiento propias y novedosas.

No debemos aceptar las ideas del pasado como definitivas, hay que revisarlas críticamente a la luz de la experiencia. No debemos aceptar pasivamente las nuevas corrientes de pensamiento, hay que "filtrarlas".

No podemos olvidar la necesidad del desarrollo pleno, ni la equidad en la distribución del ingreso. No podemos olvidar la necesidad de evitar el desempleo (o disminuirlo) ni la búsqueda de soluciones a los problemas de la marginalidad y la pobreza.

No podemos dejar de considerar las características del ajuste fiscal: si se reducen los gastos ¿cuáles son sus consecuencias?; si se incrementan los recursos ¿cuáles son sus repercusiones? No podemos dejar de plantear la necesidad de dar racionalidad (en la asignación de los recursos escasos) al ajuste. Debemos pensar creativamente y actuar en consecuencia; crear, innovar en la búsqueda de soluciones; imaginar procedimientos para su aplicación; ser solidarios en esa búsqueda, que requiere impulsar un cambio profundo de mentalidad y de actitud.

2

3

4

5

6

7

8

9

10

11

12

13

14

15

16

17

18

19

20

21

22

23

24

25

26

27

28

29

30

31

32

33

34

35

36

37

38

39

40

41

42

43

44

45

46

47

48

49

50

51

52

53

54

55

56

57

58

59

60

61

62

63

64

65

66

67

68

69

70

71

72

73

74

75

76

77

78

79

80

81

82

83

84

85

86

87

88

89

90

**EL PROCESO PRESUPUESTARIO EN UN CONTEXTO
TURBULENTO**

Por Angel R. Gorostiaga



El presente trabajo, tiene como origen una fundada preocupación de los hombres de presupuesto para buscar alternativas imaginativas, que permitan a este instrumento constituirse en un complemento eficaz de la implementación de políticas que los países de América Latina y el Caribe diseñen para enfrentar la difícil situación en la cual les toca desenvolverse.

Se sustenta en la idea de que el Proceso Presupuestario no es un fin en sí mismo, sino un importante medio para llevar adelante una determinada Política Fiscal, que a su vez está orientada por una Política Económica. Dando por supuesto que ésta se traza para alcanzar objetivos fijados atendiendo a las restricciones del contexto, es incuestionable que un contexto inestable, caracterizado por cambios veloces, arrfunicos y profundos, plantea una problemática por la cual las respuestas tradicionales se tornan inconducentes, y hasta contraproducentes.

El trabajo comienza -Parte I- con una tipificación del contexto en los países desarrollados, que conocidos autores califican de turbulento, atendiendo a las características antes citadas. Se puntualiza un distingo semántico con crisis, y se hace hincapié en su indudable repercusión en el escenario de América Latina y el Caribe. Además, se analiza estructuralmente la situación económica de esta región, al concluir la década del 80.

En la segunda parte, dejando en claro que el campo de maniobra de los gobiernos se encuentra sumamente acotado por el general desprestigio del sector público, se pasa revista al herramental del que la Política Fiscal dispone para orientar la formulación del presupuesto, en la búsqueda de sus objetivos de tipo macroeconómicos. Se comentan, también, las técnicas presupuestarias aplicadas en la persecución de una mayor eficiencia en la asignación de recursos.

El escenario en donde se ha desarrollado el proceso presupuestario en América Latina en estos años, es el tema de la Parte III. Tipificado por dimensiones inéditas de inflación, recesión y endeudamiento, fue campo de negociaciones con acreedores financieros y monitoreo de organismos internacionales, resueltos en Programas de Ajustes apoyados en la utilización de la Programación Financiera. Se comenta esta técnica, y se puntualizan las restricciones emergentes para el Presupuesto Público.

Por último -Parte IV- se enfatiza la necesidad que, frente a este contexto turbulento, la Administración Financiera del Gobierno en general, y el Proceso Presupuestario en particular, se articulen en una gestión de tipo estratégico, capaz de conferirles una flexibilidad y capacidad adaptativa congruente con una situación exógena incierta, inestable, con cambios veloces y profundos. A partir de este marco, se proponen las bases conceptuales para una sustancial modificación al Presupuesto, procurando asentar su formulación, discusión, ejecución y control en dos funciones básicas: Control Parlamentario y Dirección Ejecutiva. Estas se originan en los roles que les cabe desempeñar a los dos Poderes del Estado involucrados en el Proceso, a saber: Legislativo y Ejecutivo.

Se tiene plena conciencia de la amplitud de giro que significa el enfoque, así como de los rechazos que se pueden originar al tratarse de una modificación sustancial en prácticas que llevan muchos años de aplicación, profundamente internalizadas en las instituciones públicas. Nos alienta el viejo adagio de "a grandes males, grandes remedios". Nos darán y renovarán fuerzas las oposiciones; nos

desalentará y nos hará desistir del empeño, el llegar a la convicción de la incorrección técnica de la propuesta.

I. CONTEXTO TURBULENTO Y SITUACION ESTRUCTURAL

El proceso presupuestario gubernamental, es una parte, un subconjunto, del proceso administrativo del Gobierno. Entre las muchas cosas que el hombre ha aprendido en los últimos tiempos en Administración, es de incuestionable importancia el tema de la estrecha vinculación y mutua influencia de la organización y su contexto. En consecuencia, no se puede abordar la cuestión presupuestaria en Latinoamérica y el Caribe, sin tipificar cuidadosamente el contexto o entorno en el que debe desenvolverse.

La teoría de sistemas nos enseña que contexto, medio ambiente, habitat o entorno, es todo aquello que no perteneciendo al sistema bajo análisis, influye y es influenciado por aquél. No es algo necesariamente material y físico, sino un conjunto de factores actuantes. En este conjunto se observan factores con diferente grado de influencia, "más próximos" y "menos próximos", por lo que se suele usar el calificativo de "micro contexto" y "macro contexto" respectivamente.

Si nos situamos en el proceso presupuestario de uno cualquiera de nuestros países, distinguiríamos tres niveles en su contexto:

- el emergente de las condiciones en el propio país;
- la influencia proveniente del resto de los países latinoamericanos;
- la originada en el escenario mundial.

A los efectos de este trabajo, al realizar nuestros análisis a un grado de generalización bastante elevado, caracterizaremos un contexto latinoamericano y uno mundial. Es obvio que entre los países latinoamericanos existen diferencias, muchas veces profundas, en su cultura, desarrollo económico, regímenes políticos, condiciones sociales, etc.; pero también es evidente que los problemas básicos que deben enfrentar, al iniciarse la última década del siglo, son bastante similares, lo que permite una caracterización global.

La realidad del contexto mundial -en especial de los países desarrollados- define su actitud y acción en relación a los países latinoamericanos, y provoca efectos en lo que hemos convenido en llamar el micro contexto. Las condiciones que se generan en éste, deben ser necesariamente atendidas por los Gobiernos al diseñar su Estrategia. Este se define en Política, una de las cuales es la Política Fiscal, que se operacionaliza en el Presupuesto Público. Por ende, el diseño y formulación de éste, está en gran medida condicionado por los desafíos que se deben afrontar; tendría que ser la respuesta racional de los Gobiernos a las amenazas y oportunidades que surgen del entorno, jamás un documento repetitivo, ni dirigido a la consecución de objetivos aislados.

Para denominar el contexto que nos toca vivir en estos años, se ha generalizado el uso del vocablo turbulencia. Algunos hablan de crisis, pero esta palabra tiene una acepción más dirigida a calificar un momento, un instante de rompimiento, el punto de inflexión de un proceso. Es el uso que ha impuesto Khun en su ya clásica obra "La estructura de las revoluciones científicas". Para este autor, una "crisis" en el desarrollo científico, se produce cuando un paradigma, vigente y aceptado hasta entonces, muestra su incapacidad para dar respuesta a los nuevos problemas y es sustituido por otro. Es el momento de la crisis en la ciencia, del rompimiento con un modelo vigente. Esta idea de

fractura, de cambio brusco, también se utiliza en el campo económico-social, y así se habla de "crisis de la deuda" "crisis de los precios del petróleo".

En cambio, turbulento, más que a un momento, se aplica al estado de una cosa. Lo turbulento es inestable, y por ende puede abarcar varias crisis. La característica de un contexto turbulento es el reinado de la incertidumbre, emergente de la velocidad y profundidad del cambio. Entre las facultades del ser humano, no se encuentra la de conocer el futuro; siempre ha tenido que desenvolverse en la incertidumbre. Se ha defendido pronosticando y adivinando. La respuesta científica es pronosticar, proyectando sobre las condiciones del pasado. Pero cuando ese pasado deja de ser un "anticipo", un basamento de "lo por venir", el grado de incertidumbre se agudiza, aumenta nuestra sensación de riesgo, se pierde la confianza en métodos ya probados y conocidos. Se debe trabajar con escenarios futuros alternativos, que determinarán variaciones en el ritmo, orientación y hasta en la naturaleza de las acciones a emprender, según se dé uno u otro. Significa que, posiblemente, para cada cadena de acciones se precisaría una estructura organizacional diferente. Es evidente que esto es ineficiente en términos de costos, por lo cual se hace necesario contar con una organización capaz de adaptarse con prontitud y eficacia a las cambiantes condiciones. Se hace imprescindible la utilización del modelo conocido como organización flexible.

El entorno mundial actual presenta características muy especiales, con dimensiones sociales y políticas de indudable relevancia. Alvin Toffler nos habla de una Tercera Ola, iniciada alrededor de 1970. Peter Drucker se ocupa de "las nuevas realidades", y señala 1973 como una "divisoria entre dos eras". Más allá de la llamativa coincidencia entre estos autores, es evidente que a partir de la década de los 60, el mundo ha sido sacudido por profundos cambios. Para Toffler, a una Primera Ola, agrícola, dependiente de la naturaleza, sucedió una Segunda, industrial-mecánica, independiente de la naturaleza. La Tercera Ola, identificada por este autor, es la de la electrónica, la información y el conocimiento barato; interdependiente con la naturaleza. Este período se caracteriza por cambiantes pautas de energía, nuevas formas de vida familiar, avanzados métodos de fabricación, resquebrajamiento del sistema de valores. Advierte que se libra una encarnizada lucha entre quienes tratan de preservar el industrialismo y quienes tratan de sustituirlo. Comprender esto, nos dice, es una clave eficaz para comprender el mundo.

Drucker, por su parte, utiliza el concepto de "divisorias" para separar períodos históricos. Estas divisorias tienden a no ser espectaculares, pero una vez cruzadas cambian el panorama social y político. Y aparecen las Nuevas Realidades. Alrededor de 1973 hemos cruzado una divisoria y entrado en el "próximo siglo". Estamos en tierra desconocida, con escasas señales familiares para guiarnos. La anterior divisoria la situó en 1873, con el crash en el Mercado de Valores de Viena. Este crash lo señala como el fin de la Era Liberal, el final del "laissez faire". El "shock del petróleo" y la decisión del Presidente Nixon de dejar "flotar" el dólar, son los acontecimientos que marcarían la divisoria que nos sumerge en las realidades contemporáneas. Termina aquí la era durante la cual el Estado constituía la causa "progresista", que originó los movimientos social demócrata, nacional socialista, socialista y marxista. Ha comenzado la Era donde no sirven las ideologías y los eslóganes. Los gobernantes de éxito serán los pragmáticos, que se ocupan de problemas ad-hoc más que de finalidades. Lo que interesa es si las cosas funcionan o no. La guía debe ser la eficacia, la eficiencia y el ratio costo/beneficio.

Más allá de las interpretaciones conceptuales y advertencias de éstos y otros autores (Naisbitt,

Iacocca, Porter, Ansoff, Peters, etc.), existe un escenario mundial en donde las transformaciones en los países centrales del sistema internacional, afectan sus políticas y modifican el marco en el que se desenvuelve Latinoamérica. La Unión Soviética en plena perestroika (reestructuración) y glasnot (transparencia) experimenta importantes consecuencias en su sistema económico, en las relaciones sociales y políticas internas, y modifica sus prioridades externas. Estados Unidos se preocupa por sus desequilibrios económicos y modera su proyección externa. Japón consolida su espectacular crecimiento económico y aumenta su presencia a nivel global. Europa Occidental se encuentra en plena integración, que espera concretar en una supranacionalidad hacia 1992. Europa Oriental experimenta dramáticos cambios políticos y económicos. En resumen, el declinamiento relativo del poder económico estadounidense, el progreso de Japón y de Europa Occidental, las transformaciones en la Unión Soviética y Europa del Este, la reunificación de Alemania, definen un contexto mundial diferente, que Latinoamérica no puede desconocer en el diseño de sus estrategias. Máximo cuando es evidente la creciente interdependencia económica a nivel global de funcionamiento, que en gran medida disminuye el alcance del área de decisión de los estados nacionales. La crisis de la deuda de los países en desarrollo pone en peligro la estabilidad financiera de los desarrollados, mientras que la crisis de crecimiento de estos últimos impacta negativamente en el nivel de actividad de aquéllos. Esta creciente integración se manifiesta, asimismo, en los mercados financieros, originando una cierta inestabilidad en el sistema monetario.

Estas realidades del entorno mundial, han delimitado en gran medida la situación de los países Latinoamericanos y del Caribe en la década del 80. Para caracterizarla, recurrimos a un diagnóstico de Gert Rosenthal, Secretario Ejecutivo de la CEPAL, quien señala que si bien han existido retrocesos en el ámbito económico, existen avances considerables en el político, a través del regreso a las prácticas democráticas en la gran mayoría de países. La situación económica se califica tomando el convencional y general indicador del producto bruto interno por habitante, que al final de 1989 se estimaba en un 10% inferior al de 1980 y equivalente al de 1976.

Si bien las tendencias no se presentaron con igual intensidad en todos los países, ni aún en un mismo país en todos sus sectores y regiones, menciona diez fenómenos como los principios de la década para América Latina y el Caribe:

1. Pérdida gradual de la posición relativa en la economía mundial.

El valor de las exportaciones latinoamericanas representaban en 1960, el 7,7% de las exportaciones mundiales; en 1980 el 5,5% y en 1988, apenas el 3,9%. Por su parte, las importaciones que participaban en 1960 con el 7,6% en el total mundial, pasaron al 5,9% en 1980 y al 3,3% en 1988.

Además, la región que tradicionalmente fue importadora neta de recursos financieros, pasó a ser exportadora neta. De los 17 países más endeudados del mundo en desarrollo, 12 son latinoamericanos.

2. Descenso de los niveles medios de bienestar material.

Las economías no crecieron, pero la población sí; la década concluyó con 448 millones de habitantes en la región, habiéndose iniciado con 362 millones (24% de incremento). De esta población se estima que en 1980 unos 112 millones vivían bajo la línea de pobreza (36% del total), mientras que al finalizar la década la cifra se había incrementado a 160 millones (38% del total con un 43% de

aumento). Acentuación del desempleo y subempleo, creciente ocupación en sectores informales, restricciones en el gasto público, contribuyeron a esto.

3. Deterioro de la interdependencia económica regional.

La década presenció el retroceso en el grado de cumplimiento de los compromisos integradores, y quizás su adecuación a nuevas circunstancias. Aparecieron así acuerdos bilaterales de alcance parcial, como el de Argentina con Brasil, y el de Uruguay y sus países vecinos.

Lo destacable es que la integración no se usó para atenuar los efectos de la recesión. El comercio intralatinoamericano, representaba en 1980 el 15,4% del total de exportaciones de estos países, para caer al 11,1% en 1985 y recuperarse algo en años posteriores.

4. Pérdida de dinamismo de las fuentes tradicionales de crecimiento.

Estas fuentes han sido, en las tres décadas anteriores, las exportaciones -básicamente de productos primarios- y una industrialización dirigida al mercado interno.

En lo que hace a las exportaciones, si bien no bajó su volumen, disminuyeron sus precios unitarios, como consecuencia de una disminución de la demanda que, al parecer, no es cíclica, sino que depende de un cambio en su estructura.

El sector industrial, creció 0,5% anual, y el grado medio de industrialización de la región pasó del 25,2% en 1980 al 23,8% en 1988.

No obstante, pueden destacarse importantes performances en las exportaciones de algunos países, como Brasil, México y Colombia.

5. Fuerte descenso de la inversión.

El coeficiente de inversión de la región cayó de 22,7% en 1980 a 16,5% en 1988.

El servicio de la deuda externa, disminución de ingresos netos de capital proveniente del exterior, el uso de la inversión como variable de ajuste del gasto público, caída de la inversión privada por un contexto financiero con elevadas tasas de interés, explican sobradamente este comportamiento. La gravedad de la situación no puede desconocerse, ya que se compromete el crecimiento y la reposición de activos fijos en países con plantas productivas en muchos casos obsoletas, e infraestructura física deteriorada.

6. Carácter rebelde de los desequilibrios macroeconómicos.

Escasos países lograron éxitos simultáneos en sus intentos de frenar la inflación, disminuir el déficit exterior, y crecer. Los mejores resultados se lograron en la balanza comercial, mediante políticas recesivas.

Fue evidente el peso negativo del servicio de la deuda pública en las Cuentas Públicas y en la Cuenta Corriente del Balance de Pagos.

La solución de la deuda externa es una condición que favorece la corrección de los desequilibrios, pero no es suficiente ya que algunos países habiendo retrasado los servicios, tampoco lograron generar un nivel de ahorro satisfactorio en el sector público, ni canalizar el privado a la inversión productiva.

7. Debilitamiento del Estado.

En la década, el sector público entró en colapso. El gasto corriente se incrementó como consecuencia, entre otras causas, del servicio de la deuda interna y externa. Disminución en las recaudaciones y retraso en las tarifas de servicios públicos, por los procesos inflacionarios, ampliaron el desequilibrio.

Las correcciones intentadas pasaron por el recorte de la inversión y el gasto social, reformas impositivas, privatización de empresas públicas. En general, se respondió al propósito de reducir el aparato público, acusado de ineficiente y burocrático, responsable de la inadecuada asignación de recursos.

8. Revisión de las estrategias económicas.

Lo difícil de la situación vivida, llevó a reexaminar las políticas económicas aplicadas, caracterizadas por un sesgo antirural y antiexportador. El análisis se oscureció con posiciones extremas entre dirigismo estatal e iniciativa privada, que endurecieron posiciones y dificultaron abordajes acordes a la complejidad de la realidad.

Las estrategias aplicadas en definitiva, giraron alrededor de un fomento a las exportaciones -en especial las no tradicionales- y una reducción de la participación del sector público en la economía, como parte de programas de ajuste apoyados por organismos financieros internacionales.

9. Creciente diferenciación de los países.

El impacto de los factores externos y las medidas adoptadas por los países para enfrentar la situación de la década, los han diferenciado progresivamente.

Al tradicional distingo entre países grandes y chicos, con grado elevado o bajo de industrialización, etc., se agrega una nueva categorización: los que han aplicado con éxito programas de ajuste, y los que no lo han hecho.

Por esto es cada vez más difícil referirse a tendencias de la región, o formular recomendaciones globales.

10. Degradación de los recursos naturales y del medio ambiente.

Durante los últimos 10 años, se han evidenciado problemas ambientales y de sobreexplotación de recursos naturales. A esto se unió el proceso de cambios climáticos y los problemas de residuos industriales.

De estas situaciones existe un notorio aumento de conciencia, pero las posibilidades de acciones

correctivas se encuentran limitadas ante la contracción del gasto público.

En resumen, se señala la acumulación de demandas insatisfechas en nuestros países: infraestructura física deteriorada, plantas productivas obsoletas, servicios sociales en niveles precarios, insignificantes asignaciones para investigación, deterioro del medio ambiente, etc.

La eficacia de las respuestas dependerán de la capacidad de los países para:

- a) Corregir sus desequilibrios macroeconómicos.
- b) Transformar sus sistemas productivos.
- c) Captar recursos financieros.

Tal capacidad significa diseñar estrategias que atienden:

- a) Una situación mundial en la que hay que insertarse, quizás como bloque, para competir con posibilidades de éxito ante los que ya están surgiendo.
- b) Un diagnóstico profundo de nuestras fortalezas y debilidades sociales, económicos, políticos e institucionales.

Planteadas las demandas insatisfechas en los países Latinoamericanos y del Caribe, y las posibles respuestas, deberíamos examinar las "herramientas" disponibles para que los gobiernos actúen en el campo económico.

En primer lugar, dejar en claro que, en América Latina, la década del 80 deterioró notoriamente la imagen del Gobierno como institución. Más allá de consideraciones atinentes a lo correcto o incorrecto de este desprestigio, es un hecho que debe ser computado en el momento de la adopción de decisiones estratégicas, dado que acota sensiblemente el campo de maniobra. Al solo efecto de sentar una posición, creemos que hay una confusión entre el Estado-Sociedad Nacional y el Estado-Burocracia (distingo que formula ILPES). El primero es el campo de interacción de agentes sociales y expresión política de cada Nación; el segundo, es el aparato administrativo que debe llevar adelante las acciones concretas. Los fracasos y expansión creciente del Estado-Burocracia, han generado un movimiento de rechazo que puede llegar a deteriorar el otro concepto, que es el esencial.

Los sistemas económicos de los países de Latinoamérica y del Caribe son mixtos, es decir, conviven en ellos una economía privada y una pública. A partir de los factores de la producción, un mercado (donde juega la oferta y la demanda) y un sector público (que obtiene sus recursos en forma coercitiva, y los asigna en un proceso predominantemente político) generan una Oferta Privada y una Oferta Pública, respectivamente. Estos ambientes no son compartimentos estancos. Interactúan y son mutuamente influyentes. El incuestionable crecimiento del sector público, que maneja enormes recursos (financieros, humanos y materiales) torna importantísimo su gerenciamiento, ya que en gran medida orienta la estabilidad, estructura y funcionamiento del sistema económico.

Nos encontramos así, ante un sector público con un predicamento disminuido que, más allá de los intentos en marcha para su reducción, es responsable por la utilización de ingentes cantidades de los factores de la producción, y que cuenta con una estructura institucional con capacidad de adoptar decisiones de tremenda trascendencia.

La escasez de bienes en relación a las necesidades humanas, generan una tensión, que es el fenómeno económico, al cual el hombre trató de superar racionalmente, ajustándose al principio de eficiencia, para lo cual plantea métodos de solución que formaliza en la Ciencia Económica. Esta se ocupa y estudia el funcionamiento de la Economía de Mercado y de la Economía del Sector Público.

La economía pública es el objeto de estudio de las Finanzas Públicas. Esta abarca el conjunto de problemas del proceso ingreso-gasto del Estado, al cual se le suele denominar, también Hacienda Pública. En realidad, estos nombres no son descriptivos del objeto de estudio, ya que si bien este proceso supone flujos financieros de considerable volumen, los problemas básicos a considerar no son sólo financieros; se trata de cuestiones referentes a la asignación de recursos, distribución de renta, estabilidad, empleo, etc., es decir, de índole económica.

Esta disciplina de la economía pública, es la que proporciona las orientaciones que permiten la formulación de una Política Fiscal, que entenderemos como el conjunto de medidas de política económica que utiliza las variables de la hacienda pública: ingresos, gastos, variación del

En la época actual, los objetivos que persigue la Política Fiscal son diferentes a la orientación predominante en la década de los cuarenta, cuando después de la Segunda Guerra Mundial se formularon los primeros criterios de actuación. En aquél entonces, el objetivo casi excluyente era la consecución del pleno empleo, en especial mediante la generación de déficits presupuestarios. En la actualidad, el enfoque ha evolucionado, no domina un solo objetivo, sino se plantea la consecución de varios, a veces incluso contradictorios, por lo que debe establecerse un orden de prioridades.

Son tres las áreas en que se sitúan los objetivos de la Política Fiscal: adecuada distribución de la renta, estabilidad, y desarrollo económico. La búsqueda de estos objetivos, supone el respeto del principio de economicidad (eficiencia) por cuanto el Estado es responsable ante la sociedad por el uso eficiente de los recursos que obtiene coactivamente.

La alta valoración social que se concede al principio de igualdad, y una creciente tendencia al logro del bienestar, hacen que el objetivo de una adecuada distribución de la Renta ocupe un lugar de importancia en la Política Fiscal. Aquí se registró también una evolución, ya que la instrumentación de la persecución de este objetivo se trasladó desde los ingresos al gasto público.

La Estabilidad Económica es ciertamente compleja, ya que involucra el propósito de mantener un nivel de pleno empleo, el control de la inflación, y el equilibrio de la Balanza de Pagos.

El Desarrollo Económico, es un tema donde el rol del Sector Público ha sido bastante precisado, especialmente en las primeras etapas, donde se hace necesario la formación de un capital fijo social básico. Luego puede registrarse una disminución en este protagonismo, pero en general el papel del Gobierno se reconoce como un factor estratégico en la evolución del proceso.

En la búsqueda de estos objetivos, el Gobierno interviene en el sistema económico. Las formas puras de "laissez-faire", si alguna vez existieron, desaparecieron en nuestros días. De una u otra forma, los Estados modernos son intervencionistas. Los distinguos se refieren al grado y a los procesos de intervención. Se pueden tipificar dos formas de intervención:

Directa:

a) por Absorción

b) por Regulación

Indirecta:

por Inducción.

Se da una intervención "por Absorción" cuando el Estado asume el control general y patrimonial de las empresas. Es el proceso de acción normal en los Estados socialistas, de economía centralmente planificada, pero su utilización también tiene lugar en Estados con economía de

mercados.

La otra forma de intervención directa es "por Regulación". Comprende la fijación, por parte del Estado, de normas de comportamiento para el sector privado de la economía. Son ejemplos: la fijación de salarios, precios, cuotas de importación, tasas de interés, etc.

En la intervención directa, el Estado actúa prescindiendo de las leyes que rigen el funcionamiento del mercado. En el proceso de intervención por inducción, por el contrario, actúa precisamente por intermedio de ese sistema de fuerzas. Al conocer las leyes que rigen el funcionamiento del mercado, y las fuerzas que en él actúan, se pueden utilizar frenos y estímulos especiales para alterar la intensidad y dirección de esas fuerzas, e inducir al sistema económico a seguir un rumbo preestablecido.

En esta intervención del Estado, el flujo del proceso ingreso-gasto adopta diversas modalidades, atendiendo a las cuales y a ciertos factores de orden institucional, se suele dividir la Política Fiscal en:

1. Política del Gasto Público:

- a) Nivel de los gastos.
- b) Estructura de los gastos.

2. Política Tributaria

- a) Nivel de ingresos tributarios.
- b) Composición del sistema impositivo y distribución de la carga tributaria.

3. Política Tarifaria.

- a) Nivel del ingreso.
- b) Estructura tarifaria.

4. Política de Financiamiento.

- a) Nivel Deuda Pública.
- b) Estructura Deuda Pública.
- c) Financiamiento del Déficit.
- d) Aplicación del Superávit.

El nivel del Déficit y sus formas alternativas de financiamiento son problemas de Política Fiscal, pero sus eventuales consecuencias en forma de desequilibrios internos y externos, constituyen

En relación con los Objetivos de la Política Fiscal pre-identificados, se puede intentar una relación directa a corto plazo -aunque no excluyente- con las variables que manejan cada una de las Políticas en las que hemos subdividido la Política Fiscal.

<u>Objetivo</u>	<u>Variables</u>
Estabilidad	Nivel Gasto Público
	Nivel tarifario
	Nivel ingresos tributarios
	Nivel déficit y endeudamiento
Distribución de la renta	Estructura Gasto Público
y	Composición sistema tributario
Desarrollo Económico	Distribución carga impositiva

Para el manejo de estas variables, la Política Fiscal precisa de instrumentos, pudiéndose distinguir dos tipos de ellos. Los de información, que permiten conocer el campo de acción y los resultados de sus actividades, tales como el Presupuesto Económico, la Contabilidad Nacional, la Contabilidad Gubernamental, y las series estadísticas. Los Operativos, básicamente el Presupuesto Público. El Presupuesto constituye un formidable instrumento de política económica pública, hasta el punto que el contenido y alcance de ésta se suele valorar en función de aquél.

Distinguiremos tres concepciones de la Política Fiscal que orientan la formulación de los Presupuestos:

- la "ortodoxia financiera clásica", que abarca todo el siglo XIX y más de un tercio del presente;
- la "política fiscal anticíclica", con vigencia aproximada entre 1940 y 1960;
- la "nueva política fiscal" de la década del 60.

La Ortodoxia Clásica, gira en torno de cuatro principios:

- Minimización del gasto público, que debe reducirse a atender las funciones clásicas del Estado: Defensa, Justicia, Orden Interno, y obras y actividades que no resulten de interés para los particulares.
- Distribución de la carga tributaria en función del principio del beneficio y del de la capacidad de pago.
- Neutralidad Impositiva, que indica que debe buscarse que la recaudación impositiva no signifique un desincentivo al ahorro, el trabajo y la inversión.
- Equilibrio Presupuestario Anual, que debería mantenerse a ultranza, y que significaba que las erogaciones estatales no debían superar a los recursos ordinarios.

La Política Fiscal Anticíclica nace en los años 30, y tiene su fundamento intelectual en las ideas de John Maynard Keynes. Cuestiona el dogma del equilibrio presupuestario anual, por cuanto conduce a la "acción paralela del Estado". En efecto, cuando a consecuencia de la depresión, se reducen el producto nacional, la renta y la ocupación, el Estado recaudará menos, por lo que para mantener el equilibrio, deberá disminuir su gasto (en paralelo al gasto privado) con lo que se deprime la demanda, y se acentúa la recesión. En épocas de expansión, mayor renta, ocupación y producción, incrementará el ingreso tributario, se incrementará el gasto del gobierno -en pos del equilibrio- originando presiones adicionales a la demanda, que se traducirán en aumentos de precios. Se aconseja el Presupuesto Cíclico, que reniega del equilibrio presupuestario anual y lo sustituye por el equilibrio presupuestario cíclico. El Presupuesto se formula según los siguientes principios:

- a) en los períodos de depresión, cuando los particulares gastan menos, el Estado elevará el nivel de su gasto, aumentando la demanda efectiva, originando un déficit, a financiarse con endeudamiento.
- b) en los períodos de expansión, se reducirá el nivel del gasto y, dado el aumento de la recaudación, se generará un superávit, que deberá utilizarse en la amortización del endeudamiento contraído en los períodos de depresión.

El Presupuesto Compensatorio, es otra corriente dentro de la Política Fiscal Anticíclica. Es la propuesta de la Hacienda Funcional, que se debe a Hansen y Lerner. Se rechaza el equilibrio presupuestario tanto anual como cíclico. La política fiscal debe ser valorada en función a sus efectos en el sistema económico y no según se compadezca o no con un principio de doctrina.

Lerner es quien formula las orientaciones básicas de la Hacienda Funcional:

- a) El Estado debe mantener su gasto a un nivel que no sea ni superior ni inferior a aquel en el cual, a los precios normales, se comprarían los bienes que puedan ser producidos. Tal nivel puede ser logrado incrementando el gasto o reduciendo los impuestos. La tributación no se justifica porque el Estado debe gastar, sino por sus efectos en la economía.
- b) El endeudamiento del Estado debe ser determinado según la cantidad de dinero que sea conveniente mantenga el público en su poder. Se endeuda para reducir esas disponibilidades, y paga su deuda para aumentarla.
- c) La emisión, atesoramiento o destrucción de dinero, se preacticará con ajuste a las dos orientaciones precedentes.

La tercera vertiente de la Política Fiscal Anticíclica es el Presupuesto de Estabilización Automática, intento de conciliación entre las ideas del equilibrio presupuestario -anual o cíclico- y la acción compensatoria del Estado. Surge al tomarse evidente la imposibilidad de que la acción compensadora sea oportuna, debido a tres tipos de retraso:

- de reconocimiento, o sea el retraso en tomar noticia de la situación que origina la acción correctiva;
- político-administrativo, retraso proveniente del tiempo que, legislativa y administrativamente, consume la adopción de la decisión correctiva;

- funcional, retraso en los efectos de la medida adoptada.

Este enfoque busca superar los dos primeros retrasos, ya que el tercero es inherente a cualquier medida. Esto se procura mediante los "estabilizadores automáticos", que serían las alícuotas impositivas y los subsidios de paro, además del manejo del ritmo de las obras públicas. Las alícuotas tributarias deben ser fijadas a un nivel alto de empleo y de renta, de tal forma que se genera un superávit que permita la amortización de la deuda. Estas alícuotas permanecerán constantes -salvo cambios notorios en la política y en la vida del país- por lo que la recaudación será mayor al crecer el ingreso nacional, y menor al disminuir éste. Los subsidios de paro se incrementarán al disminuir el nivel de actividades, y las obras públicas pueden ser adelantadas o retrasadas según la necesidad. El juego automático de estos estabilizadores genera, entonces, déficit gubernamental en la fase depresiva del ciclo, y superávit en la de expansión; con lo que se suaviza las fluctuaciones de la demanda y se estabiliza la ocupación y los precios. No obstante, se reconoce que continuará siendo necesaria la política fiscal anticíclica deliberada, ya que no es prudente confiar exclusivamente en fórmulas mecánicas, que es difícil que operen satisfactoriamente frente a los obstáculos que debe superar la Política Fiscal, tales como falencias en los pronósticos, rigideces institucionales, decisiones con alto contenido político-partidista, además de las derivadas de sus objetivos múltiples.

En los primeros años de la década del 60 aparece "La nueva economía" reflejada en una "Nueva Política Fiscal", época en la cual, por primera vez, el gobierno de los Estados Unidos procuró explícitamente aumentar un déficit de recesión buscando un mayor crecimiento y empleo. Esta política no se limita a atenuar las fluctuaciones cíclicas, sino que busca eliminar la diferencia entre producto real y potencial, en un tiempo determinado. Para ello, debe ordenarse en tal forma que su acción expansiva incremente el poder de compra y corrija los desequilibrios de la actividad económica. No son suficientes los déficits expansivos, ya que los impulsos esperados encuentran freno en la estructura tributaria. En efecto, dada una cierta progresividad en el sistema tributario, la deducción opera sobre el ingreso, en ciertas ocasiones, antes de engendrar un riesgo inflacionario, al existir una capacidad ociosa aprovechable. Teniendo en cuenta esto, la política de superávit o déficit presupuestario con pleno empleo, se orienta a incrementar la demanda global hasta un punto que asegure la nivelación del producto bruto real, con el potencial. En tanto no se alcancen los niveles potenciales de la actividad real, todo intento de equilibrar el presupuesto público, desaprovecha recursos disponibles del país.

En este enfoque, el Presupuesto se prepara a partir de la estimación del PNB potencial, y se aplica la estructura vigente de gastos e ingresos, lo cual arroja un resultado (déficit o superávit) a nivel de pleno empleo (4% de desocupación).

La estimación del producto bruto de pleno empleo es una de las mayores limitaciones del método, que por otra parte tiene como mérito indudable, el de integrar el Presupuesto Público en el escenario de la economía nacional, y aplicar el instrumental de la Política Fiscal no sólo en procura de la estabilidad, sino también al crecimiento eficiente y al bienestar colectivo.

Es este aspecto de integración de la actividad gubernamental en el conjunto de la economía, la que condujo a nuevos intentos metodológicos en la Política Fiscal. La aplicación de estos métodos encuentran su mayor limitación en la deficiencia de información estadística que caracteriza a nuestros países.

En este grupo de métodos, en primer término, mencionaremos el Sistema de Egresos y Recursos Ponderados, fundamentado en la circunstancia de que las diversas clases de gastos e ingresos públicos, no tienen iguales efectos secundarios. En consecuencia, se recurre a un conjunto de coeficientes, que representarían el grado expansivo de las diferentes categorías de gastos, y el impacto recesivo de cada fuente de ingreso. Estos coeficientes se aplican sobre la estructura de gastos e ingresos, que así resulta "ponderada" conforme a los presuntos efectos (expansivos o contractivos). Puede suceder entonces que un documento presupuestario que arroja un equilibrio numérico, sometido a los coeficientes, revela su verdadero carácter de expansivo o recesivo. La eficacia del sistema depende de una correcta selección de los coeficientes.

Otro método que debe mencionarse en este grupo, es el del Enfoque del Equilibrio Global, consistente en traducir los componentes del Presupuesto Público en porcentajes del PBI. Esto permite tener una visión comprensiva y ordenada de la participación de las actividades del sector público en el sistema económico, traduciendo el consumo, la inversión, el ahorro, las importaciones, déficit, etc. del Gobierno, en porcentaje del PBI.

Para tratar el efecto del ciclo económico sobre el Presupuesto, se ha utilizado el enfoque del Presupuesto Cíclicamente Neutral. Opera seleccionando un año base, el que debe reunir características que signifiquen un satisfactorio comportamiento de la economía, a través de un conveniente engarce de las operaciones del Gobierno con los resultados de los sectores privado y externo. Se calcula el coeficiente de gastos e ingresos gubernamentales del año base, como porcentaje del PBI de ese año. Para cada ejercicio futuro, se calcula el Presupuesto Cíclicamente Neutral (PCN) aplicando el coeficiente de gastos al PBI potencial, y el coeficiente de ingresos al PBI real. Es decir, se supone que la actividad del gobierno es neutra con respecto al ciclo, en tanto los gastos del sector público crezcan al ritmo del PBI potencial, y los ingresos al del real. La diferencia entre el resultado del Presupuesto Efectivo del año y PCN se denomina Efecto Cíclico Presupuestario; expansivo si es positivo, contractivo en caso contrario.

En años recientes, la vinculación de la Política Fiscal con la Política Monetaria se ha acentuado, tratando de asegurar la estabilidad económica mediante un abordaje monetario-fiscal. Esta combinación ofrece cuatro alternativas:

<u>Política Fiscal</u>	<u>Política Monetaria</u>
a) expansiva	expansiva
b) expansiva	contractiva
c) contractiva	expansiva
d) contractiva	contractiva

La alternativa a) puede ser satisfactoria en épocas de recesión. La opción d) se recomienda para el ataque a procesos inflacionarios, y, en general, es la prescrita para nuestros países. La combinación b) es de aplicación en Estados Unidos a partir, aproximadamente, de 1981. Los resultados emergentes (déficit fiscal, déficit comercio exterior, altas tasas de interés, crowding-out del sector privado) parecen provocar una orientación a la alternativa d) (La Ley Gramm-Rudman-Hollings

reduce progresivamente el déficit y, tal vez la c)). Esta última combinación, se nos antoja de interés para Latinoamérica, aunando disciplina fiscal con una política monetaria que asegure adecuada financiación al sector privado.

Paralelamente a los mencionados abordajes, se han realizado intentos conducentes a operar técnicas presupuestarias que perfeccionen el proceso de asignación de recursos, en la consecución de los objetivos fijados por la política fiscal.

Durante la época de preponderancia del pensamiento clásico en economía, el Presupuesto (versión que luego se conoció como Tradicional) estaba orientado básicamente al control de los gastos, divorciado de la toma de decisiones referentes al manejo de las acciones gubernamentales. El Presupuesto cumplía entonces, básicamente, una función de control financiero, ejercida sobre una estructura de gastos diseñada con el criterio de clasificarlos según su naturaleza.

Con el advenimiento de la teoría Keynesiana y el New Deal, el enfoque presupuestario gira del control financiero a un énfasis en la gerencia de las acciones gubernamentales en ejecución. La Alianza para el Progreso en 1961 que exige a cada país de América Latina la formulación de un Plan de Desarrollo, y la acción de la CEPAL, consagran e impulsan la Planificación. La implementación de esta técnica exige una adecuación del Presupuesto, para perfeccionar, en el corto plazo, las decisiones sobre asignación de recursos.

Aparece la técnica del Presupuesto por Programas, que se suele caracterizar como aquella que permite encontrar el interés en las cosas que el Gobierno "hace", más que en las que "compra", girando el énfasis desde los "medios" para conseguir un resultado, a los resultados en sí mismos.

Busca superar los defectos del presupuesto tradicional mediante la formulación y ejecución del presupuesto en función de los Planes de Trabajo, asignando los recursos conforme con las metas fijadas en Programas, en los que deben ser desagregados aquéllos.

El Poder Ejecutivo pasa a ser responsable por el cumplimiento de los Programas formulados para la satisfacción de las necesidades públicas, por lo que el control pasa a garantizar la producción de bienes y la prestación de servicios comprometidos. En consecuencia, esta técnica requiere una adecuación del sistema de informaciones, en especial de la Contabilidad Gubernamental.

Una nueva técnica aparece hacia los finales de los 60: es el Sistema de Planificación, Programación y Presupuesto (PPBS, la sigla en inglés) con una mayor sofisticación en relación a la anterior.

Busca convertir el presupuesto en un instrumento efectivo para el Planeamiento Estratégico, o sea para orientar a los formuladores de las políticas públicas en la asignación de prioridades y recursos entre programas competitivos. Trata de integrar el planeamiento y presupuestación de "arriba hacia abajo" con el de "abajo hacia arriba"; o sea, las directivas globales que bajan del máximo nivel jerárquico, con los presupuestos preparados por las unidades ejecutoras, mediante procesos iterativos continuos de análisis y pruebas de consistencia. Completa al Presupuesto por Programas, con una perspectiva de largo plazo, el análisis de sistemas, la investigación de operaciones, el análisis de sensibilidad, y los análisis de costo-beneficio y costo-efectividad.

El último método de presupuestación al que haremos referencia es la del Presupuesto Base Cero.

Su aplicación en el sector público adquirió notoriedad en el año 1971 por la experiencia del Estado de Georgia (USA) bajo la gobernación de James Carter. Al llegar éste a la Presidencia de los Estados Unidos, procuró impulsar la aplicación de la técnica en el Gobierno Federal. En el sector público latinoamericano, los intentos de implantación han sido escasos, débiles y poco exitosos.

Según Peter Pyhrr, su autor intelectual, la presupuestación base cero no sólo sirve para elaborar el presupuesto, sino para ayudar a definir con más precisión los objetivos y metas del Gobierno.

“Los elementos esenciales del presupuesto en base cero, son la prepreación de paquetes de decisión y su ordenamiento conforme a prioridades que se van asignando a distinto nivel. Previa su preparación y ordenamiento, se requiere que las autoridades, a un nivel alto de decisión, hagan explícitas las políticas generales para cada institución donde se van a preparar esos paquetes de decisiones, y que se provean ciertas pautas a seguir respecto a objetivos y metas, estableciendo a su vez quienes deben preparar los paquetes de decisión”.

“En esencia, el proceso de PBC implica cuatro fases esenciales: el desarrollo de líneas de política y pautas básicas de acción; la identificación de las unidades de decisión; el desarrollo de paquetes de decisión; y el ordenamiento de esos paquetes” (2).

Planteado en el punto I el contexto en el que se ha venido desarrollando Latinoamérica, y formulado en el II un sucinto menú de los enfoques más conocidos y aceptados en Política Fiscal, así como las tentativas instrumentales para mejorar eficacia y eficiencia en el sector público, cabe ahora analizar las orientaciones y prácticas presupuestarias que se están aplicando en estos países.

El escenario económico en el que se ha desarrollado el Proceso Presupuestario Gubernamental de los países de Latinoamérica, en estos últimos años, se encuentra caracterizado por tres dimensiones: recesión, elevadas tasas de inflación, y alto grado de endeudamiento externo e interno.

La recesión se manifiesta en el hecho de que, en 1989, el PBI experimentó caída en 7 países de la región, mientras que en otros 13 la expansión fue escasa. Además, se notó reducción en las tasas de inversión y alto nivel de desempleo.

En el año 1989, la inflación en la región alcanzó una media histórica del 1000%, con países como Argentina (4000%), Perú (3000%) y Brasil (1500%) por encima del promedio.

Si situamos la explosión de la deuda latinoamericana hacia 1982, se han cumplido siete años de un proceso complejo y desgastante. Para tener una noción de la magnitud del problema, basta señalar que el Banco Mundial calculó, para 1988, la deuda externa de América Latina y del Caribe en US\$ 367.500 millones, aproximadamente el 50% del PBN de la región.

El endeudamiento presenta algunos rasgos típicos de importancia:

a) Su mayor porcentaje es con Bancos Comerciales, por ende los plazos son cortos, y las tasas las del mercado.

b) El sector público es el titular de la mayor parte de esta deuda, ya sea por haberla contraído directamente, o por asumirla del sector privado.

El dramático nivel de este endeudamiento externo, condujo a estos países a diversos arreglos con los acreedores -más allá de intentos aislados de moratorias unilaterales- con el monitoreo del Fondo Monetario Internacional y, en menor medida, del Banco Mundial.

Los arreglos involucraron la aplicación de Programas de Ajuste, estructurados generalmente con el enfoque de la Programación Financiera.

Debemos explicar sucintamente este enfoque, porque entronca directamente con el Proceso Presupuestario que queremos caracterizar.

La Programación Financiera se sustenta en la hipótesis de que existe una relación relativamente estable entre las variables financieras y las no financieras. Si esto es así, las autoridades monetarias actuando sobre las primeras, pueden lograr efectos sobre las variables reales de la economía.

Los instrumentos utilizados son: el crédito bancario interno, las tasas de interés, la tasa de cambio, la deuda externa, los ingresos y gastos del sector público.

La Programación Financiera establece las metas económicas, selecciona los instrumentos de política, y cuantifica los valores apropiados de esos instrumentos para alcanzar las metas. Estas metas se refieren a la balanza de pagos, tasa de crecimiento de la producción y tasa de inflación.

Se formaliza en un Programa Financiero, que es un conjunto de medidas coordinados de política económica, especialmente en los sectores monetario, de balanza de pagos y fiscal.

Con la aplicación del Programa se espera ajustar el nivel de la demanda agregada, incrementar la capacidad de la economía para producir bienes comercializables internacionalmente, y proporcionar incentivos para modificar la estructura productiva orientándola hacia las exportaciones y la eficiente sustitución de importaciones.

Es en el ajuste de la demanda, mediante su restricción, en donde se hace jugar a los gastos e ingresos del sector público. La Política Fiscal es aquí un complemento de la Política Monetaria. Se espera que la Política Fiscal contribuya a la estabilización de dos formas. Una es restringiendo el consumo y la demanda agregada; la otra, reduciendo la necesidad del Gobierno de recurrir al sistema bancario en busca de financiamiento, lo cual en ausencia de flujos de capital provenientes del exterior, provocaría un excesivo desplazamiento del crédito al sector privado. En resumen, disminución del gasto, incremento del ingreso, tendiendo a eliminar o reducir el déficit del sector público.

Desde la Planeación Económica -de utilización en los años 60- que en gran medida fue el marco que orientó las reformas presupuestarias en nuestros países, e incluso generó una problemática -nunca totalmente resuelta a nivel operativo- de su vinculación con el Presupuesto, este Presupuesto Público se encuentra hoy en un escenario diferente. Ambas metodologías tratan de solucionar una postulada igualdad ahorro-inversión, y minimizar la posible fricción en el proceso ahorro/asignación de recursos hacia sectores prioritarios. Pero trabajaban con horizontes de tiempo distintos; la Planificación privilegiando el mediano y largo plazo, la Programación Financiera el corto. Y esto provoca diferencias metodológicas, ya que en el corto plazo las variables financieras son más relevantes, y se maneja la asignación de recursos monetarios y crediticios, que son los que inducen el comportamiento de los entes económicos.

En este entorno, el sector público se encuentra compelido a formular sus presupuestos privilegiando el equilibrio monetario, lo cual significa en muchas ocasiones sacrificar la estructura para bajar el nivel del gasto e incrementar el del ingreso. Así, ante la inflexibilidad a la baja del gasto corriente (más allá de la caída de los salarios reales del sector público) el ajuste se efectúa, disminuyendo la inversión. En el ingreso, se observa la mayor participación de la tributación indirecta, de fácil y rápida percepción.

Todas estas circunstancias generan un Proceso Presupuestario Gubernamental, del siguiente tipo:

a) Abandono de los objetivos de Política Fiscal de Desarrollo y Distribución del Bienestar, manteniendo exclusivamente el de Estabilidad. Pero aún de éste, que comprende:

- minimización de la fluctuación de precios.
- equilibrio de la Balanza de Pagos
- pleno empleo

se mantienen sólo los dos primeros componentes.

b) Atención prioritaria al nivel del gasto y del ingreso, ya que se trabaja a Corto Plazo; en consecuencia, las consideraciones de estructura pasan a segundo plano.

c) Prevalencia casi excluyente de la problemática del Tesoro público, ya que lo que se persigue en último término es su equilibrio, para evitar recurrir al crédito interno (elevaría la tasa de interés y desplazaría al sector privado) externo (sumamente limitado) o la emisión (elevaría la tasa inflacionaria).

d) Reformas del sistema tributario con criterios fundados en la facilidad de recaudación y en la neutralización de la erosión que provoca la inflación en estos ingresos.

e) A nivel de las unidades ejecutoras, se produce un notorio acotamiento de su capacidad de decisión, prácticamente limitada a buscar formas de reducir sus erogaciones, aún a costas del deterioro en la cantidad y calidad del servicio que deben brindar. Las propuestas se tornan básicamente repetitivas con incrementos nominales en el nivel del gasto por debajo de la tasa de inflación, de lo cual resultan importantes reducciones en términos reales.

En resumen, con este enfoque, en el Proceso Presupuestario se produce una “inversión Copérmica”, desde un proceso centrado en la programación de las variables reales, que se traducían financieramente, a otropivoteado en la programación monetaria, con secundaria preocupación por su repercusión en las variables reales.

Lo irónico de la situación es que, en realidad, es un “retorno a las fuentes”, ya que el Presupuesto Público en sus comienzos, tuvo como principales preocupaciones el equilibrio de caja, y el evitar el exceso de los gastos por sobre los límites fijados.

Este replanteo se ha visto facilitado por cuanto el Presupuesto forma parte del Sistema de Administración Financiera, que en nuestros países presenta falencias de importancia, que hacen que se trate de un conjunto de elementos asistemáticos, metodológicamente cuestionable, escasamente institucionalizado, “suelto” en sus relaciones intra o intersistémicas. Además, el Sistema de Información Financiera (Contabilidad, Estadística) que constituye el apoyo natural de las decisiones que operan la Administración Financiera, presenta señaladas deficiencias.

Todo esto configura, en las Administraciones Públicas, áreas financieras en donde las orientaciones y métodos de trabajo basados en tecnologías administrativas modernizantes (Presupuesto por Programas, Contabilidad Integrada, Análisis Costo-Beneficio, etc.) no han logrado una internalización satisfactoria, y son fácilmente “desmontables”.

El desafío consiste en superar estas limitaciones y, partiendo de una Estrategia diseñada para enfrentar un contexto cargado de amenazas, plasmar una Política Fiscal más equilibrada en la búsqueda de sus objetivos, que derivará en un Presupuesto que, atendiendo una disciplina fiscal impostergradable, constituya un instrumento eficaz de desarrollo y bienestar.

La situación que vive América Latina, plantea a sus Gobiernos la necesidad de respuestas solventes y eficaces. Les toca enfrentar un contexto turbulento apoyados en aparatos institucionales con notorias deficiencias estructurales y de funcionamiento. Creatividad, convicción, capacidad, honradez, perseverancia, son algunas de las aptitudes requeridas en los responsables del gerenciamiento.

En los últimos años, mucho se ha avanzado en conocimientos de management, pero su aplicación a la Administración Pública o no se ha producido, o ha sido escaso y aislado. Se encuentran así desde gran cantidad de enfoques para problemas aislados, instrumental administrativo obsoleto junto con tecnologías modernas, hasta los más abstractos análisis junto a los "consejos prácticos". Es el resultado de una introducción inorgánica y asincrónica de instrumental y tecnología, que ha hecho difícil la configuración de un sistema integral y fluido. Súmese la pobreza de métodos de dirección, y se cuenta con un primer panorama de las "debilidades endógenas" que se deben atender. El difícil momento tiene que hacernos pensar seriamente en que el aparato institucional estatal debe modernizarse, comprendiendo esto tanto la adecuación de su tamaño a las funciones que se decida debe desarrollar, como su operación efectiva y eficiente.

Dada la problemática contextual, la ciencia de la Administración enseña hoy el imperativo de organizaciones flexibles, con capacidad adaptativa que asegure respuestas oportunas y eficaces a los desafíos exógenos. Es decir, condición básica de una organización es su flexibilidad. Esta cualidad lleva implícita una Gestión Estratégica, ya que las decisiones estratégicas son, precisamente, las que buscan adecuar una organización a su contexto. Creemos que una Gestión Estratégica que otorgue flexibilidad, está hoy alejada de las Administraciones Públicas, y es de urgencia primordial su adopción, dado el contexto que deben enfrentar.

El Embajador Pérez del Castillo, Secretario del SELA, puntualiza algunos problemas para la década del 90:

—Las tasas de crecimiento de los países desarrollados continuarán siendo bajas (2 a 3%, con la consiguiente pérdida de impulso en los mercados mundiales).

—A más de eso, se observa un incremento del proteccionismo comercial. La Comunidad Económica Europea es, cada vez más, un mercado poco penetrable para las exportaciones latinoamericanas.

—La banca comercial no muestra señales de reanudar los flujos financieros, con lo que los organismos financieros internacionales constituyen la única opción. Pero los europeos del Este, que se inician en la economía de mercado, serán serios competidores por estos auxilios, así como en la inversión directa estadounidense, japonesa y de Europa occidental.

—No se vislumbra la posibilidad de una sensible baja en las tasas de interés, que significaría un alivio en la carga de la deuda.

Abordar este contexto significa diseñar una imaginativa estrategia que atienda los objetivos derivados en la Parte I de este trabajo, a saber:

1. Inserción paulatina en el mercado mundial.
2. Neutralización de los desequilibrios macroeconómicos.
3. Transformación de los sistemas productivos.
4. Captación de los recursos financieros necesarios.

La búsqueda del logro de estos objetivos, sólo puede ser perseguida, con probabilidad de éxito, mediante una Administración Pública Estratégica (APE) que supone un modelo de gestión basado en el "aprendizaje cibernético", consistente en un ciclo conformado por las siguientes fases:

investigación, diagnóstico, planteo de problemas, solución, aplicación, corrección.

Se entenderá por Gestión, el conjunto de decisiones que generan un determinado comportamiento de la organización, en búsqueda de sus objetivos, actuando en un contexto.

Una gestión racional, asentada en el aprendizaje cibernético, investiga su contexto y su aparato institucional, a través de una actividad de Inteligencia. Esta analiza oportunidades y riesgos del contexto y fortalezas y debilidades de sus recursos organizacionales.

En cuanto al contexto trata de identificar posibilidades de acción y los riesgos implícitos en cada una, en tanto que, respecto a la organización propiamente dicha, procura un diagnóstico de su situación económica, financiera, productiva y administrativa.

Sobre la base de estos antecedentes se diseña una Estrategia, consistente en una delimitación concreta de utilización de los puntos fuertes de la organización, para aprovechar las oportunidades y neutralizar las amenazas en los probables escenarios. Una estrategia adecuada exige creatividad para elaborarla, flexibilidad para ajustarla, y capacidad para implementarla.

En la gestión gubernamental, una estrategia deberá contener como mínimo:

- Misión: ¿Qué somos? ¿Para qué estamos? ¿Qué necesidades servimos? ¿Cómo queremos ser y actuar?
- Objetivos: ¿Hacia dónde vamos? ¿Cuál es nuestro propósito?
- Políticas: ¿Cuáles son los medios preferidos? ¿Qué restricciones nos imponemos? ¿Qué valoramos?

Una de estas Políticas, la que nosotros nos interesa para orientarnos hacia el campo de nuestro interés, es la Política Económica, que define sus propios objetivos —en consonancia con los globales— y cuenta con su instrumental, a saber:

- Política Monetaria
- Política para el Sector Externo
- Política Fiscal (1)

Estas políticas deben ser operacionalizadas, traducidas a un lenguaje de gestión que especifique el qué, quién, dónde, cuándo y cómo. Es la responsabilidad del Planeamiento, en el que distinguiremos el Estratégico (largo y mediano plazo) y el Operativo (corto plazo).

El Planeamiento Estratégico debe, atendiendo la Misión y encuadrándose en las Políticas, procurar alcanzar los Objetivos.

Para ello, su contenido debe establecer:

- Metas globales
- Prioridades
- Plazos genéricos
- Normas positivas a sancionar
- Responsables
- Ambito geográfico
- Medios a utilizar

Es decir, el Planeamiento Estratégico delimita qué metas globales queremos alcanzar, en qué plazos, en qué espacio territorial, con qué medios, y quiénes son los responsables.

El Planeamiento Operativo comprende 2 (dos) áreas:

—Programación Real, que se formaliza en un Plan Anual de Acción que especifica:

- Metas (por sectores, áreas funcionales, programas)
- Recursos físicos
- Productos
- Procedimientos

—Programación Financiera, que se formaliza mediante:

—Presupuesto monetario

—Presupuesto Sector Externo

—Presupuesto del Sector Público

y utiliza como instrumental el crédito bancario, tasas de interés, tasa de cambio, deuda externa, gastos e ingresos del sector público.

La puesta en marcha de la Programación Financiera tiene que ser objeto de administración y aparece así la Administración Financiera del Estado, que puede dividirse en:

—del Sector Público Financiero, cuyo contenido es la Programación Monetaria y está a cargo del Banco Central.

—del Sector Público No Financiero, que abarca el Presupuesto del Sector Público No Financiero, que opera el aparato organizacional público de esta naturaleza.

La administración del Sector Externo constituye una zona compartida que no hace sino evidenciar la íntima vinculación existente —no podría ser de otra manera— entre los dos elementos componentes de la Administración Financiera del Estado, ya que aquella es manejada en algunos aspectos por el Banco Central, y en otros por Relaciones Exteriores y Comercio Exterior.

Asimismo, debe señalarse la imprescindible coordinación entre el financiamiento del Presupuesto del Sector Público y el Programa Monetario.

Precisando el concepto, digamos entonces, que la Administración Financiera del Sector Público No Financiero, tiene por objeto el estudio de los procesos, aspectos institucionales e instrumentos operativos de tipo preponderantemente financiero, que viabilicen la Política Fiscal explicitada en un Planeamiento Estratégico.

Esta acepción corresponde a la Administración Financiera Gubernamental como disciplina de estudio. Pero aquí nos estamos refiriendo a ella en el sentido del Proceso Administrativo; operando sobre los recursos financieros, con sus etapas de Planificación, Ejecución y Control.

Como toda Administración, opera con un soporte de información, en este caso el Sistema de Información Financiera Gubernamental. Este Sistema tiene salidas que son el apoyo documental de las decisiones financieras, tales como Programa Financiero, Presupuesto, Registros Contables, Informes Contables y Estadísticos, Estados Contables, Informes Comparativos (ver Cuadro I).

El Presupuesto Público forma parte de la Administración Financiera Gubernamental en sus tres fases:

Planificación	Es la formulación del Presupuesto, entroncado en el Programa Financiero y el Plan Anual de Acción.
Ejecución	Orientando y disciplinando la captación y aplicación de los recursos.
Control	Como base de comparación para análisis de la gestión.

Es evidente el rol básico que le toca jugar al presupuesto en el Sistema de Administración Financiera Gubernamental. Pero además, como antes señaláramos, el Presupuesto es el instrumento a través del cual se operacionaliza una Política Fiscal. Es entonces un engranaje que articula los aspectos macroeconómicos de finanzas públicas, y los microeconómicos que maneja la Administración Financiera. (Ver Cuadro II). Es una realidad, que en las actuales condiciones en las que se formula, discute, aprueba, ejecuta y controla, está lejos de contar con las condiciones requeridas por una gestión estratégica, que opere satisfactoriamente ambos aspectos.

La Formulación está cada vez más orientada por el exclusivo problema monetario, de lo que se deriva el descuido o abandono de las dimensiones reales, en pro de la administración del gasto — ante la más dificultosa y menos “popular” del incremento del ingreso— como búsqueda del equilibrio financiero.

En su Discusión, a pesar de su presentación programática, sigue predominando el concepto de lista de recursos asignados a una institución, sin mayores consideraciones a los objetivos, costos y calidad de los servicios. El Plan —cuando existe— no es criterio para el examen del presupuesto, y su tratamiento legislativo se resuelve en función de negociaciones y acuerdos.

En la fase de Ejecución, su papel orientador y disciplinante se ve profundamente perturbado por procesos inflacionarios de elevadas tasas mensuales que, dado el nivel de detalle al que se utiliza su condición de límite para gastar, plantea problemas complejíssimos de manejo, que conducen en muchas oportunidades al soslayamiento del Presupuesto.

Y el Control, en el mejor de los casos, opera en sus aspectos formales y legales, habiéndose relegado al arcón de los buenos deseos la preocupación por la eficacia y eficiencia.

Esto no requiere para ser enfrentado soluciones parciales ni de compromiso, sino un giro de 180 grados mediante un golpe de timón imaginativo y audaz.

CUADRO I

ADMINISTRACION FINANCIERA (gestión recursos)

Planificación

(proyecciones financieras)

Ejecución

(captación, custodia y aplicación de recursos financieros)

Control

(Decisiones correctivas
Reprogramaciones)

INFORMACION FINANCIERA (soporte documental)

Programa Financiero

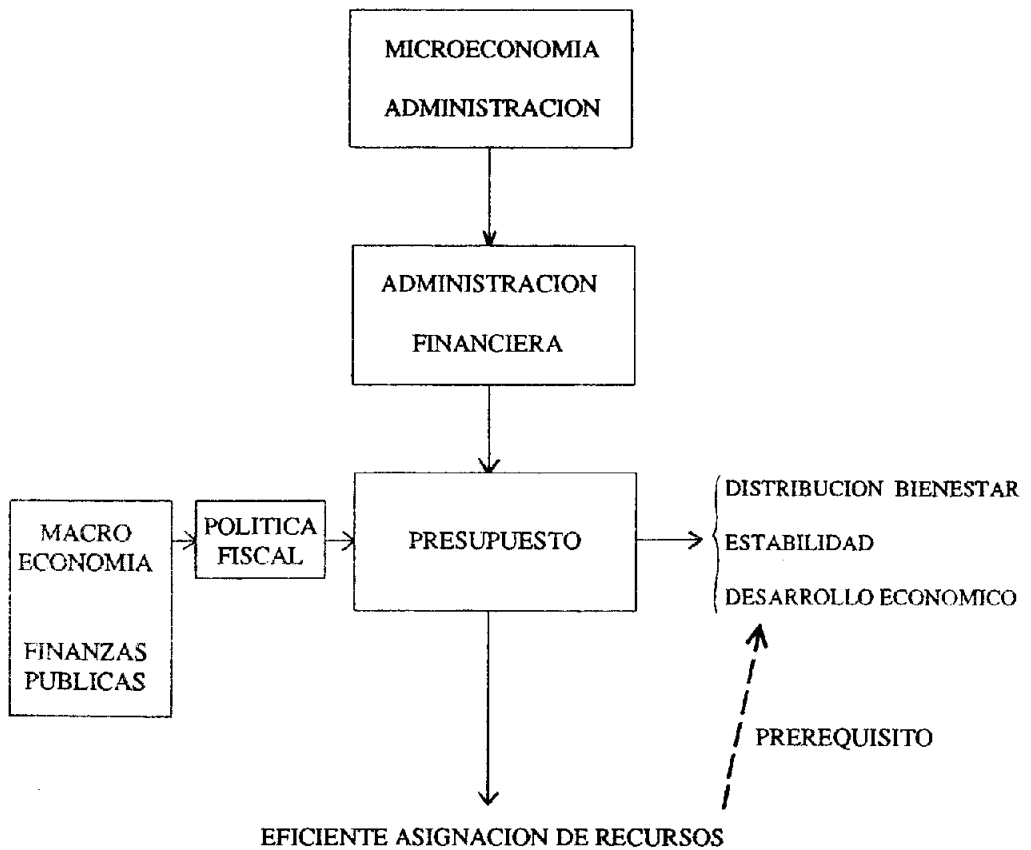
Presupuesto

Registros contables

Informes Contables y
Estadísticas
Estados Contables

Estados Comparativos

CUADRO II



La propuesta que se plantea atiende a los antecedentes hasta aquí expuestos y se genera o asienta en la necesidad de asignar, a cada Poder del Gobierno, un rol en el tratamiento y manejo del Presupuesto, que privilegie los aspectos que mejor quedan comprendidos en la órbita de su competencia.

En tal sentido, se entiende que debe constituir la mayor preocupación del Poder Legislativo la orientación y la vigilancia del cumplimiento de una Política Fiscal definida, mientras que le corresponde al Poder Ejecutivo atender lo atinente a conseguir una administración capaz de implementar dicha política, responsabilizándose de llevar adelante los Programas y Proyectos necesarios.

Podríamos identificar, entonces, dos propósitos:

- Control Parlamentario
- Dirección Ejecutiva

El Control Parlamentario se refiere al mecanismo institucional de equilibrio que, en general, las normas jurídicas se preocupan de establecer entre Poder Ejecutivo y Legislativo, originando una relación jurídica entre mandante —Poder Legislativo— y mandatario —Poder Ejecutivo— por el cual éste debe cumplir su gestión enmarcándose en límites cualitativos y cuantitativos fijados en el mandato —Presupuesto— y, a su término, rendir cuenta.

La Dirección Ejecutiva hace a la gerencia del propio Poder Ejecutivo, es la administración intrasistema, que debe funcionar convenientemente para el mejor cumplimiento del mandato. Es el Proceso Administrativo operando en la conducción del aparato institucional público hacia los objetivos establecidos.

Atento a estos propósitos, se podrían utilizar los siguientes instrumentos:

- Programa Fiscal Anual
- Presupuesto de Gestión

1. Programa Fiscal Anual

Se estructuraría con el propósito de Control Parlamentario y constaría de tres partes componentes:

- Estrategia, Política y Objetivos
- Programas y Proyectos
- Indicadores económico-financieros.

El capítulo de Estrategia, Políticas y Objetivos sirve para que el Poder Ejecutivo explicita ante el Legislativo, su Estrategia Fiscal y las Políticas condicionantes. Orientación de la inversión, políticas sectoriales, de salarios, razón tributaria, manejo del endeudamiento, etc., deberían ser planteadas claramente.

En el capítulo de Programas y Proyectos, se identificarían y armonizarían las acciones concretas que se adelantarán para la consecución de los objetivos planteados. En la medida de lo posible, se debe cuantificar en términos físicos los insumos necesarios y resultados esperados. Para programas y proyectos de real envergadura, se acompañarán antecedentes de los estudios de costo-beneficio o costo-efectividad.

Los dos primeros capítulos hacen al control cualitativo que el Congreso ejerce sobre el Ejecutivo. El tercero, se ocupa de los límites cuantitativos, que se fijan utilizando Indicadores Económico-Financieros, tales como:

- límite de gasto público (% de incremento, % sobre Valor Bruto de la Producción, % sobre PBI, etc.).
- estructura porcentual del gasto.
- nivel y estructura de la inversión pública.
- razón tributaria.

—nivel de endeudamiento público (interno y externo).

—límite al financiamiento por el Banco Central.

—etc.

Estos indicadores podrían plantearse contemplando una franja de tolerancia que quite rigidez al modelo sin otorgarle discrecionalidad.

Obviamente, la propuesta que el Poder Administrador eleve al Congreso, debe ser objeto de un profundo estudio en lo que se refiere a sus alcances económicos y factibilidad financiera.

El Control Parlamentario articulado de esta manera presenta señaladas ventajas:

—Se jerarquiza la función legislativa, orientándola a la discusión de los aspectos realmente relevantes de las Finanzas Públicas y Política Fiscal. Necesariamente se disminuye el énfasis que tradicionalmente colocan las Legislaturas en la discusión de partidas detalladas (personal, bienes, transferencias, etc.).

—El Control adquiere el carácter de sustancial, contribuyéndose decisivamente a disminuir la importancia de los aspectos formales, otorgándoles su real ubicación.

—El tema inflación se discute desde el enfoque activo del Presupuesto, y no a través de las repercusiones que en él provoca (papel pasivo). Se elimina el problema de explicitar una hipótesis inflacionaria.

—Se elimina la necesidad de detallados registros contables orientados por criterios que contemplan básicamente el preparar información que evite el incurrir en excesos sobre los límites minuciosos de gastos. Estos registros contables podrían entonces responder más acabadamente a las necesidades de información para Dirección Ejecutiva.

—Las Contralorías Generales o Tribunales de Cuenta, intervienen para revisar los aspectos que hacen a la estricta observancia de las normas jurídicas en vigor, y practicar auditorías —de conformidad con principios y técnicas generalmente aceptadas— que aseguran la “confiabilidad” de las cifras.

El método de relación interpoderees que, en lo que hace al control se plantea, no dejaría de presentar algunos inconvenientes, que deben señalarse:

—Al tratarse de una innovación bastante profunda vinculada a un mecanismo de largo arraigo y tradición, podría generar rechazos emotivos que obstaculicen una consideración objetiva de su factibilidad y utilidad.

—El Poder Ejecutivo podría llegar a perder capacidad de maniobra.

—Al cambiarse las “bases de discusión”, muchos legisladores podrían experimentar un “desplazamiento tecnológico”, lo que automáticamente los convertiría en opositores al cambio.

II. Presupuesto de Gestión

En el modelo, el Presupuesto adquiere preponderantemente el carácter de instrumento de Dirección Ejecutiva.

Esta cualidad significa que el Presupuesto deja de ser un listado de autorizaciones de gastos, y pasa a ser formulado en términos de costos (o sea según recursos a asumir y no a comprar) con lo cual se allana el camino a los análisis de eficiencia.

Adaptando adecuadamente el modelo —ya suficientemente probado por el sector privado— podría hablarse de un Sistema Presupuestario (en lugar de un Presupuesto) el que se compondría de:

—Presupuesto de Inversiones

—Presupuesto Económico

—Presupuesto de Tesorería

—Presupuesto Programático

El Presupuesto de Inversiones es la precisión en el corto plazo del Programa de Inversiones a largo y mediano plazo. Contiene los Proyectos de Inversión a desarrollarse en el año. Se subdividirá en Construcciones y Adquisiciones de Bienes Preexistentes.

El Presupuesto Económico, es el Cuadro o Esquema de Ahorro-Inversión Proyectado. Su preparación significa la formulación de otros Presupuestos, tales como:

- de Ingresos (Tributarios y No)
- de Adquisiciones de Bienes de Consumo
- de Servicio de la Deuda
- etc.

El Presupuesto de Inversiones y Económico se formula con el criterio de lo devengado. Pero su ejecución repercute en la caja fiscal, que también será impactada por derechos y obligaciones de ejercicios anteriores. Por ello también es necesario un Presupuesto de Tesorería, trabajado con criterio de lo percibido.

Por último, el Presupuesto Programático significa la estructuración presupuestaria según los programas de acción definidos, y es la base para la asignación de responsabilidades por los resultados programáticos sectoriales e institucionales.

Debe destacarse que, al tratarse de un sistema, los presupuestos (elementos componentes) deben estar íntimamente vinculados e integrados.

El sistema presupuestario así concebido, constituye la “base de datos” que alimenta el proyecto del Programa Fiscal Anual que el Ejecutivo presenta al Congreso, en los Capítulos Programas y Proyectos, e Indicadores Económicos.

Se tiene así, la base conceptual de un Modelo Presupuestario que:

a) permite un relacionamiento natural entre los niveles macro y micro, de carácter tanto administrativo como económico:

—Nivel Macro:

el Parlamento puede estudiar y juzgar el Presupuesto con un marco de referencia explícito — Política Fiscal— trasladando su preocupación a la sustancial cuestión de los efectos de la presencia del Estado en la Economía.

—Nivel Micro:

entrega al Poder Ejecutivo una estructura presupuestaria, largamente probada en Administración Financiera, que es un instrumento de gestión flexible —pero no discrecional— apta para acelerar y retroalimentar su proceso administrativo (planificación, comando, control).

b) posibilita una vinculación de los objetivos, de la Política Fiscal y los Objetivos de una Política Nacional, sujetos a una eficiente asignación de recursos (ver Cuadro III).

c) cuenta con la capacidad de generar respuestas rápidas y permitir un monitoreo dinámico de su implementación, condiciones fundamentales para enfrentar un contexto turbulento.

Son requisitos mínimos para un eficaz funcionamiento del modelo,

—Descentralización del proceso de formulación del presupuesto, trasladando el núcleo de la operatoria desde la Dirección General de Presupuesto, a los responsables directos por la realización de las acciones y el cumplimiento de los objetivos.

—Participación explícita de los responsables políticos jurisdiccionales en la formulación de su proyecto de presupuesto.

—Una Administración Financiera con una adecuada integración entre sus elementos componentes.

—Un Sistema de Informaciones consistente, que entregue sus productos en forma oportuna y con grados de compactación acordes al nivel jerárquico que alimenta.

—Una gerencia profesional al frente de los Programas y las Operaciones, lo que supone un solvente manejo de la comunicación, motivación e influencia. Estas Gerencias deberían ser juzgadas, en un

elevado grado de ponderación, por los resultados obtenidos, sometidos a un sistema de premios y castigos.

—Lo más importante, reemplazar el enfoque económico-céntrico. La problemática de nuestros países es actualmente analizada y pretendida corregir con una lente y enfoque económico (básicamente, macroeconómico). Esto conduce a que el sector público pasa a ser un factor a modificar en función a sus efectos macroeconómicos. Y la cuestión no es ésta. La verdadera problemática está constituida por las necesidades del país en todas sus dimensiones (política, cultural, social y económica) interdependiente entre sí y de equivalente jerarquía. Este cambio de enfoque provocaría la necesidad de diseñar una estrategia global de conducción hacia objetivos prefijados (es la Administración Pública Estratégica). En este proceso el sector público tiene un rol a cumplir y se “ajustará” en función a éste. Deja de ser motivo de preocupación exclusiva su carácter de causa de emisión monetaria, y pasa a “preocupar” por la impostergable necesidad de convertirlo en un instrumento eficaz, efectivo y eficiente de Gobierno y Administración.

(1) PETREI, A. Humberto: Presupuesto en Base Cero, OEA, Octubre 1977, Washington D.C., U.S.A.

(2) Se podrían también mencionar política salarial, de precios, de producción, etc.

CUADRO III



ACUÑA, Gustavo; JAQUE, Rodrigo; COBIAN, Hugo: "Política de Gasto Público y Administración Presupuestaria frente a la crisis de endeudamiento externo". Trabajo presentado por OEA en el XII Seminario Interamericano e Ibérico de Presupuesto Público.

CALLE SAIZ, Ricardo: "El gasto público". Enciclopedia Práctica de Economía, Hispamérica Ediciones, S.A., Madrid, España y Buenos Aires, Argentina.

DA SILVA, Gersan A.: "Política Fiscal y Desarrollo Económico En Política y Administración Tributaria", OEA, SG/Serv. G/14/1, Washington, U.S.A.

DEVLIN, Robert: "Cuadro panorámico de la crisis de la deuda y el desarrollo en América Latina". En "Crisis y Crecimiento en América Latina", Víctor Urquidí y Javier Villanueva compiladores, Editorial Tesis, Buenos Aires, Argentina, 1989.

DRUCKER, Peter F.: "Las nuevas realidades". EDHASA, Barcelona, España, 1989.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL: "Técnicas de programación financiera", Seminario del Instituto del FMI, Panamá, 1984.

FRISCHKNECHT, Federico: "Economía Nacional". El Ateneo, Buenos Aires, Argentina, 1986.

GOROSTIAGA, Angel Roger: "Contabilidad Gubernamental y Control". Documento CICAP-OEA N° 146/87, Buenos Aires, Argentina, 1987.

JAQUE, Rodrigo: "El Entorno de la Programación del Gasto Público", OEA, División Financiamiento para el Desarrollo, Panamá, República de Panamá, 1986.

JAQUE, Rodrigo: "Programación Financiera Global y del Sector Público". Reunión de Directores de Presupuesto, Contabilidad y Tesorería de Centroamérica, San Salvador, El Salvador, junio 1988.

LASCANO, Marcelo R.: "Política Fiscal y Dinero". Ediciones Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1988.

LOZANO IRUESTE, José María: "Introducción a la Teoría del Presupuesto". Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, España, 1983.

MATUS, Carlos: "Planificación, Presupuesto y Gerencia". Trabajo presentado en el XV Seminario Interamericano e Ibérico de Presupuesto Público, Belo Horizonte, Brasil, 1987.

ORGANIZACION DE LOS ESTADOS AMERICANOS: "Desafíos económicos y sociales que se plantean en la década del 90". OEA/Serv. H/X 47 CIES/4457, Washington, D.C., U.S.A., 1989.

PETREI, A. Humberto: "Presupuesto en Base Cero", OEA, octubre 1987, Washington, D.C., U.S.A.

PORTALES, Carlos: "Los cambios en los países centrales y América Latina" en "El mundo en transición y América Latina", Grupo Editor Latinoamericano SRL, Buenos Aires, Argentina, 1989.

PREMCHAND, A.: "Government Budgeting and Expenditure Controls. Theory and Practice. International Monetary Fund, Washington, D.C., U.S.A., 1983.

RECKTENWALD, Horst C. y SANDLER, Guillermo A.: "Finanzas Públicas. Teoría y política económica del Estado". Revista de la Asociación Argentina de Presupuesto Público Nº 18, Buenos Aires. Argentina, 1987.

ROSENTHAL, Gert: "El desarrollo de América Latina y el Caribe en los años ochenta y sus perspectivas". Revista de la CEPAL Nº 39, Diciembre 1989.

TOFFLER, Alvin: "La Tercera ola". Plaza y James S.A., Barcelona, España, 1980.

**PLANIFICACION NORMATIVA
Y PLANIFICACION SITUACIONAL**
Por Carlos Matus

1 - La Planificación Imposible

1 - Introducción

La crítica al modo de planificación normativa se ha transformado en un cuestionamiento genérico a la idea y a las posibilidades de planificar. En este trabajo sostendremos que no es la planificación la que está en crisis y decadencia, sino la planificación tradicional. Para ella haremos la crítica de la planificación normativa, destacaremos los aspectos claves del diseño de un enfoque de planificación capaz de servir en situaciones de conflicto y transformación, y propondremos los lineamientos de la planificación estratégica o planificación situacional. Las razones para seguir este camino son varias. Toda estrategia de desarrollo, especialmente si se refiere a países periféricos, supone cambios situacionales significativos y a veces transformaciones profundas. Tales cambios y transformaciones sólo son producibles en un proceso de lucha, que puede dimensionarse, desde el conflicto político entre gobierno y oposición o al interior de una fuerza social, hasta el extremo de la guerra revolucionaria. En circunstancias de conflicto, y por lo tanto en situaciones de poder compartido, la planificación normativa resulta totalmente inoperante. Tenemos que ir al encuentro de un enfoque de planificación donde lo político y lo económico sean aspectos de la totalidad situacional y donde lo normativo se articule con lo estratégico considerando la existencia de oponentes en conflicto que luchan por construir la viabilidad a proyectos distintos y a veces opuestos. Si la planificación normativa puede tener validez en situaciones de alto predominio del consenso entre las fuerzas sociales o de poder absoluto de una de ellas, ésta resulta incompleta, simplista y mecánica en situaciones de conflicto, y poder compartido. Pero a su vez, la planificación eficaz para tratar con el conflicto y la lucha, tiene que articular lo normativo con lo estratégico y lo político con lo económico, y ya no puede descansar centralmente en las categorías económicas y las teorías sobre lo económico. Aquí es donde aparece la necesidad del concepto de "situación" como categoría integradora de los distintos aspectos y regiones de la realidad social o de una formación social en un momento determinado (1). Superar las debilidades de la planificación tradicional es para nosotros, superar su carácter puramente normativo y economicista. Así, la única planificación imposible es la planificación normativa, por la sencilla razón que tiene la estructura de un discurso declarativo sin relación con la táctica y estrategia de la acción. Por ello resulta ociosa cualquier indagación sobre el incumplimiento de los planes normativos en la práctica social. Discurso y práctica de la acción se desarrollan en planos distintos, sin posibilidad de contacto.

2 - Los orígenes de la Planificación Normativa en América Latina

La planificación en América Latina tiene ya más de un cuarto de siglo de teoría y práctica. En ese período ha evolucionado en algunos aspectos y ha permanecido estancada en otros, quizás los más importantes. Emergió a la vida pública como un constructo intelectual con todas las características propias de una tarea de investigación sobre el futuro y sólo en indirecta relación con los problemas propios de la administración y de los procesos de toma de decisiones, ejecución y control de los gobiernos. La CEPAL y posteriormente el ILPES realizaron en este sentido una labor pionera y creativa, adelantándose en muchos casos a lo que más tarde se llamó futurología. Digamos, desde ya, que planificación y futurología son cosas distintas, y que la propuesta original de CEPAL se situó en un campo intermedio entre ambas. Justamente, en el sentido en que evoluciona y se hace en la práctica la planificación cepalina o planificación normativa como método, es en el de un progreso creciente, pero limitado, desde un sistema de proyecciones con rasgos parecidos a la futurología, hacia un sistema de planificación. Pero dicha evolución, en lo que respecta a sus supuestos y

fundamentos teóricos ha permanecido sin innovaciones apreciables a lo largo de los últimos veinticinco años en América Latina.

La preocupación original de la CEPAL no era la planificación. Todo comenzó con la exploración del futuro de América Latina en su capacidad y posibilidades de superar el subdesarrollo. Tal reflexión comienza por realizar proyecciones económicas a largo o mediano plazo de las tendencias económicas vigentes a fin de cotejarlas con las perspectivas de desarrollo de los países industriales del centro. El resultado de ese cotejo es desfavorable: las distancias entre el mundo desarrollado y subdesarrollado tienden a ampliarse. Las preguntas inmediatas siguientes son: ¿bajo qué condiciones de crecimiento de los países de América Latina es posible acortar distancias? ¿Qué ritmo de crecimiento es necesario? ¿Qué desajustes deben superarse si se acelera el crecimiento? ¿Qué políticas son necesarias para crecer más rápido? Nótese que la pregunta misma envuelve un problema teórico trascendental, ya que si el subdesarrollo aparece corregible vía mayor crecimiento, entonces todo el problema de la dirección del proceso de progreso económico-social surge invertido y subordinado al problema de la velocidad de crecimiento. El crecimiento más veloz, en vez de ser una dimensión del cambio social tiende a identificarse con él. Así varios problemas trascendentales de las estructuras sociales no aparecen como condicionantes de direcciones distintas, o de modelos o estilos diferentes, sino como obstáculos al crecimiento. La finalidad del proceso social queda así fuera del campo de la planificación (o de las proyecciones). Los valores, los aspectos culturales, el modo de producción, el modelo de hegemonía, las relaciones de poder, subyacen como invitados de piedra al mundo de las proyecciones. No tiene sentido entonces hablar de imagen objetivo o situación-objetivo, en su contenido direccional, pues los objetivos están prefijados: es la reproducción del sistema en la misma dirección, pero en magnitudes ampliadas. El cambio necesario es entonces todo lo que se opone al crecimiento más veloz. La redistribución del ingreso, la reforma agraria, la reforma tributaria, y todas las llamadas reformas estructurales no aparecen como requisitos de otro estilo de vida, de otro tipo de sociedad o de un nuevo desarrollo, sino como exigencias necesarias para ampliar el mercado interno, sustituir importaciones, eliminar la desocupación, reducir la marginalidad, y modernizar el sistema. Desde el punto de vista metodológico este enfoque tiene importantes consecuencias; el método de planificación surge como un instrumento neutro para asegurar la coherencia de las magnitudes económicas en el proceso de crecimiento. Proyecciones económicas y coherencia económica resultan así dos aspectos de un mismo problema central: la velocidad de crecimiento. La inversión de los términos "dirección" y "velocidad" sea como recurso táctico de argumentación o convicción originaria, tuvo significativas consecuencias sobre la planificación latinoamericana.

Ahora bien, la respuesta a la pregunta de cómo crecer más rápido y sin desequilibrios significativos, obliga a otro tipo de proyecciones económicas más próximas al concepto de plan. En efecto, es necesario ensayar normativamente varias tasas de crecimiento, hasta encontrar una que resuelva los problemas más agudos en un plazo razonable y cumpla con el requisito de ser económicamente factible. Aquí, económicamente factible significa que no se generen desequilibrios no financiables en el comercio exterior, en el presupuesto del Estado, y en general que en la contabilidad nacional las cuentas cuadren sin desatar una inflación significativa. El ejercicio de este ensayo obliga a superar las proyecciones predictivas o tendenciales y abre paso a la proyección normativa, al "debe ser". Esas proyecciones normativas fundadas en una explicación de las causas del subdesarrollo, fueron muy útiles como discurso crítico, pues indicaron a los pueblos y a los gobiernos la necesidad de esfuerzos muy grandes para superar el reducido ingreso por habitante de nuestros países. Se tomó conciencia de que el tiempo corría en contra de los países periféricos y se requería una acción deliberada e intensa para salir del atraso. Buena parte del prestigio de CEPAL se debe a su discurso normativo, que elevó el nivel de conciencia sobre el atraso económico y sentó las bases de lo que

se llamo "programación económica". No es fácil comprender hoy la importancia que este aspecto normativo tuvo para la época de su propuesta. Baste recordar que los prejuicios contra la planificación eran tan fuertes que fue necesario usar la palabra programación, que la ciencia económica predominante en la región era esencialmente el keynesianismo sincrónico, incapaz de captar siquiera la mecánica del proceso de crecimiento y que el concepto de "problema" se limitaba generalmente a sus manifestaciones reales e inmediatas y no a su anticipación como encuentro desfavorable de tendencias futuras y, que la mayoría de los países latinoamericanos no disponían de cuentas nacionales e información para su propio autodiagnóstico dinámico. La planificación normativa surge así como un instrumento científico de racionalidad en el diseño del futuro.

Es sobre esta base importante, pero teórica y metodológica precaria que se inician las primeras experiencias de planificación en América Latina. No hay pues todavía un método de planificación sino una técnica de hacer proyecciones funcional a un proceso de investigación sobre el futuro. Este origen le imprime un sello a la planificación en nuestros países; enfatiza el "debe ser" a largo o mediano plazo, ignora la planificación anual operativa, tiene una tendencia economicista y academicista, se organiza no como proceso sino como un equipo de investigación que debe producir un plan-libro, desarrolla una técnica de presupuestos por programas que no puede relacionarse adecuadamente con el plan de mediano plazo, no se realimenta de un constante cotejo con la realidad cambiante, tiene serias dificultades de información tanto para formular el plan como para controlarlo porque no desarrolla la informática pertinente a la planificación como proceso, se disocia de lo político porque se limita a afirmar una norma técnica, se reviste de neutralidad sin poder fundamentarla teóricamente, pretende encontrar una técnica de evaluación de proyectos que deja de lado la evaluación política de los mismos, se aferra a las categorías de la contabilidad nacional, tiende a caer en el reduccionismo económico a causa de la estrechez de sus categorías centrales, y no puede tratar adecuadamente el problema de los cambios estructurales, ni el de la incertidumbre que generen los constantes vaivenes de la coyuntura económica y política. Con la perspectiva del tiempo, que siempre es injusta para la época analizada, pudiéramos decir hoy que la planificación normativa impulsada por CEPAL-ILPES se puso en práctica sin un desarrollo teórico-metodológico profundo. Por ello, el paso desde la técnica de proyecciones hacia la programación normativa apareció, no como una opción metodológica entre varias, sino como la única y natural posibilidad. Poco más adelante, cuando esos mismos organismos internacionales, enriquecen y complejizan la problemática del desarrollo-subdesarrollo en un esfuerzo cada vez más integrado entre economistas, sociólogos, historiadores y especialistas en varios campos de las ciencias, donde el liderato de Prebisch es decisivo, el problema se agrava pues se hace aún más manifiesto el divorcio entre una técnica de planificación que permanece aferrada a sus limitaciones originarias y la variedad y complejidad de la explicación que adquiere con el tiempo el discurso teórico del desarrollo. Es a partir de este divorcio creciente entre una técnica limitada y una realidad que la teoría problemiza cada vez con más riqueza, que surge la necesidad de hacer una epistemología del método normativo y construir una nueva propuesta. Pero esa nueva propuesta ya no puede surgir de los propiciadores originarios de la planificación. Se necesita un cambio desde fuera, a partir de las prácticas de gobierno y de la crítica académica. Pero eso no es todo; la planificación normativa, si bien no ha tenido grandes éxitos, tampoco podemos afirmar su pleno fracaso, salvo en períodos de profunda transformación social. Y este es otro problema esencial. Cuando el conflicto social se agudiza y las fuerzas de la transformación social se enfrentan con la resistencia a los cambios que ofrecen las fuerzas de la reproducción del sistema, entonces la planificación puramente normativa queda fuera de la escena política y muestra todas sus debilidades. Por un lado, la oficina de planificación central permanente encerrada escribiendo en libro normativo; por el otro, la conducción política del proceso de cambio se debate en la problemática aguda y conflictiva del

subyace tras los sistemas de contabilidad nacional. De ninguna manera queremos insinuar que esto es objetable per-se, sino simplemente señalar que el aspecto de la mecánica formal útil, es sólo un aspecto del problema, por definición incapaz de tratar en el método los problemas más trascendentes del desarrollo y el cambio social. Ello se hizo patente en la práctica de la planificación normativa y generó a su vez, una dicotomía poco clara entre la literatura del diagnóstico y el plan en relación a su modelística formal, que hacía muy difícil apreciar la relación necesaria entre las magnitudes y dimensiones cuantitativas del plan con sus propuestas más trascendentes en su especificidad cualitativa. Por ello no es extraño que hayan proliferado, bajo la inspiración de proyecciones normativas los estudios económicos de variantes de tasas de crecimiento para atacar el desempleo, el análisis de brechas de comercio exterior ante distintos ritmos de crecimiento, los juegos numéricos de variantes formales, etc.

En la traducción del plan a propósitos operacionales de corto plazo surgieron también problemas teórico-prácticos. Por un largo período, se ignoró la idea de la planificación anual operativa, la planificación de mediano plazo se vio como competitiva de la planificación de corto plazo y se trató de buscar un enlace directo entre el plan de largo o mediano plazo y un sistema de presupuesto por programas que tiene su origen teórico en el PPBS (Planing Programming Budgeting System) norteamericano. Ello se refleja aún hoy en la práctica de la planificación latinoamericana, donde casi no existe un sistema de planes anuales. Otro problema surge con las técnicas de evaluación de proyectos, como herramienta para seleccionar y jerarquizar la asignación de recursos que debe incluir el plan. En este campo, la CEPAL realiza un trabajo creativo y pionero bien al comienzo del período a que nos referimos. Sus fuentes de inspiración teórica son las técnicas de análisis costo-beneficio, el desarrollo de la programación lineal y el concepto de precios sociales. Pero nuevamente aquí surge el problema teórico-práctico de la dirección y la velocidad como criterios para juzgar la bondad de los proyectos, lo que hace reaparecer la cuestión de la eficacia política direccional y procesal de los proyectos en relación a su eficacia económica. A la luz de la planificación normativa no parecía clara la posibilidad de que un proyecto de alto impacto en el crecimiento del PTB pudiera ser contraindicado para avanzar hacia el logro de la situación-objetivo.

4 - Los supuestos de la planificación tradicional

Esta no es la ocasión para desmontar epistemológicamente la planificación normativa, cuestión que por lo demás fue hecha al interior del propio ILPES (2). Pero, desde un ángulo distinto al referido, quizás más parcial pero más ligado a la justa interpretación de una propuesta de planificación estratégica, resulta acaso conveniente destacar algunos criterios implícitos o explícitos en el método comentado.

Por de pronto, la planificación normativa se presenta como un enfoque principalmente económico y sus categorías centrales con categorías económicas. Ello supone una división de la realidad entre lo político y lo económico, separación que si ya presenta problemas en el momento de comprensión de la realidad, es aún más limitante cuando se trata de un método para orientar las acciones y decisiones concretas. Como este punto se trata extensamente en la propuesta, sólo parece necesario aquí anotar este supuesto y recogerlo más adelante en sus consecuencias. Nuestra propuesta sigue, un camino diverso. Sin perjuicio de reconocer la importancia crucial de lo económico, busca integrar lo político y lo económico en el concepto de situación a fin de tratar en igual plano de jerarquía el "debe ser" y el "puede ser", así como la escasez de recursos económicos y la limitación de los recursos de poder.

Como consecuencia de lo anterior, en la planificación normativa se entiende la relación entre norma y su cumplimiento en la práctica social como un problema de política económica. Sin embargo, el

día y no tiene una instancia capaz de integrar cálculo económico y político en un solo plan de acción. Así la planificación económica se aísla de la realidad y la conducción política se divorcia de la conducción económica. El mero "debe ser" con su racionalidad formal normativa, jamás se encuentra con la racionalidad material del "puede ser". Entonces la norma, deja de ser una guía para la acción en la construcción de lo posible, y se convierte en un mero discurso sin audiencia. Si la planificación normativa tiene serias limitaciones para tratar con situaciones donde predomina el consenso social, resulta completamente inadecuada para servir a un proceso de transformación social, donde predomina el conflicto y la lucha entre las fuerzas sociales.

3 - Las fuentes de inspiración de la planificación normativa en América Latina

La planificación propuesta por CEPAL e ILPES fue una creación original y jamás fue considerada como meramente normativa por sus patrocinadores. Sobre este aspecto, conviene dejar explícitas sus fuentes de inspiración, porque ellas, en sus propias limitaciones, explican desde otro ángulo el mismo problema de inadaptación y estancamiento de su desarrollo teórico a las nuevas circunstancias. El problema no consiste tanto en las características de las fuentes originales de inspiración de la planificación normativa, cuestión que inescapablemente debe guardar una relación con el acervo teórico disponible en cada época, sino más bien en la persistencia excluyente de lo normativo a lo largo del tiempo y en la resistencia a renovar críticamente los fundamentos originarios de la planificación tradicional. Es como si un ciclo creativo incipiente se ahogara y cristalizara prematuramente en una tradición que la práctica desvaloriza día a día. En contraste, el mundo académico en USA y Europa explora nuevos enfoques de planificación y arrecia la crítica a la planificación normativa.

El pensamiento de la CEPAL e ILPES cubrió creativamente varios campos y entre ellos vale la pena destacar su construcción intelectual en torno a los problemas del desarrollo-subdesarrollo. De manera que su propio pensamiento en ese campo tenía necesariamente que condicionar su visión de la planificación. Por ejemplo, el énfasis en los problemas del comercio exterior queda bien reflejado y recogido, primero en las técnicas de proyecciones y después en las técnicas de programación. Pero lo mismo no ocurre con otros aspectos fundamentales del pensamiento de esos organismos internacionales. Así, el notorio énfasis en las reformas de estructura, la misma visión estructural de los problemas del desarrollo, las ideas sobre dirección o estilos de desarrollo y los aspectos político-sociales del subdesarrollo que surgen más tarde, para citar algunos, expresan el comienzo de un divorcio entre el pensamiento teórico sobre el problema desarrollo-subdesarrollo, y los métodos de planificación. La resistencia al cambio en los enfoques de planificación y su aislamiento, respecto a otras influencias teóricas que surgen en los centros académicos mundiales, se expresa como limitante al interior del propio avance de CEPAL e ILPES en la comprensión del subdesarrollo de América Latina. La rigidez de las categorías de la contabilidad nacional que permanecen como el centro del análisis de coherencia del plan, hace imposible captar adecuadamente en el mismo, los procesos de conformación y cambio de las estructuras, las alternativas de dirección o estilo en relación a la velocidad del crecimiento, las relaciones entre viabilidad política y la factibilidad económica, y la revisión de las técnicas de evaluación de proyectos considerando también el concepto de eficacia política.

En la conformación de la planificación normativa que justamente debiera estar cargada de sentido direccional tiene un peso casi excluyente lo que se define más adelante como relaciones causales abstractas. Sus categorías sólo pueden recoger la mecánica del proceso de crecimiento. Se nota aquí una fuerte influencia de modelos teóricos basados en la dinamización de la teoría keynesiana, como el modelo de Domar, las técnicas de insumo-producto (Leontieff) y de todo el cuerpo teórico que

problema es más complejo y modular. La relación entre norma y su cumplimiento en la realidad no es sólo una cuestión de política económica, sino de política sin apellidos. La relación entre el debe ser y el puede ser, tiene una dimensión estática en lo viable y una dimensión dinámica en la construcción de viabilidad a lo largo del período del plan. Esa viabilidad tiene un aspecto económico, institucional, cultural y político. Por ello nuestra propuesta concibe a la norma como la orientación direccional en torno a la cual es necesario construir las condiciones para su cumplimiento. Así la norma puede alterarse en aras de su cumplimiento real y la realidad cambiada puede crear mejores condiciones para el cumplimiento de la norma. En otras palabras, el cumplimiento de la norma no se agota en el diseño eficaz de la política económica, se requiere además una propuesta para construirla viabilidad política a esa política económica.

De manera que lo normativo tiene validez, pero no constituye de por sí un plan. Sin embargo, lo normativo es toda la planificación cepalina y el resto es política económica. ¿Por qué? Vale la pena analizar cómo surge lo normativo con carácter excluyente. En el período en que se gesta esta concepción de la planificación normativa, existía un gran debate en el mundo entre dos formas prácticas de planificación: la planificación imperativa, asociada con el sistema socialista y la planificación concertada, puesta en boga en la experiencia francesa. Descartada la planificación imperativa por ser extraña al sistema capitalista y la planificación concertada por ser ajena al subdesarrollo con todos sus problemas estructurales y necesidad de cambios más profundos difíciles de concertar, apareció como lógico un tercer camino. Este consistió en abrir conciencia a través de la argumentación clara de lo necesario, del debe ser. El énfasis en el debe ser casi expresa un pesimismo de corto plazo sobre la aceptación política de lo normativo. Así, en un principio, los planes tienden a postular normas exigentes de difícil viabilidad política y son formadores de conciencia social. Más adelante, las exigencias normativas quedan relegadas al diagnóstico en una suerte de auto-crítica sin respuesta en el contenido de los planes, los que se hicieron cada vez más "realistas" y más reproductores de las condiciones iniciales. A esta concepción normativa de la planificación, oponemos una concepción estratégica que en parte perfecciona el aspecto normativo y principalmente incorpora lo político como variable del plan. A la tarea de formación de conciencia sobre un "debe ser" nacional, agregamos ahora la de construcción de viabilidad por medio de la producción material de las fuerzas sociales en lucha.

La audiencia de lo normativo depende, a veces, de la posibilidad de colocarse por encima del debate político y de las corrientes políticas, buscando siempre en la argumentación de la norma el peso de las ciencias y de lo técnico. Como por un lado las ciencias y las técnicas tienden a revestirse de neutralidad y, por el otro, la planificación tenía en aquellos años una imagen ideológica ligada al socialismo, resulta comprensible la elevación a postulado de la idea de neutralidad del método de planificación normativa. Esta neutralidad es sin embargo, difícil de sostener con rigor. Nuestra propuesta, por el contrario, no se declara neutra y en ello se abunda en el texto de este trabajo.

A la planificación normativa cargada de argumentación económica futuroológica, debemos integrar ahora el problema del cálculo político y económico que precede y preside la acción concreta inmediata, porque en el corto plazo se construye el futuro. Y esa construcción exige no sólo recursos económicos, sino también recursos de poder.

II - Sobre el Diseño de un Método de Planificación

I - Planteamiento del Problema

Desde el momento que la planificación es un imperativo de la acción, no tiene sentido discutir sobre su posibilidad ni menos abogar por su repudio argumentando su fracaso. Ningún actor social

sistemático, constituye un buen punto de partida para concebir la planificación en forma más amplia y flexible. Sin ánimo de sentar ninguna definición, adoptemos el criterio de llamar planificación al proceso, sistemático de discusiones que realiza un actor para tomar decisiones fundadas que preceden y presiden su acción. Esas discusiones se refieren necesariamente a un horizonte de tiempo futuro, ya que la eficacia de las decisiones presentes depende, entre otros factores, de las características de las situaciones futuras. De ahí la necesidad de simular una anticipación del futuro, aunque la incertidumbre obligue a la cautela y a la consideración de "variantes". En este sentido, el centro de la planificación son las decisiones presentes y el cálculo de mediano y largo plazo emerge como una condición necesaria de la racionalidad de las primeras. Sin embargo, el cálculo de largo plazo también tiene además un importante papel como discurso normativo en busca de apoyo social a la direccionalidad que propone, tal como fue destacado en la planificación tradicional.

Nadie puede, en consecuencia, negar la planificación, declararse escéptico sobre ella o refugiarse en la mera crítica, salvo que renuncie a la acción. Cada actor tiene, por el contrario, la obligación de crear su propio método de planificación en relación a su propósito, su organización y las características de la situación que enfrenta. De otra manera, abogáramos implícitamente por las bondades de improvisar o esconder tras una hipervaloración de la mera experiencia, una teoría aún más pobre sobre la planificación. Explicitado nuestro punto de vista sobre el tema, conviene examinar los problemas que están en la base de un método de planificación.

Lo primero que debemos señalar es que todo surge de la necesidad de una fuerza social o un actor de alterar las tendencias situacionales que enfrenta. Esa disconformidad con las tendencias situacionales lo lleva a precisar una propuesta, vale decir una norma, la cual, a su vez, sirve para afirmar o reconsiderar su crítica a la situación inicial. Así la norma o lo normativo contiene el sentido de la propuesta de un actor históricamente situado, es su "debe ser". Pero la norma no sólo debe responder a una "conexión de sentido", en la acepción Weberiana del término, sino además a una "conexión causal".

Max Weber (3) hace la distinción entre "conexión de sentido" y "conexión causal" de una manera que puede sernos útil a los propósitos de esta discusión. ¿Qué es esta conexión de sentido en Weber? ¿Cómo se distingue de la conexión causal? De la interpretación de Weber podría decirse que una conducta es "adecuada por el sentido" si se desarrolla como un todo coherente "a tenor de los hábitos mentales y afectivos medios" (4). En cambio, podríamos decir que una sucesión de hechos es "causalmente adecuada" en la medida en que, según las reglas de la experiencia, dicha sucesión ocurra siempre de la misma manera (5).

La distinción entre ambos conceptos es sin embargo poco nítida. El mismo Weber dice: "Los límites entre una acción con sentido y un modo de conducta simplemente reactivo..., no unido a un sentido subjetivamente mentado, son enteramente elásticos." (6)

Aún así se reconoce cierta zona difusa que impide una distinción tajante de dos aspectos de un mismo proceso de producción social que en la realidad aparecen siempre unidos, nos parecen válidas las categorías de conexión de sentido y conexión causal tanto en el plano de la explicación histórica como de la formulación de un plan.

El progreso del conocimiento se gesta a partir de las observaciones históricas concretas y, se eleva hacia la interpretación de validez abstracta más general. Sin esta interpretación, queda insatisfecha nuestra necesidad de entender los procesos causales. Pero sin la evidencia práctica de que tales procesos causales se encarnan históricamente en actores que le imprimen sentido a sus acciones, y están marcados por su época, su interés y sus valores, dicha construcción interpretativa no tendría valor alguno para el conocimiento y acción sobre la realidad social.

En conclusión. Podemos hablar del sentido de una acción o una conducta si los movimientos e impulsos que la constituyen están enlazados como un todo histórico coherente de convicciones y creencias desde el punto de vista del actor que la produce. El punto de vista sobre la coherencia de sentido supone imputar o reconocer al actor ciertos hábitos mentales, ciertos condicionamientos, cierta forma de razonar y explicar la realidad y ciertas motivaciones; esta imputación no puede ser externa al actor. Veamos este problema con más precisión.

Conexión de Sentido: (Históricamente concreto)	$Ax : B \overrightarrow{C}x$	(expresa una convicción o creencia particular a una situación por parte de un actor)
Conexión causal: (Abstracción generalizada)	$Ax : B \rightarrow C$	(expresa una "ley social" de validez limitada; pero aplicable a varias situaciones)
Conexión entre ambas: (Programa direccional)	$Ax : B \left[\begin{array}{c c} \overrightarrow{P} & Sx \end{array} \right] Cx$	(expresa la coincidencia entre la convicción particular del actor y una ley causal probada y probable que la respalde)

En la argumentación expuesta, el actor A persigue el objetivo C bajo los condicionamientos x, lo que mueve a producir B en la creencia y convicción que es el medio direccionalmente coherente a esa finalidad en la situación histórica en que hace tal propuesta. (Conexión de sentido). Pero además la experiencia le indica al actor que si produce B necesariamente seguirá C (conexión causal imputada). Pero B, en la conexión causal debe explicitar la acción emprendida (P) y la situación en la cual se produce y con la cual reacciona produciendo efectos (Sx). Si el cálculo del proceso actual es correcto y coherente con la conexión de sentido, el resultado será un programa direccional coherente:

$$Ax : B \left[\begin{array}{c|c} \overrightarrow{P} & Sx \end{array} \right] C$$

Aquí el signo $\overrightarrow{\quad}$ conformado por la relación de implicación causal ($\rightarrow$) y la conexión de sentido ($\overrightarrow{\quad}$), significa que P aplicado sobre S tiene el efecto causal que la conexión de sentido postulaba como norma. Pero ello no ocurrirá siempre. La conexión de sentido puede no tener adecuación o correspondencia con la conexión causal. Por ejemplo, si la conexión de sentido supone alcanzable la finalidad Cx, puede que la conexión causal conduzca a Dx y no a Cx. Esto significa que hay una disonancia entre los valores, motivaciones y creencias que se encarnan en la relación de sentido y la teoría aceptada por el actor que resume una experiencia causal, y por ello el proceso causal conduce a un resultado distinto que el implicado por la conexión de sentido. Nótese que los valores, condicionamientos y motivaciones que subyacen tras la conexión de sentido se expresan como una motivación-norma-objetivo: Cx. Y, toda norma plena de sentido tiene que ser probada como proceso causal. En la realidad histórica y en el plan, ello se prueba constantemente. Los aciertos se reflejan como concordancia entre el sentido y la causalidad; los desaciertos como discordancia que obligan al actor a revisar sus valores y motivaciones o tratar de alterar las determinaciones y condicionamientos que afectan el funcionamiento de las conexiones causales. Y, por ese camino de ensayo y error, el actor social crea las condiciones y experiencias para la adecuación entre sentido y causalidad.

donde las conexiones de sentido resistan las pruebas de causalidad. En este plano es que surge nuestro concepto de "programa direccional" de un actor. El método de formulación del plan debe incitar a ponerle un interrogante causal a todas nuestras conexiones de sentido. Pero, ¿cómo se somete a nuestras conexiones de sentido a las pruebas causales? Si las conexiones de sentido son tan arraigadas en un actor, ¿cómo puede este valorar la necesidad de una prueba causal?

En segundo término, la eficacia de un método de planificación está relacionada con el contenido de la norma o propuesta que el actor hace. Aparece, en consecuencia, la necesidad de precisar el alcance y sentido de la propuesta del actor. Por ejemplo, el actor que planifica puede proponerse administrar la situación o, por el contrario plantearse la exigencia de reformarla. La eficacia de un método no es ajena al alcance del propósito. Para administrar la reproducción del modelo social vigente serán necesarias categorías de análisis y métodos de planificación distintos que cuando el propósito es la transformación social. En la administración tienden naturalmente a destacarse criterios de eficacia en la reproducción social (eficacia económica, normalidad política, etc.) mientras que en la transformación resulta imprescindible referirse a la ruptura de las relaciones de determinación desde la genoestructura hacia el fenómeno(7), con los consecuentes procesos de desorganización y conflicto fenosituacional. A su vez, si el propósito es administrar o transformar, todavía caben opciones de referir la planificación a la intervención sobre las reglas genosituacionales y fenosituacionales que determinan y condicionan la producción social o intervenir en la operación misma de ésta en cada situación. Por ello quien diseña un método de planificación tiene que precisar el propósito par el cual será usado. Pero, ¿está siempre claro y preciso ese propósito? Y esos propósitos ¿no son cambiables?

En tercer término, la naturaleza más esencial del método de planificación cambia en relación al grado de libertad que tiene el actor en relación a la materialización de su propuesta en la realidad situacional. Si la norma del actor es de consenso o éste tiene poder absoluto para realizarla, entonces el método no necesita considerar la existencia de fuerzas sociales o actores oponentes y no necesita simular un proceso de lucha y conflicto. Pero si la norma pretende construirse a partir de situaciones de poder compartido, la planificación tiene que introducir consideraciones de orden estratégico a fin de poder tratar a la existencia de lucha entre oponentes donde cada actor busca construirle viabilidad a su norma direccional, este punto es central a la distinción entre planificación normativa y planificación situacional. La planificación normativa no considera oponentes, sino agentes que son "objeto de control" por parte del plan. Por el contrario, la planificación situacional es un juego de lucha social, donde varias fuerzas sociales compiten por imponer sus programas direccionales. En cuarto término, debe precisarse con rigor, quién es el actor que planifica y dónde se sitúa respecto a la realidad que es objeto de su plan. Aquí caben dos opciones extremas con consecuencias radicalmente distintas. En algunos enfoques de planificación, como el normativo y el biocibernético(8), el planificador se sitúa por encima o fuera del sistema planificado. Es un planificador que no está atado por la situación misma que busca alterar. Esto le permite colocarse en el mero plano técnico normativo y dejar al político, que está dentro del sistema, el problema de cómo construirle viabilidad a la norma. Por eso el planificador normativo es demandante de condiciones: necesita que se le dé apoyo político, que se le ceda poder, que se le resuelvan problemas organizativos, informativos, etc. Desde fuera demanda a los participantes de la situación que le creen las condiciones para planificar, y de allí surge la idea de que bajo ciertas condiciones la planificación es imposible. En cambio, si el planificador se confunde con una fuerza social que existe en la situación, éste está dentro del sistema y todo lo que requiere para planificar debe conquistarlo en la lucha social.

Por ello el planificador que se sitúa dentro de la realidad es un luchador, no un demandante de requisitos; no tiene a nadie a quién pedirle prestado poder, apoyo o condiciones favorables. Todos

sus problemas son bases de partida o datos para su plan. Para él, el poder necesario es una variable del plan y no algo exógeno que pueda solicitar de otros. Desaparece así la distinción entre el técnico planificador y el político, y se supone que todo actor planifica y todo el que planifica es parte indivisible de un actor. La planificación desde cualquier situación de poder, aún la más desfavorable, permite también concebir la planificación no oficial y no estatal, como podría ser la de una fuerza social o un partido político en la oposición.

En quinto término, la eficacia de un método de planificación exige su adecuación con el ámbito de lo planificado. ¿Se pretende planificar lo económico, la unidad situacional de lo político, económico, social, etc., o solo un aspecto parcial de lo económico o de lo situacional? No se necesita argumentar las distintas consecuencias metodológicas, si el ámbito de lo planificado se precisa restrictiva y ampliamente dentro de las fronteras de un aspecto, el económico por ejemplo, o de la situación como realidad integral explicada por un actor en relación a su acción. Las exigencias de modelos explicativos, categorías de análisis y problemas de intervención social serán ciertamente distintas.

CUADRO I

	PROBLEMAS DE DISEÑO	ENFOQUE NORMATIVO	ENFOQUE SITUACIONAL
1.- Precisar una propuesta a partir de una situación.	—Definir una norma. —Articulación entre sentido B C y causalidad B C.	Coherencia interna de la norma o del “debe ser”.	—Programa direccional (aspecto normativo del plan); como articulación entre sentido y causalidad.
2.- Precisar el alcance y sentido de la propuesta.	—Administrar. —Reformar.	Propuesta normativa para la reproducción del sistema incluidos las reformas.	—Cambio social (reforma, transformación).
3.- Precisar el grado de libertad del actor.	—Consenso o poder absoluto. —Conflicto y poder compartido.	Consenso o poder absoluto. (No hay oponentes).	—Conflicto y poder compartido. (Hay oponentes).
4.- Precisar quién es el actor y dónde se sitúa.	—Planificador “sobre” o fuera del sistema. —Planificador dentro del sistema.	Un técnico fuera del sistema.	—Una fuerza social dentro del sistema (Planificación desde cualquier situación de poder).
5.- Precisar el ámbito de lo planificado.	—Lo económico. —Lo político-social.	Lo económico.	—La totalidad situacional.
6.- Diseñar un método de Planificación para el caso.	—Elegir o crear las categorías eficaces. —Fundamentos teóricos de la explicación del problema.	Método Normativo. Categorías Propias de la contabilidad nacional y la teoría económica.	Estrategias Categorías Situacionales

En último y sexto término, una vez que se ha optado en cada uno de los cinco problemas ya señalados, viene el problema de diseñar un método de planificación dentro de esos criterios. La complejidad del diseño del método pertinente al caso reside generalmente en la probable inadecuación entre los requisitos de análisis y la capacidad de desarrollo teórico para abordarlos con rigor. Pero nuevamente debemos insistir en este punto que siempre cabe la opción fácil de situarse como demandante de condiciones necesarias, entre ellas las teóricas, o como actor en la lucha que siempre debe actuar lo mejor posible en las condiciones más desfavorables, incluidas también las de un escaso desarrollo teórico pertinente al caso.

El Cuadro Nº 1 sistematiza estas consideraciones, precisando el tratamiento que se les da en la planificación normativa y en la planificación situacional. Naturalmente, cada enfoque de planificación tiene que respetar su coherencia interna. Así, la planificación normativa busca la consistencia en su “debe ser”, se acomoda a la reproducción y reforma del sistema, supone que existe consenso o poder absoluto para aplicar la norma a fin de reducir todo el problema a política económica, coloca al planificador fuera del sistema como un técnico apoyado por el político, se restringe a lo económico y sus categorías básicas son categorías económicas sistematizables en la contabilidad nacional. A su vez, la planificación estratégica conforma su debe ser en el programa direccional, se propone servir al cambio, la reforma y la transformación social, considera el conflicto y la lucha pues asume situaciones de poder compartido y falta de consenso, sitúa al planificador dentro del sistema y lo identifica con una fuerza social, se plantea la planificación desde cualquier situación de poder, su ámbito de planificación es la totalidad situacional relevante para la acción donde pretende integrar lo político y lo económico, y finalmente sus categorías básicas son categorías situacionales, integradoras de una realidad variada y diversa que atraviesa los compartimentos artificiales de las ciencias.

2 - Contraste entre lo Normativo y lo Estratégico

Todo plan tiene un aspecto normativo y un aspecto estratégico. La “norma” se refiere fundamentalmente a la “dirección” del plan y lo estratégico se formula como un entretendido de las acciones en torno a la norma a fin de simular con anticipación el proceso de construcción de viabilidad. La norma es una referencia direccional incompleta si se aísla del aspecto estratégico; y lo estratégico sólo se justifica y tiene sentido, en relación a la norma. Nuestra crítica a la planificación normativa no reside, en consecuencia, en su normatividad misma, sino en ser pura norma, un simple “debe ser” discursivo sin integración en una estrategia de conducción práctica del proceso de cambio situacional. Lo estratégico no es opuesto a lo normativo, sino su complemento indispensable. El procedimiento normativo y el procedimiento estratégico deben constituirse en una síntesis capaz de precisar la convergencia del “debe ser” y el “puede ser”. Ambos procedimientos son distintos desde muchos aspectos, ya que la norma tiene su génesis en lo necesario y lo estratégico en la construcción de lo posible.

La concepción del plan y el papel del planificador son distintos en ambas concepciones. En la planificación normativa, planificar es establecer normas racionales y coherentes sobre el futuro, es encontrar una racionalidad del debe ser capaz de orientar direccionalmente a la sociedad y orientar la acción del Estado. En cambio, en la planificación estratégica planificar es establecer un proceso continuo y sistemático de análisis y discusión para seleccionar una “dirección” que guía el cambio situacional y preceder y presidir las acciones que le construyan viabilidad, venciendo la resistencia incierta y activa de oponentes en la lucha cotidiana.

Esta diferencia de concepción sobre el plan se traduce naturalmente en distintos modos de formalización. El plan normativo tiende a formalizarse en un libro o un documento y a crear oficinas

de planificación con las características propias de centros de investigación. Como parte de una investigación que requiere información que debe buscarse, procesarse y sistematizarse. Así resulta tan lenta y costosa la formulación de cada plan, que terminado uno se produce una baja natural de actividad hasta que se inician las tareas del próximo, varios años después. Entre plan y plan se producen así inevitablemente períodos en que el plan que termina pierde vigencia o cumplió su período y el nuevo está en su fase de lenta formulación como si fuera otra investigación que requiere nuevos esfuerzos. Aún más, pasada la mitad del período del plan, generalmente ya se ha olvidado que es una norma que debe guiar la acción y las decisiones de corto plazo del consejo de gabinete, del Ministerio de Hacienda, del Banco Central y de todos aquellos organismos que tienen peso en la conducción política y económica diaria, van poco a poco conformando otro plan no escrito.

En el concepto de plan situacional la intención de su práctica se atiene más a la idea de proceso, de algo que está en continua vigencia. El centro de su formalidad no es un escrito público, sino la existencia de un sistema periódico de discusión y análisis que preceda y presida cada acción relevante. Para ello requiere el apoyo prediseñado de flujos continuos de información, análisis, cálculo técnico y cálculo político. Se trata de una masa selectiva de información y análisis procesado que apoya las decisiones en los distintos niveles. El plan situacional está siempre haciéndose y evaluándose, pero siempre hay un plan, nunca hay un vacío de orientación.

En el trasfondo de las diferencias entre ambos conceptos está el supuesto de la planificación normativa de que la norma debe sobreformalizarse (se habla incluso de la aprobación del plan para el Congreso Nacional) para extender y afirmar el compromiso de su cumplimiento, dejando el aspecto estratégico a la práctica política normal de conducción de cualquier gobierno. Sin embargo, la experiencia demuestra que esa política tiende a disociarse del plan. De manera que en el fondo, el plan normativo opera sobre la base de metas compatibles y consistentes, ignorando, o dejando para otra instancia, el conflicto previsible sobre metas discutibles o que tienen resistencia en determinadas fuerzas sociales. Es como si el plan supusiera que no hay oponentes y que no hay otros planes. Si nos referimos ahora a cómo la planificación estratégica trata este aspecto, tendríamos que decir que supone la existencia de metas conflictivas, que reconoce explícitamente la existencia de fuerzas sociales oponentes al plan propio, que asigna a los oponentes capacidad e iniciativa de acción y que, en su extremo, esos oponentes pueden tener un plan totalizante y no meras reacciones. En forma concordante con las diferencias anteriores, la planificación normativa concibe al planificador como un técnico al servicio del político. Un técnico capaz de diseñar las normas mejores o más coherentes dentro del marco que le define el político. En la planificación situacional, por el contrario, el planificador es parte de una fuerza social que planifica. Todo actor planifica, mal o bien, y todo el que planifica es parte de un actor.

Estos distintos enfoques sobre la planificación tienen que incidir en el criterio para evaluar el éxito de un plan. En efecto, si el plan normativo supone que no hay oponentes y que la posibilidad de cumplimiento de la norma está asegurada con una buena política económica, sólo resta "ejecutar" correctamente el plan. Así, el éxito en el cumplimiento del plan tiene que referirse al cumplimiento más exacto de las metas en el tiempo planificado. Que no haya retrasos ni subcumplimientos de las metas. Pero si suponemos que a la norma de un actor se oponen las normas de otros actores, que a la apreciación de la situación de un actor pueden oponerse otras apreciaciones, que el peso y poder de un actor tiene su contrapartida en el poder de otros, que el plan de uno no es necesariamente de consenso de todos, entonces ya no se puede evaluar tan simplemente un plan. En primer lugar, en un plan situacional donde existen oponentes, a ninguna meta conflictiva se le puede fijar fecha exacta de cumplimiento. En segundo lugar, si la norma es variable porque la realidad cambia, ¿con qué norma compara un actor lo que ha realizado, con la primera o la última que ajustó en función de lo que podía realizar? Por estas y otras razones, en el enfoque de planificación estratégica la

evaluación es permanente no sólo al término o la mitad del plan, y adopta como criterios de éxito el grado de avance en la dirección correcta y la economía de tiempo. En forma esquemática, todas estas consideraciones se presentan en el cuadro N° 2, a fin de contrastarlas más fácilmente.

Si ahora pasamos a los aspectos más metodológicos de esta confrontación, entre plan normativo y plan situacional, encontraremos una reproducción a otro nivel, de las diferencias ya señaladas.

El procedimiento normativo requiere de un método para seleccionar medios en el marco dado por los objetivos del político, aunque ciertamente parte del problema de planificación, consiste en explicitar los objetivos en metas. Esta es una consecuencia natural de la neutralidad del método en la concepción normativa y de la separación entre lo económico y lo político. El procedimiento estratégico, en cambio, abarca una totalidad más amplia. Su objeto es la planificación de los objetivos y los medios así como del proceso de creación de viabilidad a los medios y a los objetivos. Y, no podría ser de otra forma, desde el momento que el procedimiento estratégico establece una unidad entre lo económico y lo político. Afirma que la planificación es política, aún en el caso que ponga énfasis en lo económico.

Lo anterior se relaciona con el supuesto que cada enfoque hace implícitamente sobre la ubicación del planificador en la situación. Para el procedimiento normativo, la realidad es un sistema controlable desde una posición "externa" del planificador. Por ello, se escuchan a veces quejas de los planificadores normativos en el sentido que ellos o sus oficinas no tienen suficiente poder, o el plan es desvirtuado en la práctica. En cambio, en el procedimiento estratégico se supone que la realidad es un sistema complejo que se autoorganiza, autorregula y autoplanifica. Sólo el escenario internacional es ámbito de factores "externos". El planificador está en lo planificado, se confunde siempre con una fuerza social, y allí en esa realidad a la que pertenece, debe ganar el poder para ampliar el ámbito de su acción planificada. El planificador estratégico no tiene a nadie a quien "pedirle" poder, como el planificador normativo se lo solicita al político, estableciendo una diferencia de identidad.

CUADRO II. LA PLANIFICACION Y EL PLANIFICADOR

PROCEDIMIENTO NORMATIVO	PROCEDIMIENTO ESTRATEGICO
1.- Planificar es establecer normas racionales y coherentes sobre el futuro.	1.- Planificar es establecer un proceso continuo y sistemático de análisis y discusión para seleccionar una "dirección" que guíe el cambio situacional y producir acciones que le construyan viabilidad, venciendo la resistencia incierta y activa de oponentes.
2.- Este concepto de plan tiende a formalizarse en un libro o un documento y a crear oficinas de planificación con características de unidades de investigación que hacen muy lenta y costosa la formulación de cada plan. Interregnos sin plan.	2.- Este concepto de plan tiende a formalizar un sistema periódico de discusión y análisis que precede y preside la acción, apoyado por flujos continuos de información, cálculo técnico y cálculo político. El plan está siempre haciéndose y evaluándose, pero siempre hay un plan.
3.- Metas compatibles y consistentes. No hay oponentes, no hay otros planes.	3.- Metas conflictivas. Existen oponentes que son las fuerzas sociales en lucha, cada una con sus propios planes.
4.- El planificador es un técnico al servicio del político.	4.- El planificador es parte de una fuerza social que planifica; todo el que planifica es parte de un actor.
5.- El criterio de éxito: cumplimiento de las metas en el tiempo planificado.	5.- Avance en la dirección correcta y economía de tiempo.

El planificador normativo se siente desafiado por agentes económicos sujetos a conductas y comportamientos complejos, pero descifrables por que responden a "leyes económicas". Unas leyes explican mejor que otras la realidad, pero al fin de cuentas se trata de un mundo regido por conexiones causales estudiabiles, investigables. Su ámbito de acción es lo económico, donde es posible una "ciencia rigurosa". Se puede conocer el comportamiento de los consumidores, por ejemplo, aunque es más difícil conocer el comportamiento de los inversionistas. Una buena política económica siempre puede resolver los problemas, siempre que los políticos lo entiendan y no impidan una conducción económica racional. Pero los políticos están siempre pensando en mantenerse en el poder, conquistar el poder y aumentar su poder. Esto hace difícil la racionalidad económica. En este razonamiento se ve nítida la filosofía normativo-tecnocrática de un planificador que se acostumbra a "pedir poder prestado", al extremo que olvida que ese alguien a quien le pide poder prestado tiene que obtenerlo de alguna parte. El enfoque de planificación situacional busca superar ese modo normativo tecnocrático. No opera sólo con agentes económicos, sino con fuerzas y grupos sociales que actúan en un sentido no sujeto a leyes descifrables. Las conexiones causales son sólo un aspecto del problema y a menudo más complejo de lo que parecen, ya que tratamos con sistemas sociales no son cuerpos inertes y con actores cuyas propuestas de acción expresan la incertidumbre de sus conexiones de sentido. Se reconoce que el político tiene también un problema de cálculo racional: como administrar eficazmente los recursos de poder, y ello supone una lógica de análisis no menos digna que la del economista.

Naturalmente, el supuesto de que el sistema social es controlable se opone a la concepción de la planificación situacional. Aquí la planificación se propone un rol menos ambicioso: permitir que un actor dé su lucha en las mejores condiciones posibles, con el mayor conocimiento de la realidad y de sus oponentes, con el mejor cálculo sobre el futuro. Pero, ¿quién puede asegurar el éxito o atribuir la falta de éxito sólo a fallas de ejecución? Este supuesto de una posibilidad de control exitoso del sistema social lleva a la planificación normativa a establecer cronologías rígidas de tiempo. Cada meta tiene no sólo calidad y dimensión prefijadas, sino también fecha precisa. Así, los modelos de la planificación normativa son casi siempre exactos y fechados. Esto resulta inaplicable en la planificación situacional, que está obligada a trabajar con cronologías flexibles del tiempo sin suponer que el tiempo no importa. La economía de tiempo es importante, a igual que la oportunidad de la acción, pero ello no tiene nada que ver con las metas a fecha fija.

Por lo demás, este supuesto de control exitoso del sistema social encuentra su propia contradicción en el mismo plan normativo cuando compara diagnóstico y plan. Recordemos que la planificación normativa establece una clara ruptura entre historia (diagnóstico) y plan. Sigue un método para hacer el diagnóstico y otro para hacer el plan, porque lo normativo no puede explicar lo que ocurrió. Sin embargo, lo que ocurrió en su momento fue planificado. Así, todas las fallas que critica el diagnóstico son en buenas cuentas un reconocimiento del incumplimiento de planes pasados, una demostración de que el sistema no se deja controlar fácilmente. En este punto, la planificación situacional sostiene, en cambio, el principio de que el mismo método que sirve para analizar la "historia reciente" y hacer un diagnóstico, sirve igualmente para hacer un plan. El plan, si sigue un enfoque realista, no puede establecer una ruptura entre historia y plan. La norma puede buscar la ruptura de las tendencias históricas, pero el plan, como construcción de viabilidad a la norma, no puede ignorar las fuerzas y resistencias que explican la producción y la existencia de la situación inicial con todas sus deficiencias.

El método de la planificación normativa resulta así más pertinente para la reproducción y reforma del sistema social en condiciones de consenso o poder total, mientras que la planificación situacional es más eficaz para abordar los problemas de la transformación social y los cambios conflictivos en situaciones de poder compartido. Por ello, el plan normativo es una guía pública de

orientación, en tanto que el plan situacional sólo puede ser público en su aspecto normativo, manteniendo como guía interna para la acción el análisis estratégico. En forma resumida, se presentan estas consideraciones en el Cuadro Nº 3.

Si descendemos ahora al nivel más específico de las categorías de análisis y las características de sus posibilidades de modelización, confrontaremos diferencias que reproducen lógicamente las anteriores. Aquí nos encontramos con categorías diferenciadas y distinto tratamiento modelístico de las relaciones entre las variables.

La planificación normativa utiliza en su modelística las categorías económicas básicas de la contabilidad nacional, que resultan más pertinentes para abordar un aspecto de lo económico: la velocidad de crecimiento y el equilibrio diacrónico de balances entre recursos y usos, insumos y producción, etc. Esta modelística típicamente normativa tiende a independizarse de la discusión política del plan y en muchos casos no es fácil establecer la correspondencia entre las opciones cualitativa y cuantitativas de las partes estratégicas del plan con la modelística macroeconómica. La tecnocracia del plan tiende a ajustar la modelística cuantitativa sobre la base de supuestos y criterios que en muchos casos quedan ocultos o resultan incomprensibles al nivel político. Todo esto hace que el significativo de las cifras del plan normativo sea poco claro y combine criterios cuya coherencia real no es fácilmente comprobable. Si a esto se agrega que el plan normativo, poco a poco, se ha ido convirtiendo más en una "obligación política ante otros" que en un instrumento para el "ordenamiento de la acción propia", se comprenderá por qué se genera un creciente divorcio entre el modelo de plan y el contenido del plan. Divorcio que en el nivel político se expresa más ampliamente como disociación entre lo que el plan establece como norma y lo que el Gobierno y otro actor que planifique establece como proceso real de análisis que precede y preside la acción. Por lo demás la modelística de la planificación normativa condiciona una rápida desvalorización de sus cálculos, ya que casi no trata con la incertidumbre, sólo opera con opciones ciertas y casi nunca con variantes y establece trayectorias fijas y de curso estable que conducen derecho hacia delante en el cumplimiento del objetivo. Toda esta rigidez metodológica simplifica el problema a un nivel válido para la norma, pero impropio del aspecto de viabilidad del plan. Alguien podría afirmar, sin embargo, que la rigidez normativa es más una apariencia de la publicación del plan, y que internamente las oficinas de planificación siguen procedimientos más flexibles. Ello puede ser cierto parcialmente para algunos aspectos de incertidumbre económica muy destacada, como podría ser el precio del petróleo en Venezuela, pero toda la práctica agotadora, discontinua y no sistemática de la planificación normativa conspira contra una práctica efectiva de trato con la incertidumbre y de uso de trayectorias alternativas. En todo caso, toda la incertidumbre que generan los aspectos políticos del plan son directamente ignorados en la planificación normativa.

PROCEDIMIENTO NORMATIVO	PROCEDIMIENTO ESTRATEGICO
6.- Planificación de medios en el marco dado por los objetivos del político. Explicitación de los objetivos en metas.	6.- Planificación de objetivos y medios, así como del proceso de creación de viabilidad a los medios y a los objetivos.
7.- La realidad es un sistema controlable desde una posición "externa" de poder del planificador. El sistema económico social es el objeto del planificador.	7.- La realidad es un sistema complejo que se autoorganiza, autorregula y autoplanifica. El planificador está en lo planificado y allí debe ganar el poder para ampliar el ámbito de su acción planificada.
8.- Separa lo económico de lo político. La planificación es neutral respecto a lo político.	8.- Lo económico y lo político una unidad. La planificación es política, aún en el caso que ponga énfasis en lo económico.
9.- Agentes económicos como entes sujetos a leyes descifrables.	9.- Fuerzas sociales vivas que actúan con capacidad e imaginación y sorprenden al planificador.
10.- Cronología rígida del tiempo cada meta tiene calidad, dimensión y fecha.	10.- Cronología flexible del tiempo. Criterio de economía de tiempo y oportunidad de la acción. Las metas no tienen fecha.
11.- Ruptura entre historia (diagnóstico) y plan.	11.- El mismo enfoque debe ser válido para el análisis del pasado y el plan.
12.- Planificación más pertinente a la reproducción y reforma del sistema en condiciones de consenso o poder total.	12.- Planificación más pertinente para tratar los problemas de la transformación social y los cambios conflictivos en situaciones de poder compartido.
13.- El plan es una guía pública de orientación.	13.- El plan es en parte público y en parte una guía interna de acción.

Frente a estas características, el plan estratégico ubica la modelística en su papel de herramienta auxiliar del proceso sistemático de análisis y discusión que precede y preside la acción. Las categorías de sus modelos no pueden ser puramente económica no limitarse a los aspectos medibles o cuantificables de los problemas. Necesita tratar cada problema en su especificidad, sin caer en el reduccionismo económico. Los problemas educativos, de salud, económicos, regionales, de calidad de la vida, militares y de seguridad, etc., tienen su propia especificidad, una que naturalmente tengan un aspecto económico. Por ello, la planificación estratégica utiliza la categoría de situación, que no obliga al reduccionismo económico. Cada problema puede ser tratado en su propia e irreductible especificidad como un aspecto de la situación. Tampoco puede el enfoque estratégico ignorar la incertidumbre, desde el momento que lo político y lo económico son una unidad en la situación, donde luchan oponentes. Debe en consecuencia tratar con opciones normativas y con variantes que cubran la probabilidad de lo incierto. Por eso mismo, sus trayectorias tienen que ser flexibles. Cada actor se encuentra frente a una red de caminos posibles y ningún camino es recto sino de curso variable y zigzagueante, con avances y probables retrocesos. El Cuadro Nº 4 ejemplifica este análisis y destaca las diferencias con el grado de caricaturización que exige afirmar las ideas.

III - El Plan como Articulación de lo Normativo y lo Estratégico

A partir de las condiciones anteriores, se ha tipificado una problematización de la planificación propia de situaciones de poder compartido, donde ni prima el consenso absoluto sobre el plan ni el poder absoluto para imponerlo. Sobre las bases de la caracterización señalada podemos enunciar, en forma general, una propuesta de método de planificación situacional fundamentada en el concepto de situación. Esto es ciertamente, una opción teórico-metodológica entre varias posibles. En efecto, existen varias perspectivas para enfocar la planificación que derivan fundamentalmente de diferentes epistemologías o teorías del conocimiento. Pero la opción que proponemos, si bien nunca ha sido probada en la práctica, ya comienza a ganar terreno.

El Profesor Noel Mc Ginn de la Universidad de Harvard (9), refiriéndose a mi libro "Planificación de Situaciones", después de identificar a la Planificación normativa como una primera aproximación posible, señala:

"El segundo tipo-ideal de planificación puede ser llamado planificación situacional, de final abierto (open ended), o planificación interactiva; Davis se refiere a ella como "racionalidad de vías" (street rational) y la distingue del primer tipo de planificación, la cual llama "racionalidad lineal" (straight rational), pero el término planificación situacional es más adecuado (USAID/Harvard Project, par. 74, Davis, 1979). La planificación situacional asume que muchos de los aspectos importantes del funcionamiento de las organizaciones humanas no son predicibles, excepto en el muy corto plazo. Esto es así porque dichas organizaciones son dirigidas por personas cuyas percepciones de lo que es posible y deseable cambian en relación a la situación en que están insertas.

"La principal preocupación del planificador debe ser, en consecuencia, no la predicción de o la preparación para el futuro, sino más bien, la conformación del presente.

"Los planificadores entrenados en las técnicas de investigación de las ciencias sociales, especialmente en sociología y economía cuantitativa, pueden tener dificultades para concebir un mundo no determinístico, no lineal y no racional".

"El siguiente ejemplo, basado en las ideas de Matus (1977)(10), puede ayudar a esclarecer alguno de los supuestos que subyacen tras la planificación situacional.

"El juego de ajedrez es un modelo de la realidad de una sociedad medieval. Obviamente es solamente un modelo, y burdo donde nos es posible captar lo que podemos considerar algunos de los más importantes aspectos de la vida y época medieval. Sin embargo, este modelo simple

presenta un conjunto tremendamente complejo de alternativas posibles, tantas que por años los programadores de computación encontraron extremadamente difícil construir el programa que permitiese a la máquina jugar tan bien como lo hace la mayoría de la gente. Si se define el sistema del juego de ajedrez como incluyendo sólo las piezas en el tablero, se tiene una baja probabilidad de predecir el movimiento siguiente que será hecho, aun si el juego es realizado entre jugadores expertos. Las predicciones de más de tres o cuatro movimientos futuros es imposible. En parte esto es causado porque algunos movimientos en el ajedrez tienen la capacidad de cambiar la estrategia del juego, de alterar las relaciones entre las piezas, de manera que el mejor movimiento siguiente es totalmente distinto del que habría sido si se hubiera realizado otro movimiento previo.

"Pero, aún más importante, las piezas en el tablero de ajedrez no se mueven ellas mismas; no están gobernadas por alguna lógica interna y subterránea percepción del sistema del tablero que les permite escoger el mejor movimiento. El movimiento que es realizado depende de los jugadores, quienes no sólo tienen variadas percepciones de las posibilidades sobre el tablero, sino también variados objetivos en el desarrollo del juego. Por ejemplo, un jugador puede perseguir ganar, otro puede desear solamente hacer tablas.

"Estos objetivos cambian durante el juego en la medida que cambia el juicio de los jugadores sobre la oportunidad de ganar. Después de varios movimientos, por ejemplo, un jugador puede ver que es probable pierda dentro de los siguientes cinco movimientos, y decide jugar para hacer tablas. El otro jugador, que quizás comenzó con una evaluación pesimista de sus posibilidades, cambia su objetivo desde las tablas hacia la victoria. Aún más, el estilo de juego de cada jugador es una reacción al estilo empleado por el otro jugador. En respuesta a un tipo de ataque el otro jugador usa una determinada defensa; cuando el ataque cambia, la defensa cambia, y así siguiendo.

"En esta situación, entonces, aún el pleno conocimiento del presente, no haría posible la planificación de largo plazo. En planificación, el modelo es más parecido a 'Kriegspiel' que al ajedrez. En el 'Kriegspiel' cada jugador tiene que adivinar los movimientos del oponente, porque no comparten un mismo tablero. Los jugadores deben inferir constantemente los movimientos e intenciones del oponente sobre la base de información limitada. (Hollis 1977).

"Si pudiéramos tener pleno conocimiento del futuro, incluidos los cambios en los objetivos de los jugadores, un modelo del juego de ajedrez podría, en realidad, predecir el resultado del juego. Pero, tan pronto como planificamos cambiar el resultado del juego, la realidad futura de la cual necesitamos conocimiento también cambiará. La destreza de los jugadores de ajedrez no depende tanto de previsiones de largo plazo, sino más bien de la capacidad de diagnosticar correctamente cada situación en cada momento, a fin de hacer movimientos para crear una situación más favorable. Después de cada movimiento de su oponente, el jugador hace una nueva evaluación de la situación y planifica los movimientos siguientes sobre la base de suposiciones de cómo responderá el oponente. El programa de computación diseñado para jugar buen ajedrez hace la misma cosa. Antes que almacenar en su memoria el número extremadamente grande de posibles jugadas que pueden ser realizadas en el tablero de ajedrez, el computador desarrolla una capacidad de evaluación de cada situación en relación a sus inmediatas (corto plazo) posibilidades. Las decisiones son hechas en base a cual es el mejor movimiento posible, dadas las circunstancias. Y las circunstancias son reevaluadas después de cada movimiento.

"Gubor (1969) argumenta que el mejor movimiento es aquel que permitirá la mayor libertad después de la respuesta del oponente.

PROCEDIMIENTO NORMATIVO	PROCEDIMIENTO ESTRATEGICO
14.- Su modelística utiliza las categorías básicas económicas de la Contabilidad Nacional que resultan más pertinentes a un aspecto de lo económico: la velocidad de crecimiento y el equilibrio de balances. La modelística tiende a independizarse de la discusión política del plan.	14.- Su modelística es una herramienta de la discusión política y se basa en categorías comprensivas de una totalidad relevante para la acción societal. Busca evitar el reduccionismo a lo económico por medio de la categoría de situación.
15.- Eliminación de la incertidumbre. Si se produce A el resultado es B. Sólo existen opciones pero no variantes de lo incierto.	15.- Reconocimiento de la incertidumbre propia de tratar componentes y el futuro. Existen opciones normativas y variantes para tratar la probabilidad de lo incierto.
16.- Trayectorias fijas y de curso estable que conducen derecho hacia adelante en el cumplimiento de los objetivos.	16.- Trayectorias flexibles y redes de trayectorias de curso variable y zigzagueante, avances y retrocesos.

"Planificación es, en este enfoque, un proceso continuo para guiar a una organización hacia su objetivo. Tanto la estrategia como los objetivos se suponen cambiables y cambiantes. Este tipo de planificación es interactiva en el sentido que asume que la organización (y las personas dentro de ella) es el sujeto de la planificación. En la persecución de sus objetivos la organización no sólo se cambia a sí misma, sino también intenta cambiar su entorno. Cada cambio permite una perspectiva diferente, tanto de lo que se requiere a fin de continuar el progreso hacia las metas existentes, como de otras metas que pueden ser ahora alcanzables, dado el cambio ocurrido en la organización y su entorno.

"La planificación interactiva busca estimular esta revolución permanente en la cual la organización (o las personas dentro de ella) hacen su propia historia.

"La planificación de situaciones no supone consenso acerca de las metas y valores entre los actores en el sistema. Por el contrario, se supone que los actores pueden tener diferencias fundamentales e irreconciliables con sus objetivos. Las soluciones son, en consecuencia, casi siempre compromisos trabajados en un proceso esencialmente impredecible de transacciones.

"La planificación situacional es algo más que una mera toma inmediata de decisiones. Tiene una orientación hacia el futuro; implica una preocupación por lo que ocurrirá más adelante en el camino. Pero este tipo de planificación implica la esperanza de que el camino es construido paso a paso, más bien que simplemente seguido. Tiene un final abierto y tal como señala Ozbekhan: "Es un plan en el cual el resultado es inventado o creado como algo nuevo y no una solución alcanzada como resultado de la manipulación de elementos dados desde un principio". Hasta aquí la cita que nos proponemos comentar.

Esta exposición del Profesor Mc Ginn representa bien la línea gruesa mecánica de nuestro pensamiento sobre la planificación y por eso la reproducimos "in extenso". Sin embargo, hay un punto en que la exposición de Mc Ginn merece un esclarecimiento adicional: justamente en la articulación de lo normativo con lo estratégico con sus consecuencias sobre el corto y largo plazo. En el juego del ajedrez, el aspecto normativo es muy simple: ganar es todo el programa direccional del actor y no importa ni cómo ni cuándo (en qué número de jugadas) se gane.

Pero en la planificación social algunos aspectos de lo normativo pueden y deben tratarse como cálculo de previsión de largo plazo. En otras palabras, la apreciación situacional de un actor, no sólo tiene que considerar la decisión presente que le deja el máximo de libertad en un sentido restringido de corto plazo, sino además considerar que el cumplimiento de una norma en oportunidad exige comenzar a iniciar una acción en el período cero para que cumpla su objetivo en el período 5 ó 10. Y tal apreciación de la situación presente exige una previsión de largo plazo. Tal como correctamente dice Mc Ginn tal previsión de largo plazo no es posible en el plano de lo estratégico o del puede ser, pero si es posible y necesaria en algunos aspectos importantes del plano normativo económico. Por ejemplo, resolver un problema de riego y represiamiento de aguas puede tomar 10 años entre que surge la idea y se diseñan y ejecutan los proyectos. Si tal problema de irrigación es necesario de aquí a 10 años, las acciones deben iniciarse hoy. O sea, la realidad de las decisiones de hoy dependen de las previsiones sobre situaciones futuras, y tales previsiones son posibles porque no dependen del desarrollo de la lucha entre los actores sociales y sus cambiantes apreciaciones y propuestas, sino del crecimiento de la población, de la demanda agrícola, etc., es decir, de una serie de factores que, con cautela, son previsibles.

De manera que en la planificación social, si bien existe un alto grado de imprevisibilidad de los acontecimientos futuros (especialmente respecto de los hechos que producen los actores y las conexiones de sentido que los motivan en relación a los cambios situacionales), no todo es imprevisible. En lo económico-normativo hay pues un campo para las previsiones de largo plazo. Pero la previsión no puede confundirse con la planificación. La previsión es un insumo del plan y

la previsión normativa de largo plazo es sólo un aspecto de la planificación situacional.

De manera que, en su esencia, es correcta la interpretación de Mc Ginn de la planificación situacional; pero deja todavía por resolver la manera que en un plan situacional se articula lo normativo con lo estratégico y el corto con el largo plazo. Aquí vale la pena destacar y reiterar un punto que el Profesor Mc Ginn señala con nítida claridad: el centro de la planificación de situaciones es el corto plazo, y la apreciación permanente de cada situación nueva. Todo lo demás surge de la necesidad de que las decisiones de corto plazo sean racionales. Desde este punto de vista, el plan de largo o mediano plazo sólo se justifica en función de la planificación de corto plazo.

En consecuencia, todo proceso de planificación que ignora el corto plazo o lo subestima, contradice la esencia misma de la planificación situacional. Pero existe una asimetría del tiempo entre lo normativo y lo estratégico. Lo normativo tiene un tiempo propio. El "debe ser" puede tener una gran persistencia e invariabilidad a lo largo del tiempo, sin perjuicio de los vaivenes tácticos que lo construyan camino a ese debe ser. Eso facilita la previsión y cálculo de situaciones futuras, al mismo tiempo que hace necesaria tal previsión. En cambio, la validez de una estrategia en que interactúan actores, es muy dependiente de la coyuntura situacional, de lo que los oponentes producen del surgimiento de nuevos oponentes o aliados, de los cambios en el escenario internacional, de la ideología de los actores y de los cambios que éstos sufren en sus apreciaciones situacionales. Pero la realidad social no es un puro juego estratégico, desde el momento que el aspecto de juego y lucha se desarrolla como unidad histórica en un entorno de ciertas evoluciones continuas y persistentes que sólo se alteran en el largo plazo. Si un juego tuviera historia se parecería algo más al proceso social. Como dice Lipietz (11): "Se comienza a hacer dialéctica cuando se considera que lo 'dual' constituye lo 'primal', es decir: en su unidad y su lucha lo que constituye los dos polos opuestos como tales. Para recordar una metáfora de L. Althusser, la burguesía y el proletariado no son dos equipos de rugby previamente constituidos que se encuentran posteriormente en la cancha. Eso sería volver a caer en el punto de vista metafísico, que claro está, no excluye la interacción entre dos entidades constituidas exteriormente la una de la otra".

En efecto, un equipo de rugby puede existir sin el otro, no constituyen una unidad dialéctica, no tienen historia en común; el juego sólo exige dos oponentes y el encuentro puede ser casual. El entorno del juego es diferente a los jugadores, ni es su producto social ni el resultado del juego lo altera. Todo ocurre a corto plazo en un juego. Por ello, la teoría de los juegos sólo puede representar el aspecto más fenoménico de la planificación situacional. Los oponentes de una contradicción dialéctica nacen juntos y desaparecen juntos. Los oponentes de un juego, en cambio, hacen del encuentro un mero accidente de su desarrollo autónomo.

En síntesis, en la planificación situacional domina la inmediatez del imperativo de la acción, pero en forma subordinada y condicionante está siempre presente el cálculo sobre el futuro. Esto invierte los términos de la planificación tradicional, donde el largo plazo es lo dominante y el corto plazo lo accesorio y determinado.

Los actores luchan por conformar la situación presente y alterar sus tendencias. Pero esa lucha situacional que se desarrolla en cada momento sólo se justifica en función de la conformación de una situación futura distinta. Esa situación distinta y distante es la situación-objetivo que marca los polos de referencias en el conflicto de la situación inicial.

Así, la planificación supone la propuesta de un actor (su programa direccional) fundada en un cálculo para alterar la realidad en que están situadas las fuerzas en lucha. En nuestro caso, el actor que planifica precisa la situación inicial de la cual parte, diseña aproximadamente su situación-objetivo y explora los proyectos que debe realizar para alterar la situación inicial y alcanzar la situación-objetivo.

Tenemos en consecuencia, tres conceptos básicos para esta propuesta de planificación: 1) Situación

inicial, 2) Situación-objetivo y 3) Proyectos.

En el plan estratégico, estos tres conceptos están interrelacionados. La situación-inicial es explicada por un actor en relación a la situación-objetivo: ese es su patrón de referencia. A su vez, la situación-objetivo es postulada como superación de la situación inicial, y en consecuencia su contenido responde a dicho diagnóstico. Pero, la superación de la situación inicial solo es posible mediante una sucesión o cadena de cambios situacionales y todo cambio situacional planificado tiene que ser originado en hechos producidos por los actores. Por ello, el actor que planifica tiene que identificar los proyectos capaces de explicar el cambio desde la situación-inicial hacia la situación-objetivo. Esos proyectos surgen del diagnóstico de la situación-inicial en comparación con la situación-objetivo, y permiten controlar el "voluntarismo" del actor. En efecto, la situación-objetivo tiene que ser demostrada como alcanzable si se materializan los proyectos seleccionados.

Como en la situación está no sólo el actor que asumimos como referencia central para el plan sino otros actores, oponentes y potenciales aliados que también actúan y planifican en función de sus propios objetivos el problema de bosquejar la situación-objetivo y precisar los proyectos no es una mera cuestión de coherencia normativa, de lógica de la necesidad, o de eficacia direccional causada por los proyectos, sino también una cuestión de viabilidad, de posibilidad. Esto obliga a distinguir dos conceptos esenciales a esta concepción de la planificación estratégica: 1) la direccionalidad y 2) la viabilidad. La direccionalidad está en el ámbito de la racionalidad del debe ser o de lo necesario para que un actor se aproxime, con cada producción de hechos, hacia su situación-objetivo, siendo ésta el faro direccional del proceso de cambio situacional. La viabilidad, en cambio, está en el plano de la racionalidad de lo posible, o sea de relación de las fuerzas iniciales y del crecimiento del peso de las distintas fuerzas sociales en el proceso de cambio situacional, así como también de las relaciones económicas y de acumulación económica que son producibles en cada situación. La direccionalidad y la viabilidad son dos aspectos que con distinta precisión y énfasis deben ser tratados a lo largo de la producción de un plan estratégico.

En esta forma el proceso de planificación que proponemos, se caracterizará por:

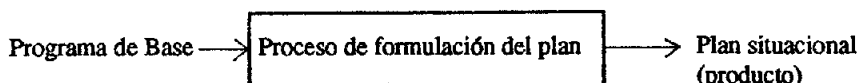
- a) sucesivas aproximaciones en la caracterización y precisión de la situación-inicial, los proyectos y la situación-objetivo.
- b) sucesivas aproximaciones en el tratamiento de los aspectos de direccionalidad y viabilidad de la situación-objetivo.
- c) sucesivas aproximaciones en la evaluación política y económica de los proyectos, en sus dimensiones de direccionalidad y viabilidad.
- d) sucesivas aproximaciones en la distinción de los actores o fuerzas sociales y de los agentes económicos que aparezcan como los más relevantes en cada situación para simular anticipadamente el carácter de la lucha que explicaría el cambio situacional.

Esto no obliga a precisar fases o etapas en la formulación incesante del proceso de cálculo que precede y preside la acción, a fin de concretar la forma en que estos aspectos pueden ser considerados. La planificación es en esta concepción un encadenamiento permanente de planes a partir de la apreciación situacional de cada momento relevante.

El proceso de diseñar un plan consiste en transformar un "programa de base" definido como marco general de la propuesta de un actor, en un plan situacional. Este programa de base es, por lo general, una propuesta política que no se atiene a la sistemática y rigor que exige la planificación. El programa de base se identifica generalmente con el programa electoral que un candidato y su partido ofrecen al país. Es la expresión del "sentido" que el actor le imprime a sus propuestas de acción sin que éstas estén dimensionadas en su escala de producción ni perfiladas con precisión sus calidades. En consecuencia, el programa de base no ha pasado por las pruebas de causalidad y no se sabe si puede responder satisfactoriamente a esas pruebas. Justamente para dejar abiertas las posibilidades

a la prueba causal, el programa de base es a menudo preciso en criterios pero muy general en los proyectos y acciones que propone a la comunidad. Dicho programa de base es el punto de partida para la formulación del plan. Ahora bien, el programa de base tiene también sucesivas aproximaciones que aquí no desarrollaremos. Pero, si parte como programa electoral, poco a poco después de la victoria y en los primeros meses de Gobierno se afina como "programa de Gobierno" antes de convertirse y servir de marco de referencia al plan.

Una vez afinado el programa de base, éste se convierte en un dato, no necesariamente rígido, para la formulación del plan, ya que responde más o menos genuinamente al compromiso de las distintas tendencias al interior del actor. La heterogeneidad del programa de base y sus vacíos



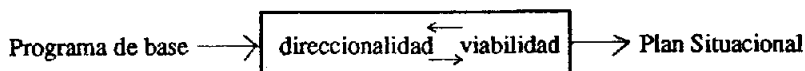
diferencian fielmente los ámbitos en que el actor tiene posiciones definidas en cuanto a metas y medidas, de aquellos en los cuales su propuesta está abierta y apenas sujeta a criterios generales. Su asistematicidad es también la propia de una convocatoria política que aún no ha sido sometida a pruebas más o menos rigurosas de coherencia, factibilidad y viabilidad.

Parece obvio que una fuerza social no puede entregar al planificador en su concepción técnica tradicional la tarea de formular este tipo de plan situacional. Dada la dimensión político-social del plan estratégico es el mismo actor quien, en una aproximación siguiente, formula el plan. La planificación resulta así una función especializada del actor que puede formularse como especialidad pero nunca constituir un cuerpo, todo el que planifica es parte integral de un actor.

La práctica de la planificación societal en América Latina se confunde con la planificación estatal y, naturalmente, la dimensión e importancia del Estado sitúa a dicha planificación en un lugar de privilegio y primera prioridad para someter a prueba cualquier nueva propuesta de planificación. Esto supone identificar al Gobierno del Estado como el actor central del plan y reconocer que tanto al interior del Estado como en las fuerzas sociales que existen en la sociedad podemos distinguir oponentes y potenciales aliados. El plan del Estado deja así de ser una simple norma para constituirse en un proyecto sujeto a controversia y lucha, cuya viabilidad debe ser construida al interior de la fuerza gobernante, al interior del Estado y en la sociedad misma como totalidad situacional.

La planificación desde el Estado es un caso particular de la planificación situacional, donde cualquier fuerza social, por el solo hecho de tener poder y capacidad de anticipación y cálculo de sus acciones, puede planificar. Pero este caso particular es el principal en la historia de la planificación y, a fin de cuentas, los actores que están obligados a planificar desde la oposición tienen siempre como meta intermedia, llegar a planificar desde el poder del Estado.

El proceso por el cual el programa de base es transformado en plan situacional, debe cumplir ciertas etapas que podrían ejemplificarse en las siguientes:



En el Cuadro Nº 5 se explica cómo las grandes fases de direccionalidad y viabilidad permiten la articulación de lo normativo y lo estratégico a lo largo del proceso de formulación del plan. Se distinguen allí siete fases: 1) Programa de base, 2) Programa direccional, 3) Opciones direccionales,

4) Viabilidad político-cultural, 5) Viabilidad institucional organizativa, 6) Viabilidad Económica y 7) Síntesis. Las primeras fases tienen por objetivo postular y afirmar una dirección sujeta a la restricción inicial de un marco político-económico general de viabilidad. Todo parte del programa de base, que es un dato político donde el actor enuncia su propuesta con los rasgos propios de una convocatoria pública asistemática. La opción direccional es una selección más precisa del programa direccional. Así, las tres primeras fases culminan en el afinamiento de una opción direccional, que tiene las siguientes características:

- a) Se precisa la dirección y alcance de la situación-objetivo seleccionada por el actor; la dirección traza el sentido del cambio situacional y el alcance precisa el grado de avance en el sentido postulado. Esta dirección y alcance serán siempre provisorias y modificables en el proceso práctico de planificación, según cambie la realidad situacional.
- b) Se precisa una explicación de la "situación inicial" como producto del consenso de las distintas tendencias al interior del actor sobre la generación de los problemas presentes, sus interrelaciones y sus jerarquías. Esta explicación de la situación inicial supone no sólo entender la sincronía de funcionamiento de la realidad con sus problemas más relevantes, sino también un análisis de su proceso histórico de producción y sus tendencias futuras.
- c) Se identifica el conjunto de políticas, proyectos estratégicos y acciones "necesarias y suficientes" para alterar la situación inicial y alcanzar la situación-objetivo. Esta selección de los proyectos tiene implícita una suerte de "Ley causal" de sus efectos sobre las tendencias dinámicas que encierra la situación inicial.

Al cumplirse estos tres requisitos quiere decir que el programa direccional y la opción direccional seleccionada han logrado una coherencia entre "sentido" y "causalidad". O sea:

(P1, P2, ...Pn) Si So, (sentido) se confirma por (P1, P2, ...) Si So (causalidad) con lo cual podemos afirmar que:

(P1, P2, ...Pn) Si So

vale decir, que sentido y causalidad se confirman mutuamente como imputación razonada sobre el futuro.

CUADRO 5

FASES	ASPECTO NORMATIVO		ASPECTO ESTRATEGICO		FASES
	Direccionalidad	Viabilidad	Direccionalidad	Viabilidad	
1	Programa de Base	Marco Político Económico General de Viabilidad			1
2	Programa Direccional				2
3	Opciones Direccionales				3
4			Marco Direccional	Viabilidad Política y Cultural	4
5				Viabilidad Institucional y Organizativa	5
6				Viabilidad Económica	6
		Plan: Síntesis entre 1) Direccionalidad y Viabilidad y 2) entre Proyectos Etratégicos y Proyectos Operacionales			

En esta forma la fase 3, "selección de la opción direccional central" precisa el aspecto normativo del plan, como síntesis indisoluble entre las relaciones de sentido y las relaciones causales que median entre la situación inicial y la situación-objetivo. Esta síntesis permite fundamentar el "debe ser" que orientará el plan. Hasta aquí todo el análisis está hecho bajo la proposición condicional "si". En efecto, todo es coherente "si" los proyectos (P1, P2, ...Pn) son materializados. En lo que viene será necesario examinar la validez de ese "si" condicional que subyace en lo normativo. Para ello, como lo indica el cuadro mencionado, la precisión normativa alcanzada en la fase de selección de la opción direccional, debe convertirse en "marco direccional" para el análisis de las fases estratégicas. Este marco direccional, que en las fases 1, 2 y 3 fue el centro del análisis y en consecuencia era la variable del problema, se convierte en dato o marco restrictivo para definir ahora como variable el problema de la viabilidad, el "puede ser".

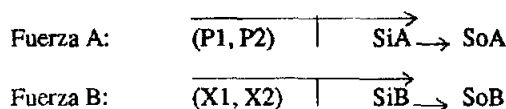
La viabilidad o el "puede ser" tiene varios aspectos, que deben ser abordados en las fases siguientes: 4) la viabilidad político-cultural; 5) la viabilidad institucional-organizativa y 6) la viabilidad económica.

La viabilidad político-cultural se refiere a las relaciones de poder que hace más o menos probable la capacidad del actor para realizar su inventario de proyectos. Esta viabilidad debe, a su vez, distinguir entre la viabilidad política "para decidir", "para ejecutar" y "controlar", entendiéndose esta última como la probabilidad de darle estabilidad a cada proyecto realizado. La viabilidad política comprende el problema de las resistencias culturales a los proyectos. Este aspecto cultural se refiere a la adecuación o inadecuación de un proyecto en relación a los valores culturales arraigados en la población afectada. La posibilidad de un rechazo cultural es a su vez, indicadora de que la viabilidad cultural guarda estrecha relación con la viabilidad política. En efecto, los dos últimos aspectos de la viabilidad política, "estabilidad del proyecto realizado" y "viabilidad para ejecutar", ya deberían mostrar los efectos de una resistencia cultural. Vale la pena distinguir este aspecto cultural en sus particularidades, porque no siempre los afectados culturalmente por un proyecto tienen participación significativa en las fuerzas sociales que cuentan en el análisis de viabilidad política. Por otra parte, detectado el problema, su solución o la búsqueda de alternativas más aceptables culturalmente, exige un análisis completo del problema político-cultural. El análisis político de viabilidad pretende responder a preguntas como las siguientes:

¿Es posible lograr que la norma-plan se encarne en nuevas tendencias situacionales? ¿Qué fuerzas obstaculizan ese cambio? ¿Cómo sortear los obstáculos previsibles a la implantación de la norma en la realidad? Estas son preguntas típicas en el plano del puede ser cuyas posibles respuestas debemos explorarlas simulando y anticipando el futuro. Por definición, siempre es inviable en la situación inicial una parte significativa de la norma-plan. De manera que el problema de examinar la viabilidad de un plan no se refiere al momento de su diseño inicial sino al proceso que se desarrolla en el período que abarca. Ese proceso dinámico de construcción de viabilidad es protagonizado por una fuerza social que pretende abrirle camino a su programa direccional. Ese camino no existe como una obra previamente hecha. Por el contrario, tiene que ser construido a cada paso por el mismo actor, en lucha con los otros actores que tienen otros programas direccionales y buscan también abrirle sendero a sus objetivos. Ello exige en el plano de lo político acumular poder o administrar el poder que se tiene con el máximo de estrictez, y en el plano de lo económico, implica crear nuevas fenoestructuras o modificar las antiguas a fin de alterar el condicionamiento de ellas sobre la capacidad y calidad de la producción económica. Tal proceso supone que los actores requieren recursos políticos (poder) y económicos (capital, infraestructura, regulaciones, recursos financieros, etc.) para producir hechos políticos y económicos, y que como consecuencia necesaria de la producción, de esos mismos hechos los actores acumulan o desacumulan recursos políticos y recursos económicos. De manera que a lo largo del proceso de cambio situacional, cada situación

nueva puede significar distintas capacidades de producción política y producción económica. La lucha social trae consigo un constante cambio de dichas capacidades de producción. El análisis de viabilidad exige anticipar, con la aproximación e incertidumbre inevitables, los cambios situacionales que pueden ocurrir como consecuencia de la producción política y económica que se proponen realizar las distintas fuerzas sociales. La construcción de viabilidad supone una ganancia relativa respecto de las otras fuerzas sociales en lucha en la acumulación de capacidad de producción política.

Ilustremos este análisis con un ejemplo que pretende sólo tener utilidad pedagógica. Supongamos dos fuerzas en lucha, cada una con su respectivo programa direccional, el más simple que podamos imaginar:



Ambos programas direccionales nos servirán para concebir la mecánica por la cual se gestan las situaciones y trayectorias posibles. Aquí, cada fuerza social propone dos proyectos que conducen a las situaciones-objetivo SoA y SoB. A su vez, cada fuerza precisa la situación inicial, SiA y SiB, de distinta manera, por que cada actor explica la realidad bajo el condicionamiento del modo específico en que está inserto en la situación. Con el objeto de simplificar hasta el extremo el análisis, supongamos además:

- a) que ninguna fuerza postula proyectos reactivos a las situaciones desatadas por su oponente, con lo cual todos los proyectos en juego, son P1, P2, X1 y X2: (los proyectos del oponente son conocidos o deducibles);
- b) que la realización de los proyectos de la fuerza A no anula las posibilidades de materialización de los proyectos de la fuerza B, o sea, los proyectos son conflictivos pero no excluyentes;
- c) que la secuencia en la ejecución de los proyectos no altera su eficacia direccional, vale decir, que el orden P1, P2 o P2, P1 conducen igualmente a la situación-objetivo SoA;
- d) que si un actor realiza en un encadenamiento continuo todos los proyectos de su programa direccional ello implica la derrota de su oponente, vale decir que si A materializa, por ejemplo, P1 P2, B queda imposibilitado de materializar X1 o X2;
- e) que los proyectos están sujetos a una viabilidad política indivisible, o sea que se materializan o se rechazan "in toto" y no se concibe la realización parcial de un proyecto; y
- f) que los intereses de las fuerzas sociales en términos de apoyo o rechazo de los proyectos en juego depende exclusivamente de la naturaleza de los proyectos y no de quién y desde qué posición de poder son promovidos. (12)

Todos estos supuestos son obviamente irreales y no son adaptados como exigencia inherente al análisis de viabilidad política, sino como una necesidad de reducir tiempo y espacio en beneficio de la simplicidad de la exposición central del problema.

Ahora bien, según sean las relaciones de fuerza entre A y B en cada situación y para cada proyecto, existirán distintas posibilidades de materializar los proyectos en distintas secuencias. Teóricamente, si el número de proyectos es cuatro, el número de trayectorias posibles será 4! = (4 x 3 x 2) = 24, siempre que se consideren sólo las trayectorias completas.

Estas trayectorias serán:

- 1) P1, P2, X1, X2
- 2) P1, P2, X2, X1
- 3) P2, P1, X1, X2
- .
- .
- .
- 24) X2, X1, P2, P1

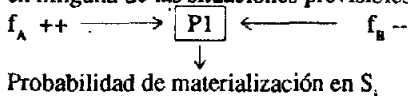
Pero, por un lado pueden darse trayectorias incompletas, y por el otro no todas las trayectorias teóricas tienen sentido práctico, sea por que rompen ciertos ordenamientos que dicta la realidad (por ejemplo, no se puede nacionalizar el petróleo antes que éste se explote y esté en manos extranjeras), sea por que la situación-objetivo es irrealizable si se quiebran ciertos ordenamientos secuenciales, o porque la cadena, incompleta de situaciones ya determina la derrota del adversario. Es necesario, en consecuencia examinar cada trayectoria para seleccionar sólo aquellas que tienen significado práctico para el plan. Supongamos, que las trayectorias con significado práctico son seis:

- 1) P1, P2
- 2) P2, P1
- 3) P1, X1, X2, P2
- 4) X2, P2, P1, X1
- 5) X1, X2
- 6) X2, X1

Cada una de estas seis trayectorias está compuesta por proyectos que provocan apoyos y rechazos de distinta intensidad por parte de las fuerzas sociales A y B. Esos apoyos y rechazos expresan genéricamente los "intereses" de cada fuerza frente a cada proyecto. Ciertamente, los intereses de las fuerzas A y B respecto de cada proyecto no son estáticos y generalmente varían según sea la institución. Pero, con ánimo de simplificar las cosas, supongamos que los intereses de las fuerzas respecto de los proyectos son independientes de las situaciones. Esos intereses, podrían sistematizarse, una vez detectados, en una tabla del tipo siguiente:

Fuerzas Sociales	intereses respecto a			
	P1	P2	X1	X2
A	++	+	—	-
B	—	-	++	+

En indicador (++) expresa fuerte apoyo y el signo (-) expresa un rechazo no muy intenso. Estos intereses influirán sobre la fuerza que está dispuesta a aplicar cada actor en pro o en contra de cada proyecto. De manera que cada proyecto en cada situación pertinente, estará sujeto a fuerzas encontradas y la relación entre esas fuerzas indicará la probabilidad de que sea materializado en una u otra situación o en ninguna de las situaciones previsibles.



Si aceptamos este esquema simplificado, cada una de las seis trayectorias tiene una probabilidad distinta de materializarse en la realidad. La variedad de posibilidades dependerá de la relación de fuerzas iniciales entre A y B para cada proyecto y del desarrollo posible de la dinámica de cambio de tales relaciones de fuerza a medida que cambien las situaciones como consecuencia de la producción de los mismos actores. La teoría que subyace tras este análisis es que cada fuerza social, al hacer uso de su poder para producir un proyecto, necesariamente aumenta o disminuye su poder previo. En otras palabras, el uso del poder produce poder o consume poder.

Si la probabilidad de materialización de un proyecto en una situación determinada es un buen reflejo de las relaciones de fuerza que subyacen tras su decisión, podríamos valorizar estas seis trayectorias y analizar: a) qué trayectoria es la más promisoría para la fuerza A; b) qué trayectoria es la más promisoría para la fuerza B; c) qué fuerza social tiene las mejores posibilidades de imponer su mejor trayectoria. Naturalmente se trata sólo de posibilidades y de un cálculo lleno de imperfecciones y riesgos. Pero ese cálculo persigue tomar la mejor decisión presente posible como producto de una sistemática de discusión y análisis por parte de cada actor, donde cada cual considera la fuerza e intereses de su oponente. El solo hecho de anticipar la posibilidad de una tendencia a la acumulación o desacumulación de poder, tiene enorme importancia práctica para las decisiones presentes.

Las trayectorias prácticas conforman una red de situaciones, que indica que los caminos que pretenden construir las fuerzas oponentes están interconectados y cada fuerza puede transitar por el camino que abren las otras. Dicha red también puede estudiarse como trayectorias de proyectos ya que la forma de gestar el cambio situacional queda limitado a la producción de los proyectos por parte de las fuerzas sociales en lucha. De manera que existe una relación necesaria entre las trayectorias de proyectos y las trayectorias de situaciones, tal como se muestra en el Cuadro Nº 6. Por ejemplo, la trayectoria 1; supone que:

- i) $\overline{P1} \mid \overline{Si} \longrightarrow Sj$
 ii) $\overline{P2} \mid \overline{Sj} \longrightarrow SoA$

De manera que la cadena de cambio situacional puede expresarse como sigue:

$$\left[\overline{P1} \mid \overline{Si} \longrightarrow Sj \right] \left[\overline{P2} \mid \overline{Sj} \longrightarrow SoA \right] \longrightarrow$$

Nótese que las trayectorias 3 y 4 de dicho cuadro conducen a las situaciones Sr y Ss que no coinciden con los objetivos perseguidos por ninguna de las fuerzas en pugna. Ello sólo indica que la realidad puede ofrecer como resultado del proceso de lucha una situación no deseada por ninguno de los actores.

Una vez conocidas las situaciones posibles, podemos hacer un análisis de la probabilidad de materialización que los proyectos tienen en cada situación pertinente. Como ya dijimos, tales probabilidades tienen que estimarse teniendo en cuenta las características generales de cada situación y las relaciones de fuerza que las connotan. Para sistematizar la información, podemos construir una matriz entre situaciones y proyectos, tal como se indica en el Cuadro Nº 7.

Este cuadro de probabilidades muestra en la superficie el significado más profundo del proceso de construcción de viabilidad. Por ejemplo, la probabilidad de $P1$ en Si es 0.5, indicativa de un equilibrio de fuerzas entre A y B. Sin embargo, si la fuerza A realiza primero $P2$ en Si , le construye viabilidad a $P1$ en la situación Sk , ya que allí la probabilidad aumenta a 0.9. Qué ocurrió entre Si y Sk para que $P1$ ganara en viabilidad?

CUADRO 6

Trayectorias de proyectos	trayectorias de situaciones	Situaciones Terminales
1) P1, P2	Si, Sj →	SoA
2) P2, P1	Si, Sk →	SoA
3) P1, X1, X2, P2	Si, Sj, Sn, Sp →	Sr
4) X2, P2, P1, X1	Si, Sm, So, Sq →	Ss
5) X1, X2	Si, Sl →	SoB
6) X2, X1	Si, Sm →	SoB

CUADRO 7

SITUACIONES	PROYECTOS			
	P1	P2	X1	X2
Si	0.5	0.8	0.3	0.6
Sj	-	0.7	0.9	-
Sk	0.9	-	-	-
Sl	-	-	-	0.6
Sm	-	0.6	0.7	-
Sn	-	-	-	0.7
So	0.7	-	-	-
Sp	-	0.7	-	-
Sq	-	-	0.9	-

Pueden haber ocurrido varias cosas. Puede que la fuerza B tenga menos fuerza en Sk que en Si, puede que su interés en rechazar P1 se haya debilitado, etc. Entre Si y Sk, la fuerza social A le construyó viabilidad al proyecto P1.

Cada fuerza social tiene que escoger un camino y una táctica de lucha para tratar de imponer su programa direccional. Cómo pueden las fuerzas A y B seleccionar la ruta por donde abrir un camino, naturalmente revisable ante cada situación nueva? Aquí surge el problema de valorizar las trayectorias de los oponentes a partir de las probabilidades, que cada proyecto tiene en cada situación. Si aceptamos que se trata de probabilidades condicionadas, la valorización de cada trayectoria será el producto de las probabilidades de los arcos que la integran.

VALORIZACION DE LAS TRAYECTORIAS

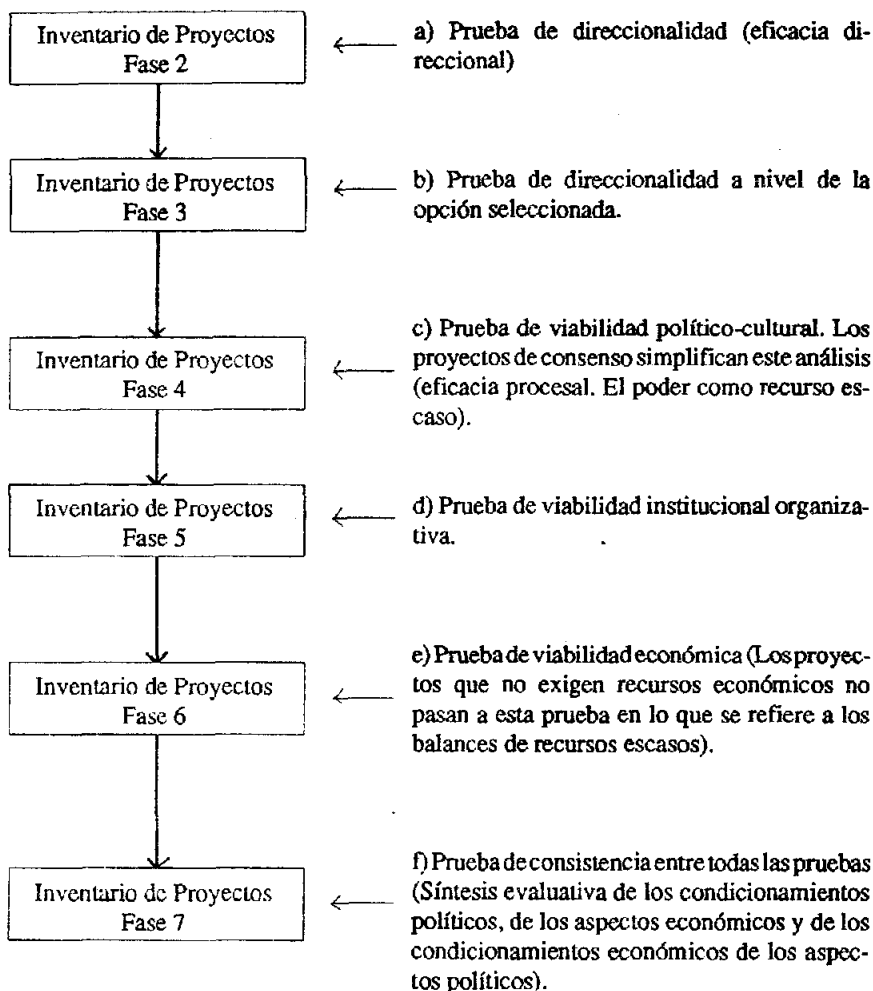
1) P1, P2	$0.5 \times 0.7 = 0.35$
2) P2, P1	$0.8 \times 0.9 = 0.72$
3) P1, X1, X2, P2	$0.5 \times 0.8 \times 0.7 \times 0.7 = 0.196$
4) X2, P2, P1, X1	$0.6 \times 0.6 \times 0.7 \times 0.9 = 0.227$
5) X1, X2	$0.3 \times 0.6 = 0.18$
6) X2, X1	$0.6 \times 0.7 = 0.42$

Este Cuadro indicará que, al momento del análisis, la trayectoria más promisoría para la fuerza A sería (P2, P1), mientras que la trayectoria (X2, X1) parece ser la mejor para la fuerza B. Pero, todo este análisis, además de su componente de incertidumbre, tienen una validez que puede esfumarse ante cada nueva situación. La cadena de situaciones sólo tiene utilidad para decidir en el momento a la luz de las posibilidades futuras, pero cuando se materializa una situación nueva será necesario rehacer todo el análisis de viabilidad, caracterizar de nuevo la situación inicial, verificar las características y el peso de las fuerzas en lucha, analizar si éstas han revisado sus programas direccionales y constatar si sus intereses han variado. Así queda de manifiesto que el análisis de viabilidad de un plan sólo es concebible como un proceso constante y perseverante de cálculo, atento a cada nueva realidad.

Hecho el análisis de viabilidad política, viene el problema de la viabilidad institucional-organizativa.

La viabilidad institucional organizativa presenta dos aspectos. El primero, que se confunde con la viabilidad política, se refiere a la posibilidad del cambio organizativo institucional. El segundo, que tiene especificidad propia, plantea el problema de la adecuación o inadecuación de las organizaciones vigentes para la realización del plan o la estrategia. Aquí las instituciones y organizaciones, principalmente las del Estado, pueden aparecer como obstáculos para la decisión, ejecución y control eficaz de los proyectos. Recordando la relación entre organización, método de planificación y propuesta del actor, surge un campo definido para el análisis de la viabilidad institucional.

Finalmente, nos queda el análisis de viabilidad económica. Este ha sido el centro del análisis de la planificación normativa y sus métodos han sido los más desarrollados y experimentados. Tiene las dimensiones de la coherencia macroeconómica, la coherencia financiera, la coherencia intersectorial e interregional, el análisis de evaluación económica de los proyectos estratégicos y algunas pruebas físicas de disponibilidad de recursos, insumos y productos críticos. La teoría que subyace tras la evaluación económica de los proyectos que las requiere de mayores revisiones y reformulaciones para adecuarse a las necesidades de nuestra propuesta. Los proyectos son en nuestra propuesta una categoría central, ya que la espina dorsal del proceso de su formulación son las diferentes "pruebas" a que es sometido el inventario de proyectos, como lo señala el gráfico siguiente:



CUADRO 8

Nº Fases	FASES	Situación Inicial	Situación-objetivo	Proyectos	Trayectorias	Prueba de la Fase
1	Programa de Base	Implícita como crítica.	Convocatoria política. Diseño asistemático de criterios, políticas, proyectos, acciones y	Heterogéneamente planteados como "ideas" ante problemas.	No explícita.	Coherencia de sentido
2	Programa direccional	Primera aproximación explícita y sistemática.	Primera aproximación	Diseño coherente de ideas sobre políticas, proyectos estratégicos y acciones de los mismos. Dimensionamiento de los proyectos.	No explícita.	Coherencia entre "sentido" y "causalidad" de la dirección que conforma el modelo social propuesto.
3	Opción Direccional	Segunda aproximación que reduce la ambigüedad del consenso sobre la explicación de la realidad.	Estrechamiento de la generalidad de los objetivos hasta lograr una opción de consenso al interior del actor.	Especificación de los proyectos alternativos de las opciones y selección de los proyectos de la opción escogida.	No explícita.	Coherencia entre "sentido" y "causalidad" a nivel de la opción seleccionada.
4	Viabilidad político-cultural	Precisión de la situación inicial al nivel requerido por el análisis de viabilidad política.	Precisión de los aspectos políticos de la situación-objetivo.	Precisión de los proyectos y acciones distingue entre los de consenso, los negociables y los contradictorios con las otras fuerzas.	Trayectorias de viabilidad política de proyectos y situaciones.	Prueba de viabilidad política de proyectos que no son de consenso.
5	Viabilidad Institucional-organizativa	Precisión de los aspectos institucionales y organizativos en la situación inicial.	Precisión de los aspectos institucionales y organizativos de la situación-objetivo.	Identificación de los requisitos institucionales y organizativos de los proyectos estratégicos. Proyectos de cambio institucional.	Trayectorias de viabilidad organizativa.	Prueba de viabilidad organizativa institucional.

CUADRO 8

Nº Fases	FASES	Situación Inicial	Situación-objetivo	Proyectos	Trayectorias	Prueba de la Fase
1	Programa de Base	Implícita como crítica.	Convocatoria política. Diseño asistemático de criterios, políticas, proyectos, acciones y	Heterogéneamente planteados como "ideas" ante problemas.	No explícita.	Coherencia de sentido
2	Programa direccional	Primera aproximación explícita y sistemática.	Primera aproximación	Diseño coherente de ideas sobre políticas, proyectos estratégicos y acciones de los mismos. Dimensionamiento de los proyectos.	No explícita.	Coherencia entre "sentido" y "causalidad" de la dirección que conforma el modelo social propuesto.
3	Opción Direccional	Segunda aproximación que reduce la ambigüedad del consenso sobre la explicación de la realidad.	Estrechamiento de la generalidad de los objetivos hasta lograr una opción de consenso al interior del actor.	Especificación de los proyectos alternativos de las opciones y selección de los proyectos de la opción escogida.	No explícita.	Coherencia entre "sentido" y "causalidad" a nivel de la opción seleccionada.
4	Viabilidad político-cultural	Precisión de la situación inicial al nivel requerido por el análisis de viabilidad política.	Precisión de los aspectos políticos de la situación-objetivo.	Precisión de los proyectos y acciones distingue entre los de consenso, los negociables y los contradictorios con las otras fuerzas.	Trayectorias de viabilidad política de proyectos y situaciones.	Prueba de viabilidad política de proyectos que no son de consenso.
5	Viabilidad Institucional-organizativa	Precisión de los aspectos institucionales y organizativos en la situación inicial.	Precisión de los aspectos institucionales y organizativos de la situación-objetivo.	Identificación de los requisitos institucionales y organizativos de los proyectos estratégicos. Proyectos de cambio institucional.	Trayectorias de viabilidad organizativa.	Prueba de viabilidad organizativa institucional.

De manera que el inventario de proyectos debe pasar consistentemente por las siete fases señaladas, sin perjuicio de que cada prueba tiene una dimensión más amplia de totalidad que debe ser coherente con la que se establezca a nivel de proyectos.

Este enfoque de planificación situacional tiene ciertamente implicaciones sobre la teoría de evaluación económica. En primer lugar, surge como determinante de cualquier otra consideración el análisis de la eficacia direccional de cada proyecto. En segundo lugar, aparece como problema nuevo el de la eficacia político-procesal de un proyecto, vale decir, su capacidad para construirle o destruirle viabilidad a los otros proyectos que le siguen en la trayectoria. En el fondo se trata de una suerte de balance de poder, desde el momento que cada proyecto insume poder para su materialización y produce o consume poder como consecuencia. Y en tercer lugar, corresponde estudiar la forma más económica de alcanzar un mismo objetivo. Aquí y sólo en este plano resulta legítima, la evaluación económica de un proyecto, como criterio subordinado al de eficacia direccional y, a veces, al de eficacia procesal, especialmente cuando el problema del poder es crítico para materializar el programa direccional.

Cumplido el análisis de viabilidad, nuestra propuesta metodológica considera una séptima y última fase: la síntesis en la formulación del plan o de la estrategia. Se trata de una síntesis entre varias aproximaciones sucesivas o varios recorridos de precisión creciente de las seis fases previas, de una síntesis de direccionalidad y viabilidad donde al final ambas son simultáneamente variables del problema y de una síntesis entre el carácter general de los proyectos estratégicos y el carácter específico de los proyectos y acciones operacionales.

Podemos mirar ahora el proceso de formulación del plan como varias instancias encadenadas donde las categorías centrales: 1) situación-inicial; 2) situación-objetivo; 3) proyectos estratégicos y 4) trayectorias, adquieren distinta precisión y ellas mismas o relaciones entre ellas son sometidas a diferentes pruebas. Este otro ángulo de ver el proceso se presenta en el Cuadro N°8.

En el programa de base la situación inicial está generalmente implícita, la situación-objetivo tiene el tono de la convocatoria política y su diseño es asistemático desde el punto de vista de la planificación, los proyectos son ideas que cubren heterogéneamente el ámbito de las acciones posibles. En esta fase no cabe la presentación de trayectorias y la prueba básica del programa de base reside en que su "sentido" global y específico recoja lo más fielmente posible el pensamiento de consenso o de compromiso de las distintas tendencias en la dirección y en la base social del actor. El programa de base es el marco para el diseño del Programa Direccional. Este último, es la primera fase fundamental del proceso de planificación propiamente dicho. Supone, a través de la explicación más explícita y sistemática de la situación inicial, postular una situación-objetivo y una selección de proyectos estratégicos. En el programa direccional se conforma: a) el tipo de modelo social al cual se aspira y se tiene como guía direccional; b) el tipo de modelo de hegemonía que contiene la situación-objetivo y c) el tipo de modelo económico que se busca alcanzar. La prueba que caracteriza esta fase se refiere a la coherencia entre "sentido" y "causalidad" de la dirección que conforma el modelo social propuesto. Para ello, el inventario de proyectos estratégicos debe conformarse por un conjunto de proyectos necesarios y suficientes para conformar la dirección que recoge la situación-objetivo.

Naturalmente, las condiciones de necesidad y suficiencia de los proyectos son una aproximación dentro del tipo de análisis que permiten las ciencias sociales. De esta forma, en el programa direccional, los proyectos son sometidos a una primera prueba de evaluación. Cada proyecto es analizado en términos de su efecto direccional y el conjunto de proyectos por el efecto global direccional para que el cambio situacional sea el suficiente para alcanzar la situación-objetivo. En esta fase del programa direccional todavía no interesan el orden o secuencia en que pueden o deben

ser materializados los proyectos, y por ello aún no aparece el concepto de trayectoria. En resumen, el programa direccional busca responder a la pregunta de hacia dónde conduce el plan y si los proyectos seleccionados son suficientes, eficaces o tienen la potencialidad de alcanzar la dirección propuesta. Si la respuesta es positiva ello quiere decir que la situación inicial fue bien explicada, que los procesos que generarán los problemas que se quiere resolver fueron bien precisados y que los proyectos tienen la capacidad de alterar los procesos que explican las deficiencias del modelo vigente.

La tercera fase, de opciones direccionales, es una aproximación más fina al problema de la direccionalidad. Un actor no es nunca homogéneo; existen tendencias en su interior que pueden tener distintas visiones sobre la situación inicial, matices diferentes sobre la situación-objetivo y una posición distinta sobre los proyectos causalmente necesarios. Las tendencias se expresan también en concepciones variadas sobre las alianzas posibles y sobre lo que es inicialmente estimado como posible para graduar el avance en la direccionalidad de consenso (alcance de la situación-objetivo). De aquí surgen opciones direccionales que originan al precisar y distinguir mejor alternativas de situación-objetivo, alternativas de proyectos e interpretaciones alternativas de la situación inicial. Todo ello dentro del matiz dominante de consenso sobre los aspectos esenciales de estas cuestiones que exige la unidad del actor. En consecuencia, deben ser precisadas y evaluadas las opciones direccionales. Aquí sigue predominando el análisis de direccionalidad, pero una mejor aproximación que en la fase anterior resulta necesaria para seleccionar una opción direccional.

En la cuarta fase, el centro del análisis es la viabilidad política. Aquí la situación inicial tiene que ser profundizada en sus aspectos políticos, las relaciones de fuerzas, la caracterización de las fuerzas, los intereses sobre los proyectos en debate, el Gobierno del Estado, etc., y otras cuestiones que deben ser precisadas en esta instancia. Este análisis de viabilidad política exige analizar las fuerzas sociales relevantes sea por su apoyo o rechazo, para los proyectos de la opción estratégica seleccionada. Supone también, estudiar y calcular, en forma aproximada, el peso del poder de las distintas fuerzas sociales en cada situación. Este peso del poder, sin desconocer la complejidad del concepto, es más factible definirlo en relación a cada proyecto. Pero ello no es suficiente; se requiere también explicar las condiciones del proceso mediante el cual las distintas fuerzas sociales, al apoyar o rechazar los proyectos de los oponentes o al proponer proyectos propios, acumulan o desacumulan poder. Sólo así podemos tener una aproximación al proceso dinámico de construcción de viabilidad. En esta forma, cada posibilidad de cambio situacional será explicada por la posibilidad de materializar determinados proyectos. Como los actores son varios y las posibilidades de ordenamiento secuencial de los proyectos es también variada, en el plan aparecerán varias trayectorias o sea, una red de situaciones donde existe más de un camino para recorrer el tránsito desde la situación-inicial hacia la situación-objetivo. La misma verificación de la viabilidad obliga a una precisión política de la situación-objetivo y a distinguir los proyectos y las acciones de consenso, negociables y contradictorias con los intereses de las otras fuerzas.

La quinta fase, tiene que profundizar la situación inicial, la situación-objetivo, los proyectos y las trayectorias en sus aspectos institucional-organizativos.

La sexta fase apunta a la viabilidad económica. La situación inicial y la situación-objetivo tendrán que responder a un examen más minucioso de los problemas económicos. Los proyectos estratégicos y sus acciones serán tratados como centro de asignación y producción de recursos económicos, las trayectorias serán caminos que expresan opciones y variantes económicas y la prueba básica de esta instancia será la de viabilidad económica. Esta prueba de viabilidad comprenderá la verificación global y sectorial de balances de recursos y de financiamiento, así como la verificación explícita de que el inventario de proyectos estratégicos, como parte de la totalidad, requiere y

produce recursos compatibles con los equilibrios globales y sectoriales.

Cumplidas todas estas instancias, como pruebas parciales, viene el problema de verificar si las distintas pruebas entre sí y los ajustes hechos en cada instancia no son incompatibles. Esta es la séptima fase de síntesis. Consistirá en un reexamen de la situación inicial hasta afirmar una interpretación consistente, en una revisión de la situación objetivo a fin de lograr coherencia entre direccionalidad y viabilidad en un análisis del inventario de proyectos para verificar si estos cumplen simultáneamente con los criterios de direccionalidad y eficacia procesal, al mismo tiempo que son económicamente viables y están dentro de las capacidades institucionales y organizativas ampliables en el período del plan. Tendremos así, al final de una iteración del proceso, una red de trayectorias globales dentro de las cuales habrá que optar por una trayectoria central revisable que guíe el comienzo de la acción. Esta trayectoria central será necesariamente móvil en la medida que cambien las circunstancias. El sentido último de la prueba de síntesis es compatibilizar direccionalidad y viabilidad.

De esta manera, la direccionalidad del plan es el eje de referencia del análisis de viabilidad; pero también el análisis de viabilidad puede obligar a revisar la direccionalidad.

IV. Planificación situacional y planificación de la guerra: el pensamiento de Clausewitz.

La planificación situacional puede asimilar creativamente los desarrollos teóricos de la planificación en otros campos de la práctica social donde predomina la lucha y el conflicto. El extremo del conflicto social es la guerra, y la planificación de la guerra es la negación del dominio de la normatividad. Los teóricos de la guerra nunca pudieron ignorar que ella era un enfrentamiento extremo entre oponentes. La guerra no puede concertarse, no puede ganarse por consenso. La guerra tampoco puede existir en situaciones de poder absoluto. El General Clausewitz (1780/1831), profundo pensador militar que practicó y teorizó sobre la guerra, dice que: "La guerra es, en consecuencia, un acto de fuerza para imponer nuestra voluntad al adversario" (13) ... "Para que nuestro oponente se someta a nuestra voluntad, debemos colocarlo en una posición más desventajosa, la que implica el sacrificio que le exigimos" (14). "La acción en la guerra es movimiento en un medio resistente" (15).

Naturalmente, la planificación situacional destaca la idea de lucha, de oposición entre contrarios, de la unidad dialéctica del enfrentamiento, pero es algo distinto que la guerra. La guerra es el extremo de la lucha, así lo señala Clausewitz en su frase más conocida: "... La guerra no es simplemente un acto político, sino un verdadero instrumento político, una continuación de la actividad política, una realización de la misma por otros medios. Lo que queda aún de peculiar a la guerra se refiere solamente al carácter peculiar de los medios que utiliza". (16)

La importancia teórica de esta concepción de la guerra radica en que permite estudiar "en su extremo" el proceso de lucha política. Ciertamente, no valen las analogías mecánicas, pero siempre resulta interesante comparar teorías que se debaten entre la concertación y la lucha, con otras donde se pueda apreciar el caso puro del enfrentamiento extremo.

Entre la teoría de la guerra y su planificación, y la teoría de la lucha política en relación a la planificación social, hay elementos comunes. El principal de ellos es la teoría del enfrentamiento entre oponentes. Pero, concebido el enfrentamiento no como un mero juego accidental, sino como unidad y lucha entre contrarios. Por ello, no es causal que el concepto de estrategia haya surgido de la teoría militar, y tenga uso difundido en la política y la economía.

"La dirección de la guerra es, por lo tanto, la preparación y conducción del combate. Si este combate fuera un acto único, no habría necesidad de ninguna otra subdivisión. Pero el combate está compuesto de un número más o menos grande de actos aislados, cada uno completo en sí mismo,

que llamamos encuentros y forman nuevas unidades. Surgen de aquí dos actividades diferentes: preparar y conducir individualmente estos encuentros aislados y combinarlos unos con otros para alcanzar el objetivo de la guerra. Las primeras son llamadas táctica y la segunda se denomina estrategia"...

"Por lo tanto, de acuerdo con nuestra clasificación, la táctica enseña el uso de las fuerzas armadas en los encuentros, y la estrategia el uso de los encuentros para alcanzar el objetivo de la guerra"... (17)

"La estrategia es el uso del encuentro para alcanzar el objetivo de la guerra. Por lo tanto, debe dar un propósito a toda la acción militar, propósito que debe estar de acuerdo con el objetivo de la guerra. En otras palabras, la estrategia traza el plan de la guerra y, para el propósito mencionado, añade las series de actos que conducirán a ese propósito"... (18)

Nosotros, sustituyendo algunas palabras y omitiendo otras, podríamos decir con el mismo significado en el campo de la Planificación Social, "que la táctica enseña el uso de la fuerza y de los recursos económicos en la producción de cada proyecto del programa direccional y la estrategia el uso de los proyectos para alcanzar la situación-objetivo". Y, respecto de nuestro concepto de programa direccional, podríamos aludir a la serie de actos (proyectos) que conducirán a la situación-objetivo. Aquellos "necesarios y suficientes" para transformar la situación inicial en la situación-objetivo. Del mismo párrafo citado surge el concepto de eficacia direccional de un acto o un proyecto. Cuando Clausewitz, dice que "la estrategia da un propósito a toda acción, propósito que debe estar de acuerdo con el objetivo de la guerra", está justamente refiriéndose a la eficacia direccional de cada acción en relación al cumplimiento de la situación-objetivo.

La analogía entre "encuentro" y "proyecto" es amplia; ambos son producidos por los actores en lucha, ambos producen efectos sobre la situación, ambos encadenan sus efectos para alcanzar el objetivo mediato de lucha y ambos precisan la lucha como un encadenamiento de encuentros o de proyectos. Pero aún más, tanto el encuentro como el proyecto producen efectos aún si no se producen realmente en la situación: su sola propuesta produce efectos.

"Por lo tanto, la mera posibilidad de un encuentro ha producido consecuencias y, por consiguiente, ha ingresado en la categoría de las cosas reales".

"De esta manera, vemos que solamente se logra la destrucción de las fuerzas militares del enemigo y el derrocamiento del poder del enemigo por medio de los efectos del encuentro, ya sea que el encuentro se produzca realmente o que sólo sea propuesto y no sea aceptado". (19)

El concepto de estrategia, no como mera propuesta normativa de acción, sino como la propuesta de un actor para alcanzar un objetivo que tiene resistencia activa en otros actores, es plenamente aplicable tanto a la guerra como a la planificación social. En nuestro enfoque de planificación situacional, los actores en lucha conforman una contradicción dialéctica, que tiene su aspecto de unidad y su aspecto de lucha.

En esa unidad de los contrarios, cada actor restringe el área de variedad de lo posible de sus oponentes y viceversa. Nuevamente, encontramos aquí una analogía con la teoría militar. Al respecto, el General Beaufre, dice:

"... La lucha por la libertad de acción es la esencia de la estrategia. De ella resulta que la protección de la propia libertad de acción (la seguridad) y la aptitud para privar al adversario de su libertad de acción (por la sorpresa y por la iniciativa) constituyen la base del juego estratégico". (20)

Desde otro ángulo, pero apuntando al mismo problema, Clausewitz, destaca la idea de acciones recíprocas entre los oponentes, creándose una dependencia entre los actores en lucha.

"Pero la guerra no es la acción de una fuerza viva sobre una masa inerte (la no resistencia absoluta

no sería guerra en forma alguna), sino que es siempre el choque entre sí de dos fuerzas vivas, y damos por sentado que lo que hemos dicho sobre el propósito último de la acción militar se aplica a ambos bandos. Tenemos aquí, nuevamente, una acción recíproca. Mientras no haya derrotado a mi adversario debo temer que él pueda derrotarme. Ya no soy, pues, dueño de mí mismo, sino que él fuerza mi mano como yo fuerzo la suya". (21)

Aquí surge nítida la idea del aspecto interactivo de la planificación situacional. La producción de la fuerza A depende de la fuerza de la fuerza B y viceversa.

Pero la táctica y la estrategia, no son dos categorías que responden a procesos aislables mecánicamente. Lo que es táctica lo es en relación a lo estratégico, lo que es estratégico lo es como síntesis última, de una serie encadenada de procesos tácticos.

"La táctica y la estrategia son dos actividades que se penetran mutuamente en el tiempo en el espacio, pero son también actividades esencialmente diferentes y, al menos que se establezca el concepto claro de la naturaleza de cada una de esas actividades, sus leyes inherentes y sus relaciones mutuas, no serán inteligibles para el pensamiento" (22)

El encadenamiento de los encuentros y de los proyectos, es un proceso donde cada evento le abre o le cierra posibilidades de éxito a los que siguen y su producción secuencial y progresiva acerca o aleja direccionalmente del objetivo a los actores en lucha. Así cada encuentro y cada proyecto tienen una eficacia que es relativa al conjunto de las acciones producidas, al orden en que son producidas y a los efectos de cada una de ellas sobre toda la cadena de producción. De esta consideración surge la idea de trayectorias o caminos que interconectan la situación inicial con la situación objetivo.

"...podemos decir que la cantidad de caminos posibles para alcanzar el objetivo deseado se eleva al infinito" (23)

Cuando hay una red de posibilidades y no sólo un camino, aparece la necesidad de evaluar trayectorias para optar por una alternativa, que siempre será relativa a la mantención de la situación que le sirve de marco de evaluación. La idea de evaluación de trayectorias y no sólo de encuentros o proyectos aislados está recogida así en Clausewitz:

"Si no consideramos la guerra y las campañas aisladas de la guerra como una cadena sólo de encuentros de los cuales uno siempre es causa del otro; si aceptamos la idea de que la captura de ciertos puntos geográficos, la ocupación de regiones indefensas, constituyen algo en sí mismas, entonces, es muy probable que consideremos esto como una ventaja, que puede ser obtenida al pasar; y si lo consideramos así y no como un eslabón de toda la serie de acontecimientos, no nos preguntaremos si esa posición puede llevarnos más tarde a desventajas mayores. Cuan a menudo repetirse este error en la historia de la guerra. Podemos decir que del mismo modo que en el comercio el comerciante no puede poner aparte y a buen recaudo ganancias provenientes de una transacción aislada, tampoco en la guerra puede separarse una ventaja aislada del resultado del conjunto. Del mismo modo que el comerciante no puede operar siempre con la suma total de sus medios, igualmente en la guerra sólo el total final decidirá si un caso particular constituye ganancia o pérdida". (24)

Con qué claridad señala aquí Clausewitz el fundamento teórico de la planificación a más largo plazo y la necesidad de concebir una estrategia que sobrepase en el tiempo la inmediatez del encuentro en el corto plazo. Está en la esencia de la planificación el prever, porque la racionalidad y eficacia de toda acción presente no sólo depende de las situaciones pasadas que le abrieron camino y de la situación presente, que acoge la acción con sus efectos inmediatos, sino también de las situaciones futuras, de lo que ocurra después. Noé hubiera pasado a la historia bíblica como un loco si después de gran esfuerzo por construir el arca y reunir seres humanos y especies animales y vegetales, no hubiera ocurrido el diluvio que le fue anunciado. Algo que ocurre después es lo que le da

considerados como posibles, aunque ella no se confunde con la mera previsión. Por el contrario, la relación entre actor y plan es autorreferencial, ya que éste lucha y aplica su voluntad para que su propia previsión se cumpla.

Pero, tampoco la planificación puede aislarse del presente, de la acción y de las decisiones presentes, porque si ésta tiene alguna utilidad es en relación "al hacer" al actuar día a día y en cada momento. La previsión de Noé, sobre la ocurrencia de un diluvio, tendría la más mínima importancia si éste no planifica en el corto plazo de construcción del arca y la operación pertinente de salvataje. En última instancia, la previsión de largo plazo es un insumo de la planificación en la construcción del presente. En este sentido, Clausewitz, como práctico de la guerra además de gran teórico, no podía caer una teoría especulativa y abstracta de la misma. El centro de la idea de Clausewitz es la acción, el militar y el estratega ante la imperativo de la acción presente.

"Como todos esos son asuntos que en gran medida sólo pueden ser determinados sobre la base de suposiciones, algunas de las cuales no se materializan, mientras que cierto número de decisiones referentes a detalles no pueden ser hechas de antemano en forma alguna, es evidente por sí mismo que la estrategia debe entrar en el campo de batalla con el ejército, para concertar los detalles sobre el terreno y hacer las modificaciones, al plan general, cosa que es incesantemente necesaria. En consecuencia, la estrategia no puede, ni por un momento, suspender su trabajo." (25)

La planificación como proceso incesante que gira en torno a las acciones inmediatas está aquí fundamentada con gran fuerza. Pero además, y muy explícitamente, Clausewitz no ignora el problema de la incertidumbre, del conocimiento imperfecto sobre la situación y los oponentes y el resultado probabilístico y no determinista de las acciones. En el Capítulo I de su obra, refiriéndose a las causas que explican los altibajos de la acción militar, dice:

"Hay aún otra causa que puede detener la acción militar, y es la de conocimiento imperfecto de la situación. Un jefe sólo tiene conocimiento personal exacto de su propia posición; conoce la de su adversario solamente por informes inciertos". (26)

Y cuando aborda el problema de conocer al oponente, no se deja llevar por ninguna concepción teórico-abstracta y general sobre el comportamiento militar, sino que va de lleno a las particularidades reales del oponente, a la propia autorreferencia del contrario con su realidad, jamás confundible con la suya o con una media general imputable a un actor tipo.

"...ninguno de los oponentes es para el otro un ente abstracto, ni aún considerado el factor de capacidad de resistencia, que no depende de cosas externas, o sea, la voluntad. Esta voluntad no es un término totalmente desconocido; lo que ha sido hasta hoy nos indica lo que será mañana. La guerra nunca se estalla súbitamente ni su propagación se produce en un instante. De tal modo, cada uno de los adversarios puede, en gran medida, formarse una opinión del otro por lo que éste realmente es yace, y no por lo que teóricamente debería ser yacer". (27)

Comparase este párrafo de Clausewitz con nuestro análisis de la relación autorreferencial entre el actor y la situación y los problemas de conocimiento entre los actores. Con distintas palabras, está acentuada la idea de que conocer al oponente para anticipar su probable producción, supone entenderlo en su propia autorreferencia, evitando el peligro de transferirle al actor observado la teoría y características del observador oponente, atribuirle comportamientos teóricos propios de una lógica de texto o subestimarle sobreestimarle como producto de un voluntarismo de victoria o de un complejo de derrota.

Los diversos planos en que se genera la incertidumbre en la guerra obligan a la consideración probabilística de los acontecimientos posibles, de los efectos posibles, de los errores posibles, de la inexactitud de una información y de la inseguridad de un supuesto. La normativa del "debe ser" y la certeza retroceden para abrirle paso a la incertidumbre de "lo posible" en la lucha entre

oponentes.

"De acuerdo con la Ley de las probabilidades y por el carácter, las instituciones, la situación y las circunstancias del adversario, cada bando sacará sus conclusiones respecto a cuál será la acción del contrario y, de acuerdo con ello, determinará la suya propia". (28)

"En el arte de la guerra hay que actuar con fuerzas vivas y morales, de donde resulta que lo absoluto y lo seguro no pueden ser alcanzados; siempre queda un margen para lo accidental, tanto en las grandes cosas como en las pequeñas". (29)

En numerosas partes, Clausewitz habla de "probabilidad de éxito", como un concepto general aplicable a la teoría de la guerra. Aún más, hace del cálculo de probabilidades algo más que un medio para evaluar anticipadamente el resultado de un encuentro, de una acción, la validez de una información o la materialización de una determinada conducta del oponente, sino que, llevando al extremo su posición, emplea la probabilidad del éxito como una medida de las relaciones de fuerza entre los oponentes.

"Como hemos visto en el capítulo anterior, la guerra debe liberarse, desde el principio hasta el fin de la Ley estricta de la necesidad interna, y someterse a un cálculo de probabilidades. Esto será tanto más sea, mientras menores sean los motivos de ello y de las tensiones existentes. Siendo así, es del todo concebible que hasta el motivo para hacer la paz puede surgir de este cálculo de probabilidades. En la guerra no es necesario, por lo tanto, luchar hasta que uno de los bandos sea derrotado, y podemos suponer que, cuando los móviles y las tensiones son débiles, una leve probabilidad, apenas perceptible, es suficiente para hacer ceder al bando al cual le es desfavorable."

"Ahora bien, si el otro bando estuviera convencido de antemano de esto, es natural que se esforzara solamente en obtener esta probabilidad a su favor, en lugar de preocuparse por intentar la derrota completa del enemigo." (30)

El azar que envuelve a los actores en lucha es otro elemento de incertidumbre.

"Por lo anterior hemos visto cómo la naturaleza objetiva de la guerra hace de ella un cálculo de probabilidades. Ahora sólo hace falta un elemento más para que se convierta en un juego, y ese elemento no falta por cierto; es el azar. Ninguna actividad humana tiene contacto más universal y constante con el azar que la guerra". (31)

Como en todo proceso de lucha, la victoria o el logro de la situación-objetivo es una cuestión de mayor fuerza relativa.

"Como regla general, la victoria surge de la preponderancia de la suma de todas las fuerzas materiales y morales..." (32)

Pero esta no es una regla estática. Una fuerza menor puede desarrollar la dinámica de acciones que le permitan acumular más fuerza. Es lo que nosotros, en planificación de situaciones, llamamos "construcción de viabilidad". Pero para que ello sea posible, es necesario que una fuerza menor pueda vencer en determinadas circunstancias a una fuerza mayor. Aquí surge la idea del concepto de campo eficaz de aplicación de una fuerza, en su dimensión espacial y temporal. En un determinado espacio, en un determinado tiempo y sobre un determinado objeto o proyecto, una fuerza menor puede concentrarse con eficacia y vencer a una fuerza mayor pero fragmentada, desprevenida o imprevista para esas circunstancias.

"Por lo tanto, aún en el caso de que no pudiera lograrse superioridad absoluta, no queda otra cosa que conseguir una superioridad relativa en el punto decisivo, por medio del hábil uso de lo que poseemos". (33)

Si se examina con cuidado la obra de Clausewitz, se encontrarán muchas más analogías con la planificación social, de las que es posible sintetizar aquí. Porque nuestra intención no es presentar en forma esquemática un pensamiento que es vastamente conocido, sino justamente por medio de una teoría conocida iluminar el hilo conductor que guía la planificación situacional.

Una última referencia a la obra de Clausewitz parece, sin embargo, inevitable. Las teorías y los métodos tecnocráticos que "aislan científicamente" un problema para ahondar sobre él, tienen su paralelo en la planificación economicista y normativa que amputa la realidad. Y más allá de la crítica a la planificación tecnocrática hay una práctica de planificación tecnocrática que se resiste al cambio a pesar de sus pobres resultados. En este aspecto, el pensamiento de Clausewitz es también digno de reproducirse. Para él, la teoría de la guerra "es sólo una parte del intercambio político y, por lo tanto, en ninguna forma constituye una cosa independiente en sí misma". (34)

Se trata de la misma lucha, sólo que por otros medios:

"Sostenemos por el contrario, que la guerra no es otra cosa que la continuación del intercambio político con una combinación de otros medios." (35)

"... ese intercambio político no cesa en el curso de la guerra misma, no se transforma en algo diferente, sino que, en su esencia, continúa existiendo, sea cual sea el medio que utilice..." "...Acaso la interrupción de las notas diplomáticas paraliza las relaciones políticas entre las diferentes naciones y gobiernos? No es la guerra, simplemente, otra clase de escritura y de lenguaje para sus pensamientos? Es seguro que posee su propia gramática, pero no su lógica propia." (36)

"De acuerdo con esto, la guerra nunca puede separarse del intercambio político y si, al considerar el asunto, esto sucede en alguna parte, se romperán en cierto sentido todos los hilos de las diferentes relaciones y tendremos ante nosotros una cosa sin sentido, carente de objetivo." (37)

Para nosotros, igualmente, la economía es sólo una parte del intercambio político, y la planificación económica, en consecuencia, sólo puede entenderse como un aspecto de la planificación política. En un caso, los medios son recursos de poder y en el otro son recursos económicos, pero quién puede movilizar recursos económicos sin apelar a recursos de poder? —quién puede producir hechos económicos sin producir hechos políticos?— y pueden existir objetivos económicos independientes de los objetivos políticos?

Ya hemos dicho que la realidad política, económica, social y cultural es una e indivisible, y ése es el gran problema de las ciencias sociales parciales. Pero esto tampoco significa desconocer la especificidad de los problemas políticos, económicos, sociales y culturales. Por lo tanto, no se trata de hacer un discurso contra la técnica o contra la especificidad dominante de determinadas áreas de problemas. El mismo Clausewitz lo señala con la simplicidad del que teoriza sobre una práctica: "Es verdad que el elemento política no penetra profundamente en los detalles de la guerra. Los centinelas no son apostados ni las patrullas enviadas a hacer sus rondas basándose en consideraciones políticas. Pero su injerencia es muy decisiva con respecto al plan de toda la guerra, de la campaña y a menudo hasta la batalla." (38)

Naturalmente, las íntimas relaciones entre la guerra y la política llevan a Clausewitz a reflexionar sobre la naturaleza de tales relaciones y de la totalidad que las envuelve.

"En general, no hay nada más importante en la vida que encontrar en forma exacta el punto de vista desde el cual deben juzgarse y considerarse las cosas y mantenerlo luego, porque sólo podemos comprender la masa de acontecimientos en su unidad, desde un punto de vista, y sólo manteniendo estrictamente este punto de vista podemos evitar las inconsecuencias."

"Por lo tanto, si al proyectar el plan de una guerra no es permisible tener dos o tres puntos de vista, desde los cuales las cosas podrían considerarse, por ejemplo, en un momento determinado adoptar el punto de vista del soldado, en otro momento el del gobernante o el del político, etc., entonces el siguiente problema será dilucidar si la política es necesariamente lo principal, y si todo lo demás está subordinado a ella". (39)

A esto, su respuesta es tajante:

"La subordinación del punto de vista militar al político es, en consecuencia, lo único posible." (40)

"Repetimos, por lo tanto, una vez más: la guerra es un instrumento de la política: debe llevar,

necesariamente, el carácter de la política, debe medir con la medida de la política.

“La conducción de la guerra, en sus grandes lineamientos, es, en consecuencia, la políticamisma, que empuña la espada en lugar de la pluma, pero no cesa por esa razón de pensar de acuerdo con sus propias leyes”. (41)

Qué mejor podríamos hacer nosotros al final de este trabajo, sino hacer hablar a Clausewitz como uno de los pioneros de la planificación situacional y un gran crítico de la planificación normativa.

1. Véase: "planificación de Situaciones", F.C.E., México. Carlos Matus
2. Véase: Estrategia y Plan. Carlos Matus, Siglo XXI, México; Publicación ILPES
3. Max Weber, "Economía y Sociedad", pág. 5, Fondo de Cultura Económica - México
4. Idem, pág. 5
5. Idem, pág. 6
6. Idem, pág. 8
7. Véase el desarrollo del concepto de situación donde se explican las categorías de genoestructura, fenoestructura y fenoproducción. Planificación de Situaciones. cap. III, pág. 55-92. Fondo de la Cultura Económica - México. El enfoque de Planificación Estratégica, Carlos Matus, Proyecto FORMEPLAN, cap. II, pág. 52-120, CENDES, Edgardo Valencia, "Planificación de Situaciones: nuevo paradigma?" "Trimestre Económico N° 191-1981. Este trabajo supone conocido el concepto de "situación" y su desarrollo teórico en la literatura mencionada.
8. Para un análisis de distintos enfoques de planificación, véase: "Política y Plan en situaciones de Poder Compartido", Proyecto FORMEPLAN, Carlos Matus, CENDES, 1981, pág. 31-45. Se trata de uno de los varios documentos producidos por CENDES en el proyecto FORMEPLAN con financiamiento del Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo y el CONICIT de Venezuela.
9. Noel Mc Ginn, Planning Education for Development. Issues and Problems, cap. 15 "Themes and Issues in the use of Research for Educational Planning"...
10. El profesor Mc Ginn se refiere a una parte de mi libro "Planificación de Situaciones", en que explico el concepto de situación y las ideas de planificación de situaciones haciendo un símil con el juego de ajedrez. Op. cit., pág. 89-92, FCE, México.
11. Alain Lipietz: Crise et inflation, pourquoi? Masperó, paris, 1979. La cita se refiere a la respuesta de Althusser a Lewis: "Réponse à Jhon Lewis", Masperó, 1973, pág. 29
12. A veces quien propone y desde dónde propone es tan o más importante que la naturaleza del proyecto. Por ejemplo, cuando la fuerza social A está en el gobierno propone un proyecto P1 de reforma tributaria que es sistemáticamente rechazado por la fuerza B. A su vez, cuando B está en el gobierno propone un proyecto de reforma tributaria casi similar, que es rechazado indefectiblemente por A. Aquí la única variable del cambio de actitud se refiere a cuál fuerza gobierna y cuál es oposición.
13. Karl Von Clausewitz, De La Guerra, pág. 38, Editorial Mateu, Barcelona
14. op. cit. pág. 40
15. op. cit. pág. 112
16. op. cit. pág. 58
17. op. cit. pág. 121/122
18. op. cit. pág. 201/202
19. op. cit. pág. 208/209
20. Beaufre, Introduction a la strategie, Paris - Librairie Armand Colin, 1963, pág. 121
21. op. cit. pág. 41
22. Clausewitz, op. cit. pág. 129
23. op. cit. pág. 70
24. op. cit. pág. 210/211
25. op. cit. pág. 202 - El destacado es nuestro
26. op. cit. pág. 53

- 28. op. cit. pág. 46
- 29. op. cit. pág. 56
- 30. op. cit. pág. 65
- 31. op. cit. pág. 55
- 32. op. cit. pág. 301
- 33. op. cit. pág. 232
- 34. op. cit. pág. 320
- 35. op. cit. pág. 321
- 36. op. cit. pág. 321
- 37. op. cit. pág. 321
- 38. op. cit. pág. 323
- 39. op. cit. pág. 323
- 40. op. cit. pág. 324
- 41. op. cit. pág. 330

EL PRESUPUESTO: ASPECTOS DE ORGANIZACION

Por A. Premchand

Este trabajo es la traducción del capítulo 5 del libro "Presupuesto Gubernamental y Control del gasto. Teoría y Práctica." Fondo Monetario Internacional, Washington D.C. 1983, y que fuera incluido en el volumen 2, Documentos y Bibliografía, material de apoyo al Seminario sobre el Presupuesto Público y el Control del Gasto, realizado por el Departamento Finanzas Públicas del F.M.I. entre el 20 y el 30 de abril de 1987 en Washington D.C.

En los capítulos anteriores se han examinado las teorías y prácticas de la preparación de presupuestos. Los resultados de la preparación del presupuesto como sistema dependen esencialmente de varios factores de organización y de la atención que se preste a los aspectos vulnerables. En la primera parte de este capítulo se consideran los aspectos de organización y en la segunda parte se examinan algunos problemas concretos.

CARACTERÍSTICAS DE LOS SISTEMAS PRESUPUESTARIOS

Las estructuras de la gestión financiera y los estilos de administración relacionados con aquéllas ejercen una influencia considerable en el funcionamiento de los mecanismos presupuestarios. (1) Además de dar una idea del funcionamiento de las instituciones, las características del sistema tienen importancia para determinar la capacidad cognoscitiva de identificar, prever y medir las cuestiones fiscales. La preparación del presupuesto, que inicialmente fue reflejo de las relaciones entre el poder legislativo y el ejecutivo (y de los intentos de aquél para controlar las operaciones de éste) pasó por varias etapas de desarrollo, cada una de las cuales dio lugar a la siguiente, con lo que los encargados de las finanzas públicas fueron acumulando experiencia. Los sistemas presupuestarios no siguen necesariamente un esquema rígido o preestablecido, pero con el transcurso de los años se han ido agrupando en ciertas clases generales que son reflejo de tradiciones comunes de índole constitucional, jurídica y administrativa. Hay varias dificultades para describir estas clases de sistemas presupuestarios porque han experimentado numerosos cambios desde los años cincuenta y se han borrado en gran parte las distinciones que existían entre ellas. Es posible que en un determinado país no se encuentren todas las características distintivas de una cierta clase porque existían diversas variaciones de la misma práctica. Asimismo cabe notar la modernización de los sistemas de acuerdo con distintos esquemas en países que originalmente habían comenzado con el mismo. La modernización puede significar que se han descartado los sistemas tradicionales, pero en la práctica son pocos los países que los han desechado por completo; aún en los casos en que se han implantado nuevas técnicas sigue existiendo el marco fundamental. Los cambios frecuentes pueden también indicar que algunas de las características que aquí se describen no existan ya en la forma descrita. (2) Conviene señalar también que se utiliza terminología distinta para describir el mismo proceso en diversos países. A pesar de estas dificultades, pueden distinguirse seis tipos generales de sistemas presupuestarios desde el punto de vista del enfoque que adoptan y de las influencias recibidas.

1. Entre las influencias originales figuran el tipo de sistema presupuestario británico y el sistema de gestión financiera francés. Los procedimientos presupuestarios británicos, que se desarrollaron durante un largo período, manifiestan empirismo y pragmatismo. Aunque en el Reino Unido propiamente dicho había pocas leyes presupuestarias, (3) sus colonias elaboraron leyes presupuestarias que siguen rigiendo actualmente en varios países asiáticos, africanos y de la región del Caribe. El sistema presupuestario británico consistía en gran parte en un fondo consolidado a través del cual pasaban todos los ingresos y gastos; y el presupuesto se elaboraba principalmente basándose en los gastos, separando éstos por completo de los ingresos. Los organismos que habían de efectuar los gastos estaban sometidos a distintos grados de control durante la ejecución del presupuesto.

2. El sistema francés, que se sigue actualmente en las antiguas colonias francesas, se basa principalmente en dos principios: un sólido sistema de control financiero y una tesorería central. El sistema de control tiene tres niveles de operaciones: interventores adscritos a los ministerios que supervisan las transacciones financieras de éstos, un cuerpo de contadores públicos encargados de recau-

dar y desembolsar los fondos, e inspectores de hacienda que gozan de mayores facultades y atribuciones y que representan, por así decir, la conciencia financiera del Gobierno en conjunto. El tesoro francés no es simplemente cajero sino también banquero. Sus funciones abarcan la aceptación de depósitos de organismos públicos, además de las tareas normales que normalmente lleva a cabo la tesorería como son las de examen de las facturas y los pagos. Estas dos características paralelas del sistema se encuentra en las colonias francesas de África y Asia. En otros países africanos, como por ejemplo Zaire y Rwanda, hay grandes semejanzas con el sistema francés pero no son totalmente equivalente. Algunas de estas diferencias, especialmente las relativas al control de gastos, se encuentran también en países del oriente Medio.

3. Un tercer grupo lo constituye lo que puede denominarse sistemas europeos. Los principales sistemas de este tipo son el neerlandés, el italiano y el portugués, que se encuentran en grados diversos respectivamente en Indonesia, Somalia y las antiguas colonias portuguesas. Estos sistemas difieren entre sí en varios aspectos. El sistema neerlandés se basa en mayor grado en los principios comerciales del presupuesto, incluidas las asignaciones para depreciación y, hasta hace poco tiempo, la contabilidad seguía el criterio de registro de derechos contraídos. El sistema presupuestario italiano indica la disponibilidad de fondos más allá del cierre del ejercicio, funcionando paralelamente los presupuestos del ejercicio anterior y del ejercicio en curso y ejerciendo extensos controles el Contralor General. El sistema portugués depende en mayor grado que los demás de un enfoque jurídico del presupuesto y de la especificación anual de las asignaciones presupuestarias por la ley. La práctica que se sigue en la República Federal de Alemania no es muy distinta de la de otros países europeos y, en todo caso, el sistema alemán no ejerció influencia importante en ningún otro país.

4. El cuarto tipo consiste en las prácticas seguidas en Estados Unidos, que se centran en gran parte en un presupuesto general y en numerosos fondos fiduciarios que no están sometidos a aprobación legislativa. Más recientemente, el Gobierno de Estados Unidos ha seguido, con fines analíticos, un presupuesto unificado que combina las características del presupuesto administrativo general, el presupuesto de caja y el presupuesto basado en las cuentas del ingreso nacional.

5. Una práctica estrechamente relacionada con las anteriores, pero que constituye un tipo por separado, es el sistema presupuestario del lejano Oriente, que está influido por la tradición japonesa. Este sistema presupuestario consta de una cuenta general, varias cuentas especiales que se ocupan de actividades especializadas y cuasi-comerciales y cuentas extrapresupuestarias, de las cuales la más importante es el programa fiscal de préstamos para inversión, financiado principalmente por medio de empréstitos. Los presupuestos contienen transferencias no consolidadas de la cuenta general a las cuentas especiales. Se siguen prácticas semejantes en la República de Corea y, en grado menor, en Filipinas (4) y Tailandia.

6. La sexta categoría, que es algo más amorfa, puede denominarse en términos generales el tipo latinoamericano. Inicialmente los países latinoamericanos adoptaron procedimientos con una fuerte influencia española, pero luego elaboraron sus propios sistemas híbridos como resultado de su experiencia administrativa. Las características principales de los sistemas latinoamericanos son la extensa consignación de fondos para fines determinados, la descentralización de las actividades de la administración pública en organismo autónomos, contabilidad que no sigue el criterio de registro de caja y mecanismos combinados de contabilidad y auditoría. Dentro de estos sistemas generales han surgido diversas prácticas de gestión financiera. En la actualidad existen en los diversos

La cobertura del presupuesto difiere de unos sistemas a otros. Las diferencias principales tienen que ver con los organismos autónomos, los sistemas de seguridad social y los préstamos. En los sistemas británicos, europeo, estadounidense y del Lejano Oriente, la cobertura del presupuesto es bastante amplia. En el Reino Unido comprende las cuentas comerciales, y la cobertura de la encuesta de gastos públicos es todavía más extensa e incluye la seguridad social. Del mismo modo, el sistema estadounidense abarca también las transacciones de la seguridad social, si bien, a pesar de repetidos intentos en contra, han surgido organismos fuera del presupuesto. En Italia y en los Países Bajos queda excluido el sistema de la seguridad social. El presupuesto italiano se limita únicamente a las dependencias de la administración pública. El sistema de Francia ha experimentado un proceso de "despresupuestación", conforme al cual se han separado del presupuesto ciertas transacciones crediticias del Fondo de Desarrollo Económico y Social. También se excluyen la seguridad social, los gastos de desarrollo vial, las transacciones con la administración local y los préstamos para vivienda. Esta "despresupuestación" ha influido muy poco en las antiguas colonias francesas. En los países latinoamericanos la cobertura del presupuesto es generalmente menor que la de otros sistemas. Indica también que los términos "superávit" o "déficit" deben interpretarse en sentido relativo y, en todo caso, su significado es muy distinto del de superávit o déficit del sector público consolidado, cuyas operaciones son importantes para determinar los efectos en la economía. En varios países en desarrollo la seguridad social se mantiene separada, al igual que los préstamos que conceden las administraciones públicas y, en ciertos casos, las donaciones y préstamos recibidos por éstas.

La estructura presupuestaria existente en estos sistemas varía entre presupuestos unificados (o unitarios) y presupuesto dobles y múltiples. Cabe mencionar que la estructura presupuestaria se examina detalladamente en el Capítulo 10.

Una característica conexa que debe mencionarse es el procedimiento adoptado para la ejecución del presupuesto hasta que éste sea aprobado por el órgano legislativo. En numerosos casos el presupuesto no se aprueba hasta que ha comenzado el ejercicio financiero. En el sistema estadounidense la necesidad de fondos se satisface por medio de una resolución provisional del órgano legislativo y en los sistemas británicos por medio de un voto a cuenta, en virtud del cual se aprueba una cuarta parte de los fondos solicitados. En los sistemas neerlandés, portugués y latinoamericano, el poder ejecutivo está facultado, mientras se espera la aprobación, a gastar en cada mes sumas que no excedan de las gastadas en ejercicios anteriores.

El criterio contable en que se fundamentan los presupuestos difieren también de unos sistemas a otros. En el sistema presupuestario de Estados Unidos, las leyes de asignaciones especifican las nuevas autorizaciones presupuestarias, mientras que la base de registro del presupuesto está constituida por los desembolsos en efectivo efectuados durante el ejercicio, que representan los gastos reales y probables con cargo a las autorizaciones presupuestarias anteriores y propuestas para el nuevo ejercicio. El sistema presupuestario del Reino Unido se basa en los desembolsos en efectivo al igual que los sistemas presupuestarios del Lejano Oriente. El sistema de los Países Bajos, que anteriormente basaba los gastos en los "derechos adquiridos", ha pasado recientemente a basarse en el registro de los desembolsos en efectivo. Los sistemas francés, italiano y latinoamericano basan la elaboración del presupuesto en autorizaciones de gastos, autorizaciones de programas y obligaciones o autorizaciones presupuestarias. Los ingresos se distinguen del mismo modo, basándose al-

gunos en los ingresos efectivamente percibidos y otros en los derechos adquiridos. En la mayoría de los sistemas, los fondos del presupuesto caducan al cerrarse el ejercicio financiero. En el presupuesto italiano los fondos no gastados y los ingresos no recaudados se traspasan al ejercicio o ejercicios siguientes. Como se ha indicado anteriormente esas partidas constituyen un presupuesto paralelo. Las sumas traspasadas (residuos pasivos) son bastante cuantiosas, tanto en términos absolutos como en relación con las bastantes consignaciones presupuestarias, pero al parecer no han dado lugar a grandes incertidumbres al preparar el presupuesto porque han permanecido estables las sumas traspasadas a ejercicios siguientes y las autorizaciones presupuestarias anuales.

Algunas prácticas presupuestarias que distinguen unos sistemas de otros tienen que ver con los empréstitos. En el Reino Unido, hasta la Segunda Guerra Mundial, se impuso un límite obligatorio a los empréstitos, pero luego se abandonó esa práctica. No obstante, más recientemente los empréstitos adquirieron importancia en el Reino Unido pero éstos se autolimitan en vez de tener un límite impuesto legalmente. En varios países de la Mancomunidad de Naciones rigen límites semejantes, pero éstos son relativamente flexibles y varían anualmente con el presupuesto. Estados Unidos impone un límite a los empréstitos, mientras que las administraciones de los Países Bajos no pueden obtener préstamos externos para financiar sus operaciones presupuestarias. Se encuentran también diferencias en la inclusión en el presupuesto de los fondos provenientes de empréstitos. En los países que tienen el requisito legal de que el presupuesto esté equilibrado, los fondos de los empréstitos se incluyen en el presupuesto de ingresos. Indonesia, Japón, la República Federal de Alemania y Filipinas siguen esos procedimientos, mientras que otros países registran los empréstitos por separado. Sin embargo, es posible que en algunos países en desarrollo los presupuestos no recojan todos los préstamos obtenidos por las administraciones públicas en el exterior.

Otro aspecto en el que han surgido diferencias es el de la utilización de los presupuestos y conceptos de política económica para medir los efectos del presupuesto. Con todo, estas diferencias no obedecen tanto al sistema presupuestario como al entorno económico relativo en que se formulan los presupuestos. Como se ha observado antes, en los países industriales los presupuestos legislativos, las previsiones de gastos y los presupuestos basados en el ingreso nacional se utilizan para formular la política económica. Asimismo se atribuye mayor importancia, tanto en el gobierno como en los debates de política oficial, a la cuantía del déficit presupuestario y a los medios de financiarlos. En la República Federal de Alemania, el Reino Unido y Estados Unidos el déficit presupuestario es un tema político controvertido. Con el fin de reducir al mínimo la crítica del público los gobiernos han tratado en alguna ocasión de ocultar el déficit presupuestario por diversos medios. En Italia el déficit presupuestario es un tema menos debatible porque no se preciben con precisión las dimensiones exactas del déficit. En los Países Bajos y en Suecia la política económica tiende a contener los déficit presupuestarios como proporción del PIB. En los países en desarrollo, incluidos varios de los países latinoamericanos, los déficit presupuestarios parecen atraer menos debate público, en parte debido a las dificultades de calcular su magnitud. Asimismo las deficiencias de los sistemas estadísticos han obstaculizado la formulación y el análisis del presupuesto de las administraciones públicas en términos del ingreso nacional.

EJERCICIO FINANCIERO

Tradicionalmente, los ejercicios financieros de las administraciones públicas han ido evolucionando a lo largo de los años y se han visto influidos por las campañas agrícolas, factores políticos, razones de conveniencia, la tradición de los gobiernos metropolitanos y la relación con los ejercicios

económicos de las industrias del país. En las tres últimas décadas varios países industrializados y en desarrollo han modificado sus ejercicios financieros. Estados Unidos modificó el ejercicio financiero en 1974, mientras que la República Federal de Alemania e Italia lo hicieron en 1960 y 1964, respectivamente. Egipto modificó el ejercicio financiero en 1980, y Pakistán, Papua Nueva Guinea y Sri Lanka modificaron los suyos en los años sesenta y setenta. La mayoría de los países tienen ejercicios financieros basados en el año civil; algunos ejercicios financieros se abren en julio y unos cuantos en abril. Algunos países -entre ellos Nepal, Omán y Arabia Saudita- tienen un sistema flotante en virtud del cual cada ejercicio financiero se determina de acuerdo con el calendario lunar o solar. Arabia Saudita prepara el presupuesto basándose en el calendario Hajra, en tanto que la India indica el equivalente del ejercicio financiero, como información suplementaria, basándose en el año Saka.

Con frecuencia se debate el período que debe tener el ejercicio financiero, presentándose a veces recomendaciones para modificarlo.(5) Los argumentos a favor de que se modifique el ejercicio financiero tienen su origen en diversos conceptos. Desde el punto de vista de la formulación de la política, se sugiere en algunos países en desarrollo que los ejercicios financieros primitivos se guían en gran parte por los adoptados por los gobiernos metropolitanos y no eran reflejo fiel del ciclo económico de sus operaciones. Por ejemplo, en la India la cuantía de los ingresos públicos y las estimaciones de los gastos dependen en parte de las expectativas agrícolas, que se conocen mejor después del monzón, en mayo, junio y julio. Ahora bien, como el ejercicio financiero se abre en abril, siguiendo la tradición del Reino Unido, el presupuesto siempre era muy provisional y tenía que corregirse en el otoño. En consecuencia, para ajustarse más a la realidad al preparar el presupuesto se propuso en la India que se cambiara el ejercicio financiero (a julio u octubre). Motivos parecidos han inducido un cambio del ejercicio financiero en Pakistán, para que comience en julio. Además de estas consideraciones relacionadas con la formulación de la política, se aducen también argumentos basados en la conveniencia por razones estadísticas. Los datos que influyen en la formulación de la política, como las cuentas del ingreso nacional, los datos de balanza de pagos y los balances generales de las sociedades mercantiles se preparan en gran parte siguiendo el año civil. Si se modificara el ejercicio financiero para seguir el año civil se obtendría una mayor uniformidad de las estadísticas y se reducirían al mínimo las distorsiones al formular la política económica. Se aduce que si se adoptara un ejercicio uniforme para las administraciones públicas, para fines tributarios, para las sociedades mercantiles y para la recopilación de estadísticas nacionales se obtendría una mayor armonización, mejores comparaciones y, por consiguiente, se formularía mejor la política. Otros argumentos a favor de que se modifique el ejercicio financiero tienen que ver con 1) la concordancia con otros países miembros en zonas de mercado común (por ejemplo, la Comunidad Europea y la antigua Comunidad del Africa Oriental) (6) y 2) la dependencia de la ayuda externa, en que la modificación del ejercicio financiero para que coincida con el del país donante da lugar a que se comprendan mejor los compromisos de prestación de ayuda. Por ejemplo, Papua Nueva Guinea modificó su ejercicio financiero para que comenzara en enero, a mediados del decenio de 1970 por esta última razón.

Por otra parte, puede alegarse que en un proceso continuo de preparación del presupuesto, en el mejor de los casos es escasa la importancia que reviste el ejercicio financiero.(7) En el contexto de los planes de desarrollo o de previsiones semejantes de gastos, las fechas de cierre del ejercicio se determina principalmente por razones estadísticas y para adaptarse al calendario del órgano legislativo. En relación con la planificación a mediano plazo, como se hace en la mayoría de los países se cree que el ejercicio financiero por sí mismo carece de importancia. En ese sentido, lo importan-

te es la congruencia estadística y la armonización con otros sistemas.

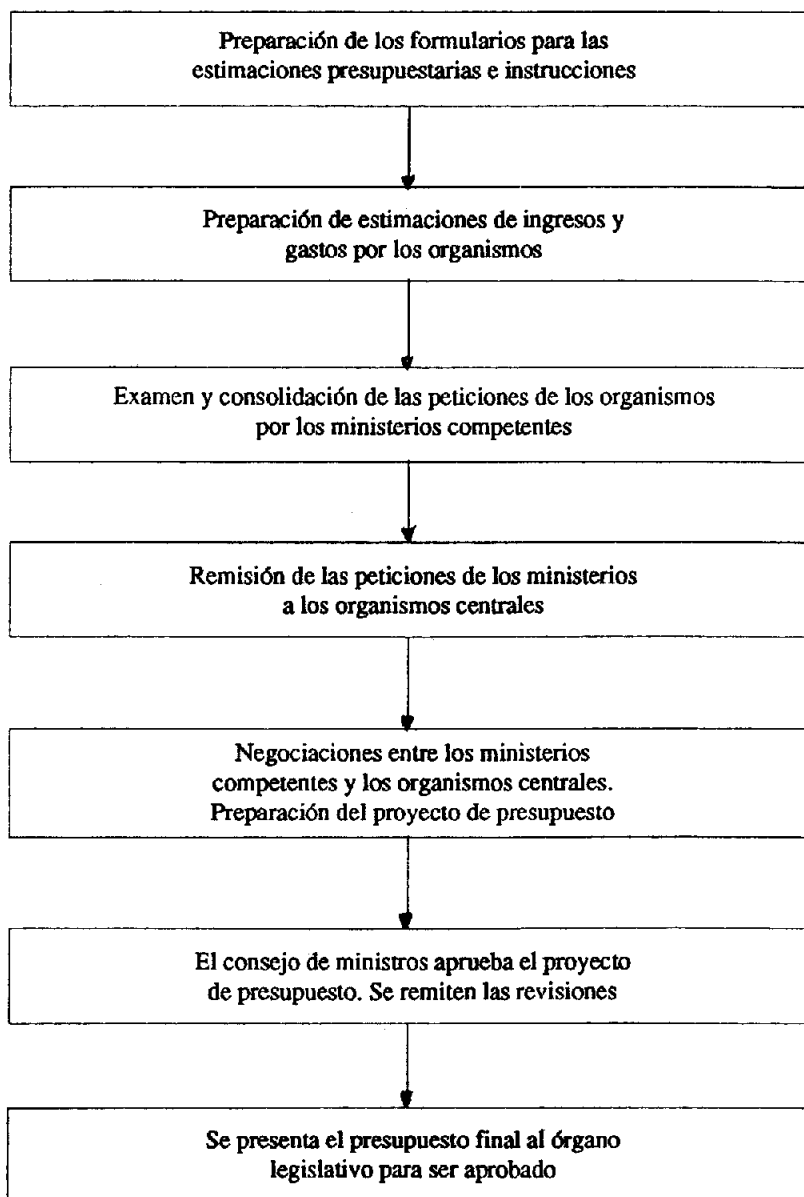
Otro argumento obedece a la desilusión con los actuales sistemas presupuestarios y trata de expresar las dificultades que entraña la elaboración del presupuesto. Debido a la hiperinflación es necesario reajustar continuamente los gastos e ingresos presupuestarios. En esos casos la preparación de un presupuesto con periodicidad anual, independientemente de cuál sea la fecha de cierre, tiende a perder importancia. Por otra parte, si se preparan presupuestos para períodos breves pueden producirse efectos desafortunados. Este último tipo de presupuesto significa que el gobierno no tiene un plan para luchar contra la inflación, lo cual induce expectativas inflacionarias, y ese tipo de presupuesto podría dar la impresión de que dista mucho de complementar medidas encaminadas a contrarrestar la inflación.

Además, toda modificación del ejercicio financiero produce un efecto perturbador que puede confundir al público y a los funcionarios del gobierno; sus ventajas pueden ser insignificantes, y si se recurre a un período de transición antes de la modificación, probablemente quede afectada la continuidad de las series estadísticas.

El debate dista mucho de ser concluyente. La gama de argumentos aducidos es indicativa de la complejidad que entraña el cambio. Con todo, es evidente que un ejercicio financiero común para el presupuesto, los impuestos y otras series estadísticas nacionales haría que se comprendiera mejor el comportamiento de las variables económicas y mejoraría la coordinación de la política económica. La experiencia obtenida por los países que han modificado el ejercicio financiero indica que la transición no ha tenido tropiezos y no es costosa.

CALENDARIO DEL PRESUPUESTO

La preparación del presupuesto y las decisiones que este proceso implica son actividades que tienen lugar durante todo el año pero que se intensifican durante períodos específicos. La elaboración del presupuesto comienza con el examen de todas las propuestas que tengan repercusiones financieras y luego prosigue con las etapas más formales de presentación en forma estructurada por los ministros administrativos, examen por los organismos centrales y, por último la inclusión de las propuestas preliminares en el proyecto de presupuesto, su aceptación por el consejo de ministros y la presentación del presupuesto al órgano legislativo. Estas etapas constituyen los elementos formales de un calendario de presupuesto, según se ilustra en el gráfico 3.



El calendario del presupuesto se prepara en relación con el ejercicio financiero, el programa de la asamblea legislativa y otros factores conexos, y los planes continuos de gastos que tengan que integrarse en el proceso presupuestario principal. Según sean todos estos factores se siguen procedimientos distintos para preparar el calendario del presupuesto. En la mayoría de los países, especialmente en los de la Mancomunidad de Naciones, el calendario de presupuesto no solamente constituyen una base para el presupuesto del nuevo ejercicio sino también para formular las estimaciones revisadas para el ejercicio en curso. La práctica que se sigue en varios países indica que la formulación del presupuesto para el ejercicio siguiente comienza poco después de que se haya aprobado el presupuesto para el ejercicio en curso. Por ejemplo, en El Reino Unido y en Suecia se remiten circulares para la preparación de estimaciones presupuestarias a los organismos que reciben las asignaciones poco después de abrirse el ejercicio o aproximadamente un año antes de que se presente el presupuesto. En Estados Unidos, el calendario presupuestario comienza unos 18 meses antes de la presentación del presupuesto, y el Congreso lo considera unos 11 ó 12 meses antes de que entre en vigor. En otros países se siguen procedimientos semejantes, aunque con menos anticipación. En algunos países de la Mancomunidad de Naciones, como por ejemplo en la India, el período oficial de preparación del presupuesto se reduce a seis meses.

En la época en que la finalidad principal del presupuesto era la de rendir cuentas a la asamblea legislativa y en que la situación económica era relativamente estable, el calendario del presupuesto se consideraba como una cuestión rutinaria. Sin embargo, en los últimos años hay tres problemas importantes relacionados con el calendario del presupuesto. En primer lugar, su plazo es tan largo que, en algunos casos, podría significar que las estimaciones habrían quedado anticuadas cuando se remitieran al órgano legislativo. En segundo lugar, las técnicas adoptadas para la presentación de las estimaciones podrían ocasionar la fragmentación del proceso decisorio. En tercer lugar, el tiempo disponible para efectuar ajustes en etapas posteriores podría ser demasiado breve para introducir modificaciones viables en la política económica.

Con frecuencia el calendario del presupuesto se considera como un marco técnico en el cual las decisiones que ya se han tomado se plasman en un formato presupuestario. Por otra parte, si se considera como un proceso prolongado en el que se toman importantes decisiones económicas sería necesario un período más largo. Ahora bien, esos períodos prolongados presentan varias limitaciones prácticas. El presupuesto para el ejercicio siguiente debe tener generalmente en cuenta los problemas financieros que se hayan presentado durante el ejercicio en curso y tratar de introducir las medidas correctivas oportunas por medio del presupuesto del ejercicio siguiente. La coincidencia del período que abarca el calendario del presupuesto con el ejercicio financiero significa que, en la práctica, el tiempo es demasiado breve para tener en cuenta los problemas del presupuesto del ejercicio en curso. Los organismos formulan sus respectivos presupuestos teniendo presentes los gastos que de hecho se efectúan en el ejercicio en curso. Si no se dispone de estos datos, presupuestan basándose en estimaciones aproximadas, que pueden introducir errores evitables. Más importante es el hecho de que las estimaciones aproximadas exigirían más correcciones durante el ejercicio. El problema se ve agravado en los países con una elevada tasa de inflación que formulan presupuestos a precios corrientes o incluso a los precios previstos para cuando se ejecute el presupuesto.

El período que abarca el calendario del presupuesto tiene importancia porque cuanto más largo sea el período que preceda al punto de partida real mayor será la posibilidad de que surjan discrepancias como consecuencia de cifras anticuadas. Las discrepancias y la necesidad de efectuar corre-

ciones se reducirán seguramente si el calendario del presupuesto se prepara de modo que comience poco después de que se haya abierto el ejercicio con el fin de tener en cuenta la experiencia obtenida en la primera parte del ejercicio financiero en curso. Debe reconocerse que no siempre es posible reducir el período que abarca el calendario del presupuesto cuando el órgano legislativo ejerce una función importante, como sucede en Estados Unidos, en la formulación definitiva del presupuesto. La reducción en lo posible del calendario del presupuesto debe también considerarse desde el punto de vista del efecto que causa en los que intervienen en el proceso.

Tanto en los países industrializados como en los países en desarrollo las estimaciones de ingresos se suelen presentar únicamente en las etapas ulteriores del proceso presupuestario. Del mismo modo, se fijan fechas distintas para presentar los gastos corrientes y los de inversión, y los organismos de finanzas y de planificación consideran por separado las nuevas propuestas en períodos distintos. Si bien esas presentaciones por separado presentan algunas ventajas administrativas contribuyen también a un proceso decisorio fragmentado, en el que no se reconocen plenamente las limitaciones de los ingresos y la interacción entre los gastos corrientes y los de inversión y entre los gastos nuevos y los de carácter continuo. En esos casos, la responsabilidad de armonizar estos aspectos recae en la técnica de control de gastos y en los métodos que sigan los que ejercen dicho control. Significa también que el propio procedimiento administrativo no contribuye a un buen funcionamiento.

Hacia el final del calendario del presupuesto se presenta también un gran problema, ya que el proyecto de presupuesto concluido al nivel técnico puede experimentar cambios importantes al nivel del consejo de ministros. Por ejemplo, quizá sea conveniente establecer nuevos toques a los gastos, lo cual requiere introducir cambios en todo el presupuesto. Como transcurre poco tiempo entre el proyecto de presupuesto y el presupuesto definitivo, a los organismos les resulta difícil efectuar correcciones dentro de las limitaciones que impone el calendario presupuestario. El resultado es un presupuesto ad hoc, de manera que probablemente en el primer trimestre del ejercicio surja otro presupuesto muy distinto del aprobado y que contenga todas las modificaciones introducidas. Esto da lugar a confusión y, lo que es más importante, el tiempo que debería dedicarse a la ejecución del presupuesto tiene ahora que destinarse a modificar el presupuesto aprobado por el órgano administrativo.

CIRCULAR DEL PRESUPUESTO

En la preparación del presupuesto intervienen activamente varios organismos y personas. Si sus actividades se han de coordinar dentro del plazo señalado, cada uno de los participantes tiene que saber la tarea que le corresponde así como las tareas de los demás. En el proceso presupuestario la circular del presupuesto es el instrumento para comunicar a los participantes los objetivos que persiguen la política del gobierno. Aunque con frecuencia se considera que es un asunto rutinario, en realidad facilita la comunicación antes del proceso presupuestario y durante todo éste.

Lo ideal es que la circular del presupuesto comunique los objetivos nacionales, indique las perspectivas económicas del país y sea reflejo de las políticas propuestas. Cumple una función educativa al favorecer una mejor comprensión del propio presupuesto. En la circular se deben indicar las limitaciones de recursos y los efectos de éstas en el presupuesto. Teniendo esto presente, debe declarar convincentemente los aumentos o reducciones propuestas de las asignaciones. Por ejemplo, en Japón y en otros varios países se comunican a cada ministerio los límites de aumento de los gas-

tos y, en una etapa ulterior, se presenta un proyecto de presupuesto como base de discusión con los ministerios que han de recibir las asignaciones. En Dinamarca, las asignaciones para los gastos de carácter continuo se indican en firme para los cuatro ejercicios siguientes. En los países que tienen previsiones a mediano plazo de los gastos o planes de desarrollo se comunican indicaciones parecidas. La circular del presupuesto resume, pues, estas indicaciones con detalles más específicos y da a conocer los cambios de las previsiones económicas o de la política formulada.

La circular debe indicar también los métodos para calcular los costos de mantenimiento de los proyectos concluidos y ofrecer directrices minuciosas sobre los topes de los nuevos proyectos. Se debe prestar específicamente atención a las diversas etapas de preparación de los proyectos, en vista del considerable desfase entre la concepción inicial de un proyecto y su consideración para ser incluido en el presupuesto. En los países en desarrollo hay que prestar especial atención a los proyectos y programas que se hayan de presentar a los donantes de asistencia. Deben también comunicarse indicaciones sobre el nivel de precios que vaya a formar la base de las estimaciones, sobre los ajustes para tener en cuenta la inflación y sobre los aumentos permisibles de personal.

La circular cumple dos fines importantes. En primer lugar, se utiliza como medio para determinar la situación legislativa en que se encuentran algunas de las políticas. Si es preciso renovar la legislación o hay que promulgar otra nueva, esa necesidad se pone de manifiesto por medio de la circular del presupuesto. En segundo lugar, se utiliza para especificar la información que deben presentar los organismos para facilitar la revisión presupuestaria.

Si bien es cierto que todos los gobiernos reconocen la importancia general de los aspectos mencionados, la experiencia indica que las circulares del presupuesto han adquirido carácter rutinario y que son notorias por lo que dejan de incluir. Afortunadamente estas lagunas no siguen una pauta fija y es mejor considerarlas como aberraciones.

PRESUPUESTO DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE GASTOS: CONVERGENCIA

Un aspecto conexo es el de la presentación de los proyectos de presupuesto de gastos y de ingresos al poder legislativo. En varios países de la Mancomunidad de Naciones que siguen la tradición británica se presenta el presupuesto de gastos al cuerpo legislativo antes que el de ingresos. Esta práctica ha surgido con los años como resultado principalmente de la creencia de que la determinación del gasto es lo principal en las finanzas públicas, ya que constituye la base de los ingresos necesarios y también debido a que las mediciones de los ingresos solían ser secretos bien guardados para evitar una especulación impropia. Ahora puede decirse que ninguna de estas presunciones es totalmente defendible. En los sistemas democráticos que siguen los procedimientos parlamentarios del Reino Unido, el poder legislativo no puede proponer nuevos gastos ni aumentar las cantidades propuestas. Sí puede reducir los gastos, pero esas reducciones se consideran como pérdida de confianza en el partido que detente el poder. En esos sistemas, los gastos se basan en decisiones del poder ejecutivo y son aprobados oficialmente por el poder legislativo. También es discutible el argumento del secreto, ya que la mayoría de las modificaciones de los impuestos son previstas por el público. No obstante, la presentación rezagada del proyecto del presupuesto de ingresos influye mucho en la determinación de los gastos antes de que se sepa qué ingresos son necesarios para financiarlos. Por lo tanto, es posible que no se comprenda del todo la limitación de los ingresos y que no pueda determinarse con facilidad el efecto conjunto de las operaciones presupuestarias.

Con el fin de reducir al mínimo esas perturbaciones, se pueden implantar salvaguardias legislativas, como por ejemplo las que existen en Estados Unidos.⁽⁸⁾ En el sistema estadounidense todo aumento de los gastos que rebase la cifra fijada en la resolución preliminar de los comités del Congreso tiene que ir acompañada de una propuesta de ingresos correlativa a ese aumento. En el Reino Unido, el Comité Armstrong⁽⁹⁾ propuso que se introdujeran varios cambios en el procedimiento legislativo a fin de facilitar la adopción de medidas presupuestarias al mismo tiempo que los planes de gastos. Sin embargo, existe el temor de que esta práctica pudiera inducir al público a tomar más medidas preventivas en previsión de las modificaciones de los impuestos, pero el Comité creyó que la formulación de las medidas tributarias seguiría estando dominada por consideraciones relativas al secreto y que serían mínimos los efectos económicos desfavorables. Esa práctica tendría la ventaja principal de inducir comentarios constructivos del cuerpo legislativo sobre las medidas tributarias en vez de obligarlo a que las apruebe como un hecho consumado fiscal. No obstante, el tiempo oportuno y los procedimientos dependerán del enfoque legislativo que se adopte y la función que corresponda al poder legislativo de que se trate.

TIPOS DE CONTROLES DE GASTOS

Los presupuestos de las administraciones públicas indican los objetivos que han de alcanzarse con los gastos previstos. Por lo tanto, es fundamental controlar el gasto a fin de lograr los fines declarados. Los controles de los gastos pueden ser positivos o negativos. En sentido estricto y técnico los controles tienen que ver con las etapas de formulación del presupuesto y con el logro de economía y eficiencia. Básicamente los controles de los gastos son reflejo de un proceso de dirección que es a la vez político y administrativo y se ocupa de las relaciones horizontales y verticales existentes entre las entidades públicas. Como se ha observado antes, los controles guardan relación con el presente, puesto que es preciso ejecutar el presupuesto inmediato, y con el futuro, dado que la configuración actual del presupuesto determina la que tendrá en el futuro.

El tipo de controles de gastos y su eficacia dependen de la situación externa e interna de los organismos centrales y de los que reciben las asignaciones. Los tipos de control vienen determinados por la actitud del cuerpo legislativo y por la opinión pública. Si bien las opiniones de éstos no son siempre unánimes, la expresión de lo que les interesa y la amplitud de la gama de estos intereses ejercen un considerable efecto en el control. Las relaciones internas que existan entre los organismos centrales y los que reciben las asignaciones tienen muchas veces un efecto mayor que la opinión pública. El presupuesto representa un instrumento central a través del cual se convierten las políticas en acciones. Al fijar los objetivos hay que decidir cuál es la forma más adecuada de ejercer las atribuciones comunes que incumben a las administraciones públicas. A su vez, esto depende del sistema de valores que predomine, del procedimiento jurídico que se siga para conseguir los objetivos y de que los participantes cumplan reglas universales de autoridad y de ejercicio del poder. El poder es a la vez oficial y extraoficial y, muchas veces, el no oficial es el que más se deja sentir.

La administración pública, para recordar una observación de Pigou, no es un ser unitario. En su actividad financiera intervienen millares de centros y de personas que toman decisiones. No obstante, aunque persigan los mismo fines y dispongan de los mismos recursos, entidades distintas no desempeñan sus funciones con el mismo nivel de eficiencia y logran resultados distintos. Por ejemplo, puede alegarse que son universales los fines presupuestarios de eficiencia y economía y que, por lo tanto, sería conveniente tener un marco institucional común para los diversos niveles de admi-

nistración pública. Con todo, en la práctica esta tarea es imposible de realizar debido a que cada administración pública tiene su propio entorno, en el cual funciona con eficiencia. Esta cuestión no puede considerarse desde el punto de vista de las diferencias entre los países industrializados y los países en desarrollo, sino que en ella influyen las tradiciones administrativas y la interacción de esas tradiciones con factores económicos, como por ejemplo la magnitud global de los gastos, la proporción de los egresos que gastan directamente las administraciones públicas y la proporción de transferencias de recursos que se destinan a otros niveles de la administración pública y a los hogares.

Las grandes variaciones que existen en la eficacia del control de gastos pueden explicarse por los diversos factores que ejercen influencia, los cuales se ilustran en el Cuadro 10. Para empezar, los objetivos del gobierno, que influyen en la forma en que se enfoca el control de los gastos, se determinan al nivel político. Estas decisiones políticas pueden estar influidas por el poder legislativo o por la opinión pública.⁽¹⁰⁾ Dentro de este marco los ministerios y organismos centrales preparan programas específicos. En el curso de la formulación del presupuesto, la asociación entre los organismos centrales y los que reciben las asignaciones se torna vertical, funcionando estas últimas de acuerdo con las directrices de aquéllas. La relación, por lo demás horizontal, entre los ministerios varía de acuerdo con las funciones de los organismos que reciben las asignaciones, las cuales son intrínsecamente distintas de las que corresponden a los ministerios centrales. Los organismos que reciben las asignaciones tienen a su cargo las políticas dentro de los límites establecidos por el gobierno y son responsables de su eficiencia. En cambio, los organismos centrales son los que se encargan principalmente de la política económica y financiera y de la gestión de la economía. Para el organismo que recibe asignaciones, el presupuesto es un instrumento administrativo; para los organismos centrales, es un medio de asignar recursos y un instrumento de gestión macroeconómica. La función fundamental pueden desempeñarla los organismos centrales únicamente a través de los presupuestos y actividades de los organismos que reciben las asignaciones.

La aceptación de esta relación crucial ha dado inicialmente, con el transcurso de los años, mayor fuerza a los organismos de finanzas y luego a los de planificación. Ha permitido también que las finanzas otorguen poder y a su vez reciban el poder procedente de otros niveles. Sin embargo, el organismo presupuestario o ministerio de hacienda no puede trabajar como si se tratara de una misión militar. La colaboración que reciba y el éxito de sus propias operaciones dependerían de la actitud de otros organismos. En gran medida ocurre una identidad parcial de intereses en la etapa de asignación al nivel político y administrativo, mientras que en el contexto de estabilización es probable que surjan intereses distintos entre organismos centrales y los que reciben las asignaciones debido a ideas distintas sobre qué gastos puedan y deban reducirse. Surgen cuestiones semejantes en las relaciones verticales entre los ministros que reciben las asignaciones y sus organismos. Al determinar las áreas inertes surgen diferencias de opinión y de partidismo, tanto horizontal como verticalmente. Con gran frecuencia los organismos que reciben las asignaciones atribuyen mayor importancia a sus propios programas, que posiblemente no tengan la misma prioridad si se consideran a escala nacional. Pero una vez que se establece donde hay un desperdicio evidente y la forma en que éste puede corregirse, los ministerios y organismos que reciben las asignaciones tendrán una mayor coincidencia de intereses. Si hay criterios objetivos para la determinación puede establecerse un control mejor. Cuando se dispone de mediciones del producto y de índices de costos el control es objetivo y se vuelve más imparcial. Hay factores tradicionales que pueden influir en los organismos centrales para que presten menos atención a la calidad de los servicios en su deseo de lograr reducciones de los costos, mientras que los organismos que reciben las asignaciones, por es-

tar más cercanos a los beneficiarios, es probable que insistan más en la calidad. Por lo tanto, la posibilidad de que surjan intereses contrapuestos es tan grande como el propio proceso presupuestario.

GRAFICO 10. MARCO DE CONTROL DE GASTO

Componente del control	Niveles decisorios	Asignación	Estabilización	Administración del programa
<i>Determinación de objetivos</i>				
Funciones o ministerios	Políticos (ministeriales y legislativos)	Políticos (ejecutivos y legislativos)	Políticos (ejecutivos)	Administrativos
Programa u organismo	Ministerial/administrativo	Político/administrativo	Principalmente administrativo	Administrativo
<i>Proceso presupuestario</i>				
Elaboración del presupuesto	Político/administrativo	Ministerios de hacienda, planificación y los que reciben asignaciones	Ministerios de hacienda, planificación y los que reciben asignaciones	Ministerios que recibe asignaciones
Ejecución y resignación del presupuesto	Principalmente administrativo	Administrativo (ministerios de hacienda, planificación y los que reciben asignaciones)	Administrativo (ministerios de hacienda, planificación y los que reciben asignaciones)	Ministerios que recibe asignaciones y sus organismos
Contabilidad	Administrativo			Ministerios de hacienda y los que reciben asignaciones
<i>Enfoques</i>				
Nivel político		Identidad parcial de intereses	Interese distintos	Identidad de intereses
Nivel administrativo	Central/fragmentado	Identidad parcial de intereses	Intereses distintos	Identidad de intereses
<i>Problemas</i>				
Áreas inertes	Político/administrativo	Enfoques distintos	Enfoques distintos	Enfoques distintos
Reducciones de costos	Político/administrativo	Enfoques idénticos	Enfoques idénticos	Enfoques idénticos
Calidad de los servicios	Administrativo	Enfoque distintos en su mayor parte	Enfoques distintos en su mayor parte	
<i>Tendencias de los controles</i>				
Normal	Enfoques descentralizados	Enfoques descentralizados	Enfoques descentralizados	Enfoques descentralizados
Períodos de crisis	Centralización	Centralización	Centralización	Centralización

Esos conflictos se tratan de resolver de maneras diferentes en sistemas distintos. En Estados Unidos, hay una considerable descentralización y delegación de poderes a los organismos que reciben las asignaciones, los cuales tienen libertad total para operar dentro de los límites de los presupuestos aprobados. En la Europa continental los organismos que reciben las asignaciones tienen también mucha independencia. En el sistema francés, los organismos que reciben las asignaciones tienen mayores funciones en relación con la formulación de la política que con respecto a los controles financieros y contables, de los cuales se encargan tradicionalmente funcionarios del Ministerio de Finanzas. En Italia y en América Latina las oficinas generales de contabilidad ejercen también controles financieros y contables. En el Reino Unido y en los países de la Mancomunidad Británica de Naciones los controles contables los ejercen principalmente el personal del Ministerio de Hacienda, mientras que los controles normativos y financieros se asignan a los organismos que reciben las asignaciones. Después de las reformas introducidas en el Reino Unido en 1927, ha obtenido mayor aceptación el principio de que la formulación de la política administrativa, por una parte, y la gestión financiera y ejecución de programas, por la otra, deben estar integrados. Se reconoció que la separación de estas dos funciones podría afectar desfavorablemente a la gestión financiera y podría significar que se formulara la política sin los necesarios factores limitativos de los recursos. Las funciones administrativas y financieras debieran ir juntas. En algunos países de la Mancomunidad de Naciones, especialmente en la India, la devolución paulatina de la función financiera la llevaron a cabo los asesores financieros. A comienzos del decenio de 1950 el Ministerio de Hacienda proporcionó asesores a los principales organismos receptores de asignaciones y luego se extendió el sistema a todos los ministerios. Los asesores financieros, que inicialmente prestaban servicios simultáneamente en el ministerio de hacienda y en el organismo receptor de asignaciones, pasaron luego a depender exclusivamente de este último.(11)

Si se analiza la relación existente entre el ministerio de hacienda y los organismos que reciben las asignaciones puede verse un ciclo y un desarrollo en tres etapas. En primer lugar, en los primeros años, cuando la administración pública era pequeña y sus tareas eran más manejables, las finanzas estaban controladas centralmente por la realeza o por su representante de confianza (como todavía se hace en algunos Emiratos del Oriente Medio). En segundo lugar, al expandirse el sector gobierno, hubo una paulatina descentralización y delegación de funciones a los organismos que reciben las asignaciones, con sujeción a la observancia de principios generales específicos. Esa descentralización se adaptaba bien a los requisitos de administración y facilitaba la ejecución. En algunos países se aceleró el ritmo de la descentralización al hacer su aparición la política de coalición. En tercer lugar, volvieron a surgir luego fuerzas centrípetas, consecuencia en gran parte de la necesidad de un programa coherente de gestión económica. La administración de políticas de gestión económica bien ajustadas exigía un mayor grado de centralización. Las crisis económicas periódicas intensificaron esta tendencia y, en algunos países industrializados, se adoptaron medidas compensatorias para reforzar los sistemas de gestión financiera. Por ejemplo, en Finlandia se nombraron interventores financieros en los organismos receptores de las asignaciones para investigar la posibilidad de economizar. En Canadá se creó la Oficina del Contralor General para la totalidad del sector gobierno.

En Estados Unidos, basándose en la práctica seguida en Europa, se nombraron selectivamente inspectores generales de finanzas en los departamentos que reciben las asignaciones. En los países en desarrollo, especialmente los que se encuentran en una etapa inicial de desarrollo administrativo, la escasez de personal preparado contribuyó indirectamente a reforzar el marco centralizado heredado.

Las cuestiones significativas relativas a los controles existentes de los gastos pueden examinarse con referencia a la pertinencia del control mediante dirección, el control mediante estímulo o un sistema de incentivos, el control por concertación y una combinación acertada de medidas de política y de mecanismos. El control mediante dirección da por sentado que existe un vigoroso organismo central encargado de la gestión económica del país y que éste imprimirá dirección a los numerosos centros decisorios en lo que se refiere a las funciones de éstos. Ese control significa también que existe una considerable descentralización, y con frecuencia se sugiere que la dirección central permita obtener una visión coherente de las políticas del gobierno y facilita la toma de decisiones y su puesta en práctica. El buen funcionamiento del control por medio de dirección requiere un personal competente que pueda imprimir dirección a las distintas esferas de la administración pública. Desde el punto de vista de la política presupuestaria debe disponerse de datos sobre la relación entre insumos y productos y costos a fin de que el organismo director pueda dar instrucciones precisas. (12) Ahora bien, en la práctica resultó difícil la dirección central y, como ya se ha indicado, se adoptó la descentralización. La centralización creó tensiones en la organización y dejó de ser funcional. Además, muchas veces ese control llegó a ser ilusorio porque no eran precisas las líneas de comunicación y, en realidad, los actos diferían considerablemente de las intenciones. Como los sistemas presupuestarios no habían obtenido datos suficientes sobre las relaciones entre insumos y productos y sobre costos, los organismos centrales se contentaron con especificar un comportamiento aceptable por parte de los organismos receptores de asignaciones, lo cual significó en la práctica establecer controles contables. La dependencia excesiva de los organismos centrales contribuyó a que los organismos que reciben asignaciones no desplegaran grandes esfuerzos y a que el ministerio de Hacienda se convirtiera en la víctima propiciatoria de todas las omisiones y problemas de las políticas adoptadas por el gobierno.

A fin de mitigar los problemas de centralización, en los últimos años se han sugerido tres soluciones principales. En términos generales, estas soluciones proponen una función reducida del ministerio de Hacienda, cada una de ellas por sus propias razones. Una sugerencia es que las funciones del ministerio de Hacienda se limiten a formular políticas mientras que su ejecución se deja en manos de los organismos que reciben las asignaciones. Otra sugerencia es que los objetivos del gobierno se declaren periódicamente con claridad, y otra sugerencia más es que la función de los organismos centrales se limite al examen previo a la elaboración del presupuesto. La primera y la tercera sugerencias representan variaciones de un mismo tema. La segunda sugerencia se lleva a cabo por medio de planes de desarrollo a mediano plazo o de previsiones financieras y se ha llevado a la práctica en varios países en grados diversos. La descentralización de este tipo únicamente puede dar buenos resultados cuando los organismos que reciben las asignaciones pueden cumplir plenamente sus tareas presupuestarias. En la práctica, esto resultó ser un gran inconveniente debido a que los organismos que reciben las asignaciones estaban más deseosos de seguir sus propias políticas que sus finanzas. En parte esto se debió a que la propia descentralización se llevó a la práctica con escaso entusiasmo. Además, los organismos receptores de las asignaciones seguían dependiendo del ministerio de Hacienda como elemento cómodo de "redundancia" o sistema de reserva. En Estados Unidos, país en que la descentralización fue sistemática, surgió una dependencia a la inversa y los organismos centrales tenían que depender de los departamentos que recibían las asignaciones. Si la falta de delegación de facultades financieras impone a los organismos centrales un enorme trabajo y una gama tan amplia de cuestiones que resolver que supere su capacidad analítica y contribuya a una falta de gestión financiera en los organismos receptores de las asignaciones, parece que la descentralización liberal no carece tampoco de problemas, ya que reduce la capacidad de los organismos centrales para cumplir sus tareas. Si bien es cierto que la implantación

de sistemas de información ha ayudado a llevar a cabo las tareas de los organismos centrales, todavía hay dificultades en ambos enfoques de la cuestión.

Al reconocerse los inconvenientes que presenta el control mediante dirección se ha propuesto el control por medio de incentivos. Cabe observar que, en gran parte, se trata de un marco teórico que todavía no está perfeccionado del todo. Schultze, que realizó trabajos antes sobre este tema,⁽¹³⁾ reconoce que el éxito que obtenga la mayoría de los programas dependerá de la reacción de las distintas personas que toman las decisiones en la administración pública, así como del grado en que los beneficios que reporta el programa los perciban los beneficiarios a los que se dirige, es decir, la colectividad. Por consiguiente, Schultze sugiere que se incluyan los incentivos en el diseño del programa y en la formulación del propio presupuesto. Por ejemplo, los programas públicos de riego pueden tener incentivos tributarios y subsidios adecuados a fin de inducir a los agricultores a aprovechar los beneficios. En forma análoga, pueden especificarse ciertos costos medios de los servicios y recompensarse a los organismos que se mantengan dentro de estos costos. Schultze no sugiere que se vuelva a reformular de acuerdo con estos principios toda la gama de programas del gobierno. En su opinión, el control por medio de incentivos debería aplicarse con carácter selectivo como suplemento de los controles tradicionales de gastos.

La implantación de incentivos en las administraciones públicas exigiría especificar el producto y los costos y medir el rendimiento, aspectos en los que se ha realizado escaso progreso en la realidad. Este enfoque presenta otras dos limitaciones. La primera de ellas es que cambia el control financiero al pasar de una técnica burocrática a principios amplios que tienden a modificar el carácter de los programas públicos. Con el tiempo es probable que llegue a influir en la naturaleza y en las funciones del Estado. La segunda limitación es que resulta difícil ofrecer incentivos a los empleados públicos fuera de sus oportunidades profesionales normales. Irónicamente, esos incentivos existen en las economías de planificación centralizada del tipo de Europa Oriental. A pesar de estas limitaciones merece la pena continuar estudiando la aplicación selectiva de este enfoque.

Igual que sucede con los controles antes mencionados, el control por medio de concertación se ha aplicado solamente en pocas situaciones. Básicamente, reconoce que los controles centrales tienen graves repercusiones, mientras que un sistema descentralizado no es totalmente compatible con las funciones centrales de los organismos de finanzas y planificación. El control por medio de concertación considera que la relación entre los organismos de finanzas y los que reciben las asignaciones es una labor de colaboración en una empresa común o en un marco mutuamente compatible. El informe de Plowden presentado en el Reino Unido⁽¹⁴⁾ pedía un "equilibrio correcto y diferenciación de función" en la relación sin paralelo que existe entre estos dos tipos de organismos. El control mediante concertación subraya las consultas mutuas entre el ministerio de Hacienda y otros organismos como base esencial para la formulación de políticas y el funcionamiento de los controles, contribuyendo de este modo a un mayor realismo de las políticas centrales y a una mayor eficacia de los organismos. No obstante, la experiencia práctica obtenida con esta técnica parece haberse limitado a períodos de crisis financiera y todavía no se ha aplicado en tiempos normales.

Al ejercer el control de los gastos es importante que haya equilibrio entre las medidas de política y las técnicas de control. En la mayoría de los programas, el papel que corresponde a estas últimas es secundario y depende en gran parte de las premisas en que se base la política formulada. Por ejemplo, no es justo esperar que los controles estrictos vayan a compensar la falta de restricciones a los subsidios o una política poco específica sobre quién tenga derecho a recibirlos. En realidad,

la dependencia excesiva de los mecanismos de control y su aplicación para compensar las deficiencias de la política podrían recargar la maquinaria y provocar expectativas excesivas sobre su eficacia y, cuando se conozca la realidad, dar lugar a sentimientos de frustración y a una condenación general de los controles. En ese ambiente es todavía más importante la actitud del público, y podría extenderse la idea de que los gastos no pueden controlarse. La disciplina fiscal sería la primera víctima de ese enfoque. Por consiguiente, en un enfoque pragmático del control de gastos se debe delinear en forma realista el papel que corresponde a las medidas de política, el de los controles y técnicas y su carácter mutuamente complementario.

ALGUNAS CUESTIONES SELECCIONADAS

El funcionamiento de las organizaciones presupuestarias antes expuesto indica la existencia de varios problemas que merecen ser examinados con mayor minuciosidad. Seguidamente se consideran algunos de estos problemas.

Control Normativo

En un mundo ideal, en que todas las fuerzas estuvieran en equilibrio y todas las personas (y, por extensión, todas las entidades) trabajaran de acuerdo con modelos racionales, apenas habría necesidad de un ministerio de Hacienda o de una institución central de control. Las controversias que normalmente surgieran serían resueltas por el funcionamiento de la "mano invisible". Si todas las técnicas, métodos y procedimientos se aplicaran debidamente, el resultado sería un sistema que funcionaría sin tropiezos. Desafortunadamente, el mundo cotidiano es distinto de esas expectativas. Actualmente parece haber una creciente inquietud acerca del aumento de los gastos públicos y de la aparente incapacidad de los gobiernos para hacer frente a los problemas fiscales. Se alega que han fracasado los controles de política de los gobiernos.

Pueden analizarse los factores que contribuyen a esta situación en relación con los controles políticos, administrativos o financieros. Desde el punto de vista político, las decisiones relativas a finanzas se toman fuera del presupuesto y del consejo de ministros. No se consulta al ministerio de Hacienda antes de que el consejo de ministros considere el presupuesto de gastos. Además, el propio consejo de ministros suele ser un órgano dividido, con puntos de vista distintos en cuanto a lo que debe gastarse y economizarse. Se ha llegado a sugerir que es raro que se gobierne con un consejo de ministros que funcione en forma ideal. Aun cuando algunas cuestiones relativas a los controles presupuestarios deben tratarse al nivel político, el consejo de ministros tiene que tener una visión coherente del presupuesto. Esto significa que, aun en los casos en que el presupuesto esté organizado para que refleje únicamente determinando segmentos del sector gobierno, sería necesario adoptar procedimientos suplementarios para reunir la totalidad de los gastos públicos.

En varios países el consejo de ministros está subdividido en comisiones para facilitar el estudio de los asuntos financieros, pero una gran limitación de su funcionamiento ha sido la falta de reconocimiento explícito de los factores limitativos de carácter financiero y económico. Como posible medida de corrección, el Gobierno canadiense ha implantado recientemente una innovación, en virtud de la cual el consejo de ministros está dividido en nueve sectores de política (denominados "envolturas"), encargado cada uno de ellos de la gestión respectiva dentro de las limitaciones de recursos indicadas para esos sectores en el marco fiscal multianual. Como este tipo de experiencia es limitada no puede hacerse todavía una evaluación del sistema. No obstante, significa que el conse-

jo de ministros interviene en cuestiones de detalle y la decisión de mantener el presupuesto dentro de límites reconocidos. Con más experiencia, especialmente en períodos de tensión financiera, es posible que se manifiesten deficiencias, pero no hay duda de que este enfoque ofrece muy buenas posibilidades. En otros países se están haciendo intentos semejantes, aunque menos notables, y sólo en el futuro se podrá saber si han dado buenos resultados.

El buen funcionamiento de los controles normativos se ve obstaculizado por los métodos administrativos adoptados en el proceso presupuestario y en todos los asuntos financieros por los organismos que reciben las asignaciones. Con frecuencia se aduce que los organismos que reciben las asignaciones no proporcionan la información necesaria sobre sus propuestas. En el caso de varias políticas nuevas, es posible que no se hayan decidido todavía las repercusiones financieras, pero esas políticas, debido a la falta de tiempo, todavía pueden instituirse. Se observa también que muchas veces los organismos que reciben las asignaciones no proporcionan información aun cuando disponga de ella, para evitar que pueda afectar desfavorablemente el resultado. (15) Como resultado, luego han aumentado extraordinariamente los costos de proyectos que, inicialmente, habían obtenido apoyo presupuestario basándose en una subestimación. Evidentemente, este fenómeno, que se denomina el enfoque presupuestario del "morro del camello" o de la "punta del iceberg", ejerce un efecto pernicioso en la formulación de la política. En cambio, es discutible si este enfoque se adopta deliberadamente o sin desearlo porque no se dispone de mayor información. La experiencia obtenida en diversos países ha sido variable y pueden mencionarse varios casos para demostrar ambos argumentos. Si se dispone de información, ¿por qué no se puede pedir a los ministerios que la faciliten? Hartle cree que el sector gobierna en conjunto tiene "asuntos más importantes de que ocuparse" y no le agradaría entrar en argumentos sobre cuestiones nebulosas (16) Aunque posiblemente esta actitud no sea universal, subraya una vez más la relación básica existente entre los organismos centrales y los que reciben las asignaciones y la necesidad de concertación. Al nivel práctico, los organismos que reciben las asignaciones y los de nivel central se ocupan únicamente de los costos del presupuesto y no de los costos no presupuestados. Dada la estructura orgánica de la administración pública, es posible que la concesión de terrenos y edificios para un ministerio se haga con cargo al presupuesto de otro ministerio, como sucede en el caso de las pensiones y otras numerosas prestaciones. La falta de precios de mercado adecuados para algunos de los servicios que prestan las administraciones públicas contribuye a complicar el asunto, de manera que los costos incluidos en el presupuesto ministerial pueden estar muchas veces subestimados, dando lugar posiblemente a que se utilicen excesivamente los servicios y se expandan demasiado las actividades.

No parece que los diversos métodos de control de los gastos hayan contribuido a alcanzar los fines del control normativo. Hay quienes sostienen con cierta vehemencia que la revisión que llevan a cabo los organismos centrales es muchas veces equivalente a "poner paños calientes", que el enfoque del control es táctico en vez de estratégico, intuitivo en vez de objetivo, a corto plazo en su orientación y de miras estrechas. El control, que debe ser previsible, pasa a ser arbitrario y ad hoc. Por su parte, los organismos centrales alegarían que los organismos receptores de las asignaciones no han colaborado y han prestado escasa atención a los aspectos financieros de las medidas de política. Si bien es cierto que tienen validez los argumentos de ambas partes, resulta evidente que el control global no solamente debe ocuparse de un programa propiamente dicho sino de los vínculos de éste con otros programas, no sólo de los cambios anuales sino también del lugar que ocupen esos cambios en el orden de prelación del gobierno, y no solamente de los costos visibles inmediatos sino también de los costos indirectos. Estos argumentos son evidentes por sí solos, pero su influencia beneficiosa se dejaría sentir si formaran parte integral del proceso presupuestario. Podrí-

a alegarse que el control normativo es solamente un aspecto secundario del proceso presupuestario y que, si se quiere que los controles sean viables, es más importante la determinación política. Con todo, no ha concluido el debate de si es mejor el control político o el administrativo; los dos son complementarios. Algunos analistas del presupuesto sostienen que los sistemas presupuestarios están suficientemente desarrollados y que las tareas de control pueden llevarse a cabo mejor únicamente si se pueden dirigir en un sentido político.⁽¹⁷⁾ Otros mantienen la opinión de que los sistemas presupuestarios están todavía muy distantes de garantizar que los recursos consignados en el presupuesto consigan el efecto máximo. Los sistemas presupuestarios, tanto a nivel político como administrativo, no tienen una verdadera conclusión en su desarrollo, y su eficacia depende de su capacidad de adaptarse a las necesidades en evolución.

Consignaciones para fines determinados

Ya se ha indicado la expansión que ha experimentado la consignación de ingresos presupuestarios para fines específicos. Durante ese período de expansión se han aducido argumentos favorables a una mayor consignación de fondos, y también a una consignación mínima o nula. Al igual que sucede con otras cuestiones de política oficial, en estos argumentos se combinan la razón y la emoción, tendiendo esta última a ocultar la realidad. La decisión del grado en que se destinarán fondos a fines específicos debe tomarse, en su caso, después de considerar pragmáticamente el carácter de ese tipo de consignación y la extensión, los puntos fuertes y los puntos débiles de la misma.

La consignación para fines determinados es de dos tipos: la asignación específica de un porcentaje de los ingresos o de una suma específica a fondos especiales. La consignación para fines determinados se efectúa por medio de disposiciones constitucionales y de legislación específica. En los países latinoamericanos se lleva a cabo en grado considerable y también existe en Japón, Corea, Filipinas y Tailandia en forma de cuentas especiales. En cambio, es bastante moderada en el tipo francés de sistema presupuestario y todavía existe menos en el tipo británico.

La base de la consignación de fondos para fines específicos puede ser amplia. Por ejemplo, en la República Islámica de Irán se destinaron tradicionalmente los ingresos petroleros al presupuesto de desarrollo. En algunos casos, la base puede ser muy reducida y específica. Ejemplos representativos son las contribuciones y los gravámenes por mejoras agrícolas que se destinan al desarrollo de cultivos o los impuestos sobre la gasolina que se destinan a financiar la construcción de carreteras. En el Perú una parte de la recaudación de los impuestos a la importación se destinaban del mismo modo a financiar las importaciones para la defensa. En todos los países hay variaciones sobre este tema.

Los propugnadores entusiastas de la consignación para fines específicos señalan las ventajas que entraña, especialmente su fundamento filosófico y la facilidad con que puede administrarse. Se sugiere que la consignación de fondos establece un vínculo directo entre los costos y los beneficios de la tributación y justifica la imposición de nuevos gravámenes. Desde el punto de vista legislativo, hay una mayor rendición de cuentas y es útil para los que han de tomar las decisiones porque reduce la ineficiencia política que es parte de la asignación de recursos. Sin embargo, en numerosos países latinoamericanos y en otras regiones la consignación de fondos para fines específicos ha surgido como mecanismo de escape del control legislativo. Confrontados con el antagonismo legislativo y los prolongados retrasos en la aprobación del presupuesto, las autoridades prefirieron consignar fondos como método para reducir la intervención y el control legislativos durante la e-

laboración anual del presupuesto. Al nivel de gestión, se supone que mediante la consignación de fondos para fines determinados se obtenga una mayor eficiencia debido a que el funcionamiento autónomo del presupuesto contribuirá probablemente, con los debidos incentivos, a reducir al mínimo los costos y aumentar al máximo los servicios. Además, la consignación para fines específicos reduce la incertidumbre en las asignaciones presupuestarias anuales y permite planear por adelantado y ejecutar el presupuesto.

En realidad, parece que cada uno de estos aspectos ha dado origen a mayores problemas en vez de ofrecer soluciones. El vínculo entre el pago de los impuestos y los beneficios que recibe el contribuyente ha sido muchas veces difícil de establecer, y es posible que, por seguir el juego, los contribuyentes hayan pretendido estar menos interesados en los bienes públicos propuestos de lo que de hecho estuvieran. La dificultad de palpar las ventajas y la falta de conocimientos completos sobre las asignaciones presupuestarias han agravado ese fenómeno. Administrativamente, la expansión de la consignación de fondos para fines específicos tendió a corroborar la opinión de que el gobierno no tenía verdaderamente un presupuesto y que estaban decayendo los controles legislativos. La preponderancia de los fondos destinados a fines específicos contribuyó a que los encargados de administrar esos fondos adquirieran una mentalidad de "enclave"; cuando se veían inundados por los fondos, los administradores se dedicaban a invertir excesivamente en sus respectivas esferas de actividad. Por ejemplo, en Nueva Zelandia la consignación para carreteras de los fondos provenientes del impuesto sobre la gasolina originó una situación así, y a comienzos del decenio de 1970 se trató de reducir los fondos dedicados a fines específicos. Las consignaciones para fines determinados significaban rigidez y mientras que algunas funciones disponían de más fondos de los que necesitaban algunas otras carecían de los fondos necesarios. Las prioridades nacionales se vieron afectadas desfavorablemente. En situaciones de falta de ingresos fiscales resultó difícil disminuir las asignaciones para fondos destinados a fines concretos. Como secuela, resultó difícilísimo seguir una política antiinflacionaria. Al contribuir el predominio de los fondos destinados a fines determinados a que los controles centrales fueran menos estrictos, los organismos financiados por los fondos consignados específicamente a ellos tendieron a independizarse, contribuyendo a que el presupuesto fuera innecesariamente complejo.

Sin embargo, no debe creerse que estas experiencias constituyen una regla general sino más bien debe considerarse que son ejemplos en que los fondos consignados a fines específicos no dieron buenos resultados. Igual que sucede con cualquier otra técnica la consignación de fondos para fines determinados tiene sus usos y sus abusos. La utilidad que reporte dependerá directamente de la extensión de los fondos destinados a fines específicos, de la flexibilidad con que se administren y de su relación con el presupuesto y las prioridades a nivel nacional. El hecho de si la consignación de fondos para fines específicos es o no un mal menor debe considerarse teniendo en cuenta estos dos aspectos.

Presupuesto de Personal

Una de las funciones principales del tradicional Tesoro o ministerio de Hacienda es la de ejercer control de los aspectos de personal de la administración pública a fin de lograr economías en el empleo y equidad y uniformidad en la paga de los funcionarios públicos. Ambos aspectos han recibido atención creciente por varias razones. El sector público es la principal actividad económica que utiliza intensivamente mano de obra en cualquier país y en los últimos años ha aumentado el número de empleados públicos. En los países industrializados la extensión de los servicios de asisten-

cia social y, en algunos casos, la modernización de las fuerzas armadas han organizado un aumento tan pronunciado de los servicios públicos que actualmente más del 20% de la población activa está empleada en el sector gobierno. En los países en desarrollo, la ejecución de proyectos de desarrollo, la expansión de las fuerzas armadas y la adopción de una política en virtud de la cual el Estado está obligado a proporcionar empleo a los que salen o se gradúan de la escuela ha contribuido a una rápida expansión del personal de la administración pública. Al aumentar el número de esos trabajadores y destinarse una proporción mayor del presupuesto a sueldos y salarios, se centró la atención en los problemas con que se tropezaba al formular los presupuestos de personal. (18) El aumento del número de empleados públicos ha tendido a confirmar también la opinión tradicional de que los servicios que prestan las administraciones públicas tienden a ser más costosos debido a que utilizan mucha mano de obra. Pero el aumento de trabajadores ha originado también la creencia de que el empleo perseguido como objetivo en sí mismo, sin tener en cuenta las exigencias de organización, ha contribuido a la existencia de considerables recursos sin utilizar y a una mayor ineficiencia. Simultáneamente, el aumento del número de empleados públicos y la expansión de los sindicatos de funcionarios públicos introdujeron nuevas realidades en la preparación del presupuesto. En algunos países en los que el cuerpo de funcionarios públicos está representado por sindicatos vigorosos y militantes, han experimentado un considerable cambio las funciones y las decisiones que toman los organismos centrales. Estos cambios y los problemas conexos pueden analizarse desde el punto de vista de a) la creación de puestos adicionales, b) la reducción del número de puestos, y c) la estructura del escalafón en las administraciones públicas.

La creación de nuevos puestos es un proceso complejo que se suele esperar que quede concluido antes de comenzar el calendario presupuestario. En teoría, se supone que las necesidades de personal de cada organismo se reexaminen y establezcan de acuerdo con factores relacionados con el volumen de trabajo, que determinan también la clasificación de los puestos de cada organismo. Luego se revisan las necesidades de personal durante la formulación del presupuesto anual y se determinan los cambios necesarios teniendo en cuenta los nuevos programas y proyectos. Como parte integral de este proceso se introducen también los cambios pertinentes en la clasificación de los puestos para que correspondan al creciente volumen de trabajo o satisfagan la movilidad del personal. El proceso presupuestario requiere también que se indiquen toques a la expansión de personal como parte de los toques de los recursos que se comunican a los organismos que reciben las asignaciones. Toda reducción de personal que se pretenda conseguir debe comunicarse a los organismos para que éstos lo indiquen en sus presupuestos. Por lo tanto, el buen funcionamiento del proceso depende de 1) la disponibilidad de criterios para determinar el nivel del personal y 2) indicaciones adecuadas a los organismos que reciben las asignaciones sobre la tasa de aumentos permisibles, con la debida antelación a la preparación del presupuesto anual. Con todo, en la práctica se presentan numerosos problemas.

En primer lugar, al abandonar paulatinamente las categorías de gastos por objetos y adoptar los programas y objetivos, se esperaba que en vez de atender el aumento de personal se prestaría atención primordial a los controles de los programas, y que la administración de personal pasaría a formar parte integral de la administración de programas. Ahora bien, el considerable aumento experimentado por el número de empleados públicos ha contribuido a que se haya cambiado de criterio y se hayan modificado los controles de personal, los cuales se volvieron a implantar hasta en países que tenían presupuestos por programas (por ejemplo Estados Unidos). En realidad, esto significó que, independientemente del sistema presupuestario y del grado de modernización del mismo, se ejercieran controles sobre los programas y sobre el personal, lo que implicaba que los datos sobre el volumen de trabajo guardarían estrecha relación con las necesidades de personal.

Con todo, esto no es lo que ha sucedido en la práctica. Uno de los motivos ha sido que los criterios objetivos y mediciones utilizados para crear puestos no se han elaborado aún del todo en varios países, aun cuando en algunos de ellos se ha progresado notablemente en ese sentido. Entre las mejoras figuran la creación de dependencias encargadas de recursos humanos en los organismos y la formulación de normas en los sectores productivo, de servicios y administrativo de las administraciones públicas. Ahora bien, la formulación de normas y su constante revisión para mantenerlas al día son tareas enormes para cualquier entidad. En los casos en que existen esas normas los controles parecen haberse ejercido para restringir la expansión futura más bien que para lograr reducciones de personal. En realidad, la indicación de controles de los hombres-año y demás criterios podría haber ejercido un efecto negativo en los organismos receptores de asignaciones que persistentemente se las arreglaron para comunicar que tenían una escasez de personal en relación con el trabajo que llevaban a cabo. Los organismos se sentían renuentes a que se efectuara una evaluación central de su labor, no fuera a suceder que saliera a relucir dónde se podían efectuar reducciones de personal que a su vez originaran menores asignaciones.

En algunos países, especialmente en Estados Unidos, las restricciones a la expansión del personal parecen haberse eludido mediante el nombramiento de consultores. Esta tendencia ha dado lugar, con el transcurso de los años, a una situación en la que las funciones públicas las llevan a cabo consultores que no forman parte de la administración pública. La expansión de esta actividad de dudosa clasificación ha sido considerable.

En varios países ha surgido un dualismo de organización y los nuevos puestos los crea la Comisión de Funcionarios Públicos, la Junta de Servicios Públicos y la Junta de Establecimiento, mientras que los fondos los proporciona el ministerio de Hacienda. Esta división de funciones, que es relativamente común en los países industrializados como en los países en desarrollo, ha originado varios problemas de orden práctico. La separación significa que la creación de puestos tendrá lugar sin limitaciones de recursos y que, una vez que se crean los puestos, se proporcionarán más recursos o se reducirán los puestos. Como la revisión del presupuesto tiene lugar en fechas diferentes es lógico que haya confusión entre la creación de puestos y la correspondiente provisión de fondos. Cuando se efectúan asignaciones financieras reducidas, a los organismos que las reciben les resulta difícil adaptarse y, para aliviar el problema, recurren a sobreestimar sus peticiones. Tanto el proceso presupuestario como la disciplina financiera son víctimas naturales de esta confusión.

Unido a lo anterior y en relación con el logro de economías en los gastos han adquirido mayor importancia las reducciones del empleo público y la contención del aumento de los sueldos y salarios del sector gobierno. Una razón de esa mayor importancia es que, si puede reducirse el personal o moderarse su aumento y si se impone la moderación o congelación de sueldos y salarios, se evita la necesidad de lograr economías en sectores específicos. No obstante, este enfoque puede surtir el efecto de originar mayores gastos públicos a corto plazo. En los países industrializados la reducción del empleo va acompañada de pagos de indemnización a través de los sistemas de seguridad social, y es posible que el traspaso del personal de la nómina de las administraciones públicas a las listas de asistencia social ejerza un efecto a más largo plazo en el sector gobierno. Como es difícil dar por terminados abruptamente los servicios, la redundancia en las administraciones públicas puede lograrse únicamente no cubriendo las vacantes que se produzcan y aplicando medidas a corto y a mediano plazo. En Estados Unidos y en varios países en desarrollo se recurre más a la suspensión general de la creación de puestos y a la reducción selectiva ya sea de puestos cuyos ocupantes se hayan jubilado o de los que hayan permanecido vacantes durante algún tiempo. En Nueva Zelan-

dia se implantó una variante de este plan (denominada la "tapa que se hunde"), en virtud de la cual se dieron instrucciones a los ministerios para que eliminaran anualmente al 1,5% de su personal. Sin embargo, como las tareas y los servicios siguieron siendo los mismos, los ministerios recurrieron a utilizar más capital y siguieron aumentando los gastos igual que antes. No cabe esperar que las medidas a corto plazo que no vayan acompañadas de un cambio de la política fundamental vayan a dar resultados extraordinarios o duraderos. Con todo, en Japón se ha iniciado un plan a mediano plazo que comprende reformas administrativas y reducción de personal. Parece que la amortización de puestos vacantes, puesta en práctica junto con planes de gastos a mediano plazo, resultará probablemente más beneficiosa que las medidas a corto plazo.

La principal cuestión que se plantea al elaborar presupuestos de personal es la de la función que ha de asignarse al ministerio de Hacienda. Puesto que el dualismo institucional ha contribuido a problemas evitables, es posible que la solución consista en reunir a las instituciones y disponer su funcionamiento en forma integrada. La integración del presupuesto de personal con finanzas permitiría formular una política coherente para la creación de puestos y su financiamiento. No obstante, este enfoque tiene varias limitaciones. La integración significa que el organismo presupuestario tiene una función directiva que la mayoría de los organismos presupuestarios no están en condiciones de cumplir. Puede dar también lugar a una centralización extrema, a la que al organismo le puede resultar difícil hacer frente, y puede suceder que la cura resulte peor que la enfermedad.⁽¹⁹⁾ Una alternativa mejor es la de mantener las instituciones pero disponer la coordinación de funciones. Es preciso coordinar los temas centrales del control financiero y de planeamiento de personal y dar mayores oportunidades al organismo financiero para que intervenga en el proceso presupuestario.

También hace falta una función central en lo que se refiere a formular la escala de sueldos y salarios de los empleados públicos. Tradicionalmente esa función ha sido parte de la labor del tesoro, ya que la descentralización ocasionaría un caos al no haber equiparación entre la remuneración y el tipo de trabajo. Pero, en general, este aspecto se ha descuidado. En los últimos años los frecuentes ajustes de sueldos y salarios por concepto de inflación, la implantación de incentivos, la prevalencia de demasiadas categorías de sueldos y los ascensos o aumentos de sueldos normales que hacen aumentar los gastos, han dado lugar a un debate cada vez más intenso sobre la cuestión de determinación de la remuneración y de su revisión por parte de los gobiernos.

Ante todo hay que considerar dos observaciones preliminares. Entre los empleos públicos hay personal militar, civil e industrial. A su vez, entre los funcionarios civiles hay una enorme variedad de empleados, entre ellos administrativos, personal docente, ingenieros, médicos y enfermeras. La complejidad y variedad del trabajo exige escalas de remuneración complejas que tienen por objeto lograr la equiparación. Entre los gastos públicos figuran los de salarios y sueldos, y lo que interesa aquí son estos últimos. Los salarios se definen como remuneración por servicios de carácter temporal y específico, mientras que los sueldos se definen como la remuneración por empleo a más largo plazo que entraña otras prestaciones, como por ejemplo pensiones y otros emolumentos. La determinación de los sueldos se lleva a cabo muchas veces como parte del conjunto total de prestaciones, mientras que la revisión de salarios puede que no afecte a ninguna otra prestación más que al propio salario.

Los principios generales de determinación de los precios -oferta y demanda- no son totalmente aplicables al escalafón de los funcionarios públicos. Si bien los factores de oferta tienen alguna in-

fluencia, los principales factores económicos son la capacidad de pago de la administración pública, los principios de equiparación dentro del personal público y, en menor grado, el costo de oportunidad de atraer personal. A comienzos del siglo XX, la Comisión Real de Funcionarios Públicos del Reino Unido enunció como principio primordial de los funcionarios públicos que la paga "deberá compararse equitativamente con la remuneración que reciba en ese momento el personal externo que realice un trabajo parecido en términos generales, teniendo en cuenta otras condiciones de empleo". Aún cuando el propio principio no es excepcional hay dos factores que parecen haber contribuido a una escala de sueldos moderada. Uno de ellos fue la decisión de evitar la creación de una élite social mediante una alta remuneración. Si bien es cierto que, durante el período de administración colonial, la formación de esa clase selecta fue el fin declarado del gobierno metropolitano, la insistencia ulterior en los principios de igualdad social y la propia estructura de sueldos de la clase política actuaron a modo de freno. Otro factor fue la capacidad de pagar. En la mayoría de los países hay diferencias en la paga que reciben los empleados de la administración central, de la administración de un Estado que forma parte de una federación y de los gobiernos locales, aun cuando trabajan en la misma ciudad. Aunque las subidas de sueldos por carestía de la vida y otras remuneraciones semejantes se ofrecen basándolas en una escala uniforme, el propio sueldo base es distinto, en parte debido a diferencias de funciones y en parte a la distinta capacidad fiscal del empleador. En las ciudades en que domina el sector privado, las administraciones públicas tienen que competir para atraer a personas competentes, pero en realidad su escala de sueldos no puede competir con la del sector privado debido a que su capacidad de pago es limitada. (20)

No obstante, la escala de sueldos de las administraciones públicas no puede permanecer estática. Ha de revisarse con frecuencia para mantener el nivel de vida en que se fundamentó la escala original. Esas revisiones tienen que efectuarse dentro de un determinado marco. En primer lugar, toda revisión tiene que ser compatible con otros objetivos nacionales, especialmente el crecimiento de la economía, las consideraciones de distribución y el probable efecto en la tasa de inflación. En segundo lugar, siguiendo este precepto, debe formar parte de la política nacional de sueldos. En tercer lugar, de acuerdo con el objetivo de contener la inflación, tiene que garantizar que el aumento de la masa salarial no sea superior al aumento previsto de la productividad del sector público. Dentro de este marco debe prestarse atención a la capacidad de pago y a la necesidad de tener escalas de sueldos que sean completas y fáciles de administrar. Asimismo la división debe tener un cierto grado de solidez, ya que si las revisiones son demasiado frecuentes o una revisión se limita a un determinado sector ello dará origen a que se exija una nueva revisión.

Cabe observar otras dos cuestiones relacionadas con el presupuesto de personal. Se ha determinado que en los países industrializados y en los países en desarrollo las decisiones sobre cuestiones de remuneración son resultado principalmente de estudios realizados por órganos especiales y no están institucionalizadas en el seno de la administración pública. Es raro que haya dependencias dedicadas al estudio de la remuneración y su inexistencia puede haber contribuido, en parte, a la intensificación de los problemas de personal. Al mismo tiempo, las revisiones de la remuneración son demasiado frecuentes y ajenas al control del gobierno o bien demasiado infrecuentes y dan por resultado la necesidad de elevar considerablemente el nivel de paga de una sola vez. Toda revisión de la remuneración que incorpore un aumento precipitado dará también lugar a un pronunciado aumento de la masa salarial y a reducciones en otras partidas si se han de mantener los gastos dentro del nivel previsto.

Una cuestión importante de política fiscal tiene que ver con las disposiciones reglamentarias del gobierno; las dificultades de cumplirlas, los costos en que se incurre y el probable efecto de desincentivo en las industrias. El presupuesto de las administraciones públicas ha de tener en cuenta que las disposiciones reglamentarias pueden dar lugar a que se obtengan ingresos y se incurra en gastos. Se pueden obtener más ingresos imponiendo multas por infracciones o es posible que se reduzcan aquéllos cuando se otorgan incentivos fiscales y otras concesiones. Los gastos pueden entrañar transferencias directas de capital, subsidios y los subsidios implícitos inherentes a tasas de interés más bajas. En vista de la expansión de estas concesiones fiscales y gastos se sugiere que los gastos fiscales se cuantifiquen y presenten al órgano legislativo. Para efectuar esa cuantificación hay que identificar sistemáticamente las desgravaciones y exenciones fiscales con las correspondientes partidas de gastos públicos. La creencia implícita en que se basa este enfoque es que ciertos elementos de los gastos fiscales y de los gastos directos son intercambiables en gran parte y que si se consideraran ambos en el proceso presupuestario sería más fácil formular políticas económicas encaminadas a reactivar la industria. Más recientemente se ha explorado la posibilidad de formular un "presupuesto normativo" (21) que recoja los efectos de las disposiciones que se tenga intención de promulgar, los beneficios que probablemente se obtendrán y los costos para el sector público y para el sector privado. No obstante, es difícil medir los costos y beneficios que producen las disposiciones reglamentarias y esa dificultad se ve multiplicada por la falta de un procedimiento aceptado de contabilidad. Además, algunas de las disposiciones pueden ser promulgadas por organismos autónomos cuyos presupuestos no están incluidos en el de las administraciones públicas. En la preparación de presupuestos de gastos fiscales y presupuestos normativos se han obtenido resultados positivos limitados. En Estados Unidos se incluye en el presupuesto una estimación de los gastos fiscales, mientras que en la República Federal de Alemania el presupuesto va acompañado cada dos años de un informe sobre subsidios. Aún cuando esa información adicional no ejerce una influencia decisiva en la formulación de la política sí permite una revisión periódica y evita el supuesto de que los beneficios son permanentes o normales. Al aumentar este tipo de gastos es probable que se necesiten presupuestos de gastos fiscales y presupuestos normativos y que se prestará mayor atención a su formulación.

Presupuesto de Obras Públicas

Los gastos presupuestarios destinados a obras públicas -que comprenden las actividades de construcción, principalmente de caminos y puentes, aeropuertos, redes de desagüe y alcantarillado, muelles portuarios, puertos y canales, obras de defensa terrestre y marítimas, proyectos de cuencas fluviales con fines múltiples, viviendas sociales, edificios de oficina para actividades gubernamentales y obras estructurales relacionadas con las redes de electricidad y telecomunicaciones- han aumentado en sumo grado durante los treinta últimos años. La construcción es un importante índice visible de las actividades de las administraciones públicas y su participación en esta esfera consiste en 1) la construcción directa que lleva a cabo su propio personal; 2) la contratación de proyectos específicos con el sector privado mientras se mantiene la función de diseño y supervisión, así como la fase inicial de adjudicación de los contratos, y 3) más recientemente, la supervisión de los efectos ecológicos de la construcción en el sector privado y en el sector público. La construcción es también una esfera en que las administraciones públicas han acumulado enormes existencias de equipo pesado con un desembolso considerable y en el que está empleado un gran número de personas. (22) Muchas de las obras se contratan con el sector privado, en el que hay empresas que o-

frecen servicios especializados, como por ejemplo el diseño de sistemas de energía nuclear, y en empresas integradas verticalmente que poseen canteras y talleres, instalaciones mecanizadas y equipo general de construcción. Los gobiernos tienen organismos especializados como la Agencia de Servicios de la Propiedad en el Reino Unido, el Cuerpo de Ingenieros del Ejército y la Dirección de Colonización en Estados Unidos y los Departamentos de Obras Públicas en los países de la Comunidad de Naciones, que se encargan por completo de construcciones de uno u otro tipo.

Como resultado de la importancia crucial de las obras públicas y del hecho de que éstas están constantemente a la vista del público, la ejecución y administración de contratos, sobre todo los aspectos financieros, han sido objeto de una serie continua de críticas en los medios de información, aunque los contratos de construcción se han descuidado en las publicaciones sobre presupuestos. (2) Estas críticas se refieren a la vez al financiamiento y a la administración de contratos. Desde el punto de vista financiero, se afirma (basándose en pruebas empíricas) que los costos de las obras públicas tienden a reajustarse al alza, que el costo final del proyecto es muchas veces un múltiplo de la estimación original, que ocurren numerosos retrasos en el calendario de obras y que los proyectos se terminan mucho después de la fecha prevista. La discrepancia entre los planes de gastos y la realidad es demasiado grande en las construcciones públicas y la cuantía de los desembolsos efectuados no refleja plenamente la calidad de las obras realizadas, lo que da lugar a la creencia de que hay una ilusión de gastos. Algunos egresos se consideran económicamente improductivos, y algunos proyectos se construyen por razones que tienen más que ver con la visibilidad y el prestigio que con la prioridad y la viabilidad financiera. Desde el punto de vista de la administración, se observa que el mantenimiento de los edificios públicos y de otras obras es deficiente y costoso, y todo lo relacionado con contratos se percibe como una cuestión llena de corrupción a todos los niveles de la administración pública.

Las críticas mencionadas no son exhaustivas, pero se mencionan aquí a título de ejemplo de la índole de los problemas que se presentan. Algunas de las críticas son aplicables a la totalidad de los sistemas de gestión financiera, pero tienen todavía mayor pertinencia para los presupuestos de obras públicas. La experiencia obtenida en varios países en desarrollo indica que son muy pocos los organismos públicos que disponen de medios propios para diseñar obras o, cuando la construcción la llevan cabo consultores externos, para revisar las estimaciones de costos que se indican en el estudio de factibilidad. Con el fin de obtener la aprobación de las etapas iniciales, las estimaciones parecen estar fijadas a un nivel bajo y luego se revisan al alza durante la etapa de construcción. A parte de la inflación y de la aplicación de cláusulas contractuales de reajuste de los costos, los gastos finales resultan ser mayores debido a los frecuentes cambios de diseño y a las adiciones que se efectúan después de haber comenzado las obras. Los administradores tienden a retener el control de un proyecto no definiendo por completo los requisitos y manteniéndolos sujetos a cambio. Muchos contratistas prefieren colaborar con ellos, ya que los acuerdos imprecisos presentan menor riesgo económico y probablemente ofrecen la posibilidad de realizar más obras. Está también el problema de que la ejecución se suspende debido a la escasez de fondos o se retrasa como consecuencia de catástrofes naturales, devastación producida por el monzón y escaseces materiales. Muchos países en desarrollo no tienen la capacidad financiera de mantener como reserva suministros de equipo "redundantes" y cualquier avería da lugar a retrasos prolongados en la terminación de las obras. Se hacen inversiones improductivas y se eligen tecnologías incorrectas, en parte debido a la falta de planes de inversión y en parte a la politización del proceso presupuestario. No se aplica extensamente el análisis de costos y beneficios, que tiene una gran aplicabilidad a los programas de obras públicas (tuvo origen principalmente en los proyectos de cuencas fluviales con fines múlti-

ples). Debido a que las obras públicas son muy visibles y palpables, los representantes políticos agregan muchas veces sus proyectos favoritos a los propuestos por el gobierno. En Estados Unidos y Filipinas (antes de 1972) la experiencia indica sin lugar a dudas que para obtener influencia o ventaja política se preparan presupuestos de obras públicas inflados que se extienden por varios años, y se establece un cierto orden de prelación de acuerdo con intereses políticos. Aún en los sistemas administrativos orientados hacia una forma de gobierno a través de un consejo de ministros, los presupuestos de obras públicas reciben atención considerable en el consejo de ministros y con frecuencia se le agregan proyectos. En Australia a principios del decenio de 1930 y en Papua Nueva Guinea desde su independencia el consejo de ministros agrega proyectos y revisa los programas de obras. Cuando predominan esos factores es inevitable que se formulen juicios apresurados sobre los proyectos.

También son importantes los factores relativos a la administración. Como consecuencia del dualismo en la formulación de la política parece que se atribuye mayor importancia a la construcción de obras públicas nuevas que a su mantenimiento. El mantenimiento se considera como menos capaz de generar ingresos o es víctima de medidas de austeridad.(24) Otro factor relativo a la administración que predomina en el debate sobre las obras públicas tiene que ver con la adjudicación de contratos. La contratación se considera de maneras distintas, según el punto de vista de cada uno. En los países en desarrollo, especialmente en los que dependen de tecnología y recursos humanos importados, los funcionarios consideran que el proceso de contratación es complejo y que los contratistas privados dominan la situación. Los licitadores consideran las estimaciones presupuestarias de costos como el mínimo en vez del tope, y con frecuencia los contratos se arreglan fraudulentamente, lo que es indicio de acuerdos extraoficiales de cartel entre los licitantes. Por el contrario, los licitantes sostienen que son frecuentes los sobornos y que los contratos se adjudican sin tener en cuenta debidamente la calidad técnica, los plazos y el precio, y la experiencia del contratista. Todos estos argumentos tienen alguna validez. Es cierto que estas prácticas no son universales, pero tampoco son infrecuentes. Algunos problemas de contratación únicamente pueden remediarse tratando de introducir reformas en las administraciones públicas en general, mientras que otros pueden mitigarse mejorando la preparación de los presupuestos de obras públicas.

En cuanto a reforzar el proceso presupuestario, un factor preliminar tiene que ver con la opción entre utilizar los medios propios o contratistas externos. No cabe duda de que el sector privado tiene una gran experiencia y conocimientos técnicos en el ámbito de la construcción. El establecimiento de instalaciones y medios propios significa emplear directamente trabajadores y, con frecuencia, la construcción directa. El sistema presupuestario que se contemple dependerá de la opción que se prefiera. Si se depende de contratistas externos el proceso presupuestario hará hincapié en la revisión de los contratos. La construcción de instalaciones propias hará que el proceso presupuestario esté orientado a la construcción directa y a los contratos privados. Cualquiera que sea la opción elegida, es posible que el proceso presupuestario tenga que reforzarse si se quieren reducir al mínimo las críticas antes mencionadas. La primera elección supone una nueva elección: entre arrendar o construir. Estas decisiones ejercen una influencia directa en el grado en que se contrata con el sector privado y dichos contratos son más económicos que la participación directa.

Consideraciones Especiales

En la preparación de presupuestos de obras públicas intervienen varios elementos, y el enfoque que se aplique a éstos varía. En lo que respecta a mantenimiento, lo que interesa al preparar el presu-

puesto es la periodicidad de éste y su efecto en la duración de los edificios o edificaciones. En la práctica, ese interés se traduce en los egresos que se incluyen en el presupuesto ordinario y los que se incluyen en el presupuesto de capital. En el enfoque basado en el presupuesto ordinario se tiende a destacar el elemento de continuidad de los desembolsos, mientras que en el enfoque basado en el presupuesto de capital se subraya el costo total del proyecto y el carácter anual de los gastos. En ambos tipos de gasto transcurre un largo período desde el diseño hasta la terminación de las obras públicas y, por lo tanto, hay que preparar por anticipado planes a mediano plazo. Para formular estos presupuestos hay que consultar previamente con los organismos que han de recibir las asignaciones y hay que darles una indicación de los toques de los recursos. También hay que celebrar consultas con otros niveles de la administración pública ya que las actividades de construcción de las administraciones públicas de nivel regional, estatal y local se financian frecuentemente por medio de transferencias condicionales de la administración central.

El proceso presupuestario debe también resolver las cuestiones relativas a la forma en que se financiarán los proyectos y cuando tendrá lugar ese financiamiento. Al asignar fondos a los proyectos la principal cuestión es si los fondos aprobados deben hacerse accesibles a las autoridades del proyecto como una obligación. Los partidarios de la autonomía administrativa creen que si se indica en firme a las autoridades del proyecto que disponen de los fondos se reduce la incertidumbre, se evita el recurso a otras estrategias y se da origen a responsabilidad financiera y a una mejor administración. En respaldo de esto se sostiene además que, con frecuencia, en los países en desarrollo las obras públicas se financian con fondos provenientes de empréstitos o de ayuda exterior y que es conveniente destinar esos fondos a fines específicos con flexibilidad para su administración. Por otra parte, los desembolsos relacionados con los proyectos suelen ser cuantiosos y tienen importancia para la regulación de la demanda que ejerce el gobierno y para los empréstitos que éste obtiene en el mercado. La cesión del control de los fondos y la consignación de éstos a fines determinados puede obstaculizar la aplicación de la política económica y, desde un punto de vista técnico, puede dar lugar a la inmovilización de fondos. Toda selección de proyectos implica que hay otros proyectos disponibles que se pondrán en marcha si quedan libres los fondos inmovilizados por los proyectos aprobados en caso de que en éstos se progrese menos de lo previsto. En el marco de la preparación anual del presupuesto, se hace hincapié en dar carácter anual a los gastos destinados a proyectos en marcha y anuevos proyectos con el fin de lograr una utilización máxima. Por consiguiente, el proceso presupuestario tendrá que tender a lograr un acomodo entre las exigencias de los organismos centrales y las de las autoridades de los proyectos.

Otra cuestión tiene que ver con la etapa en que deba efectuarse la provisión de fondos en el presupuesto. Hay varios procedimientos en voga. En algunos países se hace primero una provisión de fondos nominal con el fin de obtener la aprobación del poder legislativo y del ejecutivo. Después de una estimación de costos y preparación minuciosas se asignan nuevas sumas en el presupuesto mediante autorizaciones suplementarias. En algunos países, la provisión de fondos en el presupuesto se efectúa basándose en un cálculo completo de los costos internos mientras que en algunos otros esos costos internos y estimaciones presupuestarias constituyen un mínimo para la licitación. Cuando los costos de las ofertas presentadas difieren considerablemente de los costos estimados, las provisiones de fondos en el presupuesto tienden a quedar anticuadas antes de comenzar el proyecto y dan lugar a una imagen distorsionada de los aumentos de costos. En algunos países si los costos de las ofertas varían en más de un margen específico con respecto a los costos estimados se retiran los proyectos y se introducen modificaciones en su diseño para cumplir con el nivel general de recursos. Cuando no es posible introducir estas modificaciones, se vuelve a examinar la via-

bilidad del proyecto y se toman entonces las decisiones. La posibilidad de discrepancias entre los costos estimados y los que figuran en las licitaciones ha hecho que en algunos países se adopte un criterio de "límite del costo" con el fin de tener en cuenta las limitaciones financieras. En esos casos, el proceso presupuestario puede dividirse con ventaja en dos etapas: en la primera etapa se establece una suma "nominal" para cumplir los trámites administrativos y en la segunda etapa se hace la previsión de fondos de acuerdo con los costos de las ofertas a fin de que figuren los verdaderos costos probables.

Proceso Presupuestario

Los requisitos de los presupuestos de obras públicas al nivel normativo y de acuerdo con la experiencia del país pueden considerarse en relación con una serie de etapas de la formulación, financiamiento y ejecución de proyectos. La función del presupuesto con respecto a la formulación de la política significa un cierto grado de planeamiento de las prioridades dentro de las limitaciones de recursos y en función del nivel deseado de inversión pública para alcanzar los fines de la política económica. Desde el punto de vista del procedimiento, esto equivale a una solicitud anual de recopilación de proyectos de obras públicas. Dicha recopilación no debe ser ilimitada sino que debe inducir a las autoridades de los organismos que reciben las asignaciones a llevar a cabo un planeamiento de prioridades. El planeamiento de los organismos que reciben las asignaciones será distinto del que lleven a cabo los organismos centrales. Ambos son necesarios con miras a lograr la necesaria compensación entre sus respectivas ventajas e inconvenientes. La formulación de los diseños y la estimación de los costos permiten examinar con mayor claridad los aspectos ambientales del proyecto y el papel que les corresponde dentro del plan general. Otras consideraciones son el ritmo relativo de construcción en diversos sectores y regiones del país, el reconocimiento de las dependencias intersectoriales y la aceleración o desaceleración en los casos en que convenga. Desde el punto de vista económico, la aplicación del análisis de costos y beneficios y la calificación de los proyectos por orden dentro de los sectores y entre éstos presenta un aspecto distinto del planeamiento de prioridades.

La función del proceso presupuestario con respecto a los programas consiste en la preparación del presupuesto anual y la provisión de fondos con destino a obras en marcha, a nuevas obras para las cuales se haya preparado el diseño y se hayan presentado ofertas, a obras de menor importancia y a gastos de mantenimiento. El presupuesto anual se basa en un plan de trabajo que se elabora para cada proyecto de construcción importante. El planeamiento de prioridades dentro del marco del presupuesto anual depende de la disponibilidad de terrenos, (25) del total estimado de gastos para un ejercicio y sus repercusiones en la regulación de la demanda, y de que haya un cierto equilibrio entre los gastos de mantenimiento y los destinados a nuevos proyectos. La experiencia obtenida recientemente parece indicar que la provisión de fondos en el presupuesto con destino a mantenimiento se efectúa en forma global sin tener en cuenta debidamente las necesidades reales. Esas estimaciones teóricas reciben la aceptabilidad instantánea de los encargados del presupuesto pero luego presentan grandes problemas. Por lo tanto, en todas estas fases es necesario tener en cuenta constantemente la capacidad de organización y su interacción con los costos del proyecto. En el presupuesto anual debe tener también fondos para imprevistos a fin de tener en cuenta la inflación y otros aumentos conexos de los costos. Durante el ejercicio hay que aplicar los controles presupuestarios pertinentes ya sea para garantizar el buen funcionamiento de los proyectos o para desviar fondos de proyectos que no progresen a otros proyectos que los necesiten.

Ni siquiera un sistema presupuestario que haya evolucionado para satisfacer especificaciones ideales puede garantizar que las actividades de construcción se llevarán a feliz término, a menos que vaya acompañado de métodos bien concebidos de administración de proyectos. La administración de proyectos no ha de ser independiente de las demás fases de administración sino que debe ir estrechamente unida a ellas. Específicamente, en relación con las obras públicas, consiste en las etapas iniciales de realizar estudios de factibilidad sobre los proyectos propuestos. Esa etapa va seguida de una revisión para aprobar el diseño y asegurarse de que los costos no sean superiores a las estimaciones. También hay que preparar los calendarios de los proyectos, en los que se indiquen los plazos principales y los planes anuales de trabajo. Durante la etapa de ejecución hay que revisar la marcha del proyecto e introducir las modificaciones necesarias.

Una función importante en la administración de proyectos tiene que ver con la supervisión de los servicios contractuales y la disciplina que se impone a éstos. La experiencia obtenida en los países industrializados y en los países en desarrollo indica que el cumplimiento de esta función presenta un problema común de magnitud variable. Parte del problema radica en que el administrador desea flexibilidad, parte en que el contratista busca una posición segura y parte en el hecho de que se inicien proyectos sin un diseño completo y sin haberse tomado decisiones en firme. Parece que las decisiones importantes se toman después de iniciarse el proyecto y se revisan luego con frecuencia. En esas circunstancias es inevitable que los proyectos se retrasen y resulten más costosos que lo previsto. La administración de proyectos que atribuyen la debida importancia al planeamiento completo del diseño, adopta compromisos en firme e impone la disciplina en los contratos terminará por mitigar este problema.

Intereses Contrapuestos o Colaboración

Durante todo el ciclo presupuestario recaen distintas funciones en los organismos centrales y en los ministeriales. La forma en que se distribuyen las funciones ha sido con frecuencia asunto que ha suscitado controversias. La primera cuestión que se plantea es la de si debe haber un organismo central que tenga a su cargo todas las actividades de construcción gubernamentales. La experiencia demuestra que lo ideal sería contar con un organismo central con el fin de aprovechar las economías de escala. En varios países se establece una distinción entre la construcción civil y la militar, encargándose organismos especializados de la construcción de caminos y puentes. Esa división supone que la construcción es de una magnitud demasiado grande para que pueda encargarse un solo organismo. Los organismos centrales permiten un elevado grado de coordinación, un aprovechamiento flexible de los recursos, el planeamiento de prioridades, la formación económica de especialistas y la adopción de normas para la totalidad del sector gobierno. Estos organismos especiales tienen sus homólogos en miniatura en los organismos que reciben las asignaciones y en los organismos centrales. Una dependencia del organismo administrativo es responsable de iniciar las actividades relacionadas con proyectos y de tramitar éstos a través de los organismos que efectúan las obras y del ministerio de hacienda. Se supone que en el ministerio de Hacienda haya una dependencia con los suficientes conocimientos financieros para vigilar los contratos.

En el ejercicio de sus respectivas funciones han surgido pugnas entre el ministerio de Hacienda y los organismos que reciben las asignaciones. En algunos países, los organismos centrales se ocupan de los aspectos económicos de los proyectos, pero las estimaciones detalladas de los costos for-

man parte de las funciones que corresponden a los organismos administrativos. En otros países ministerios de hacienda cuentan para ese fin con personal especializado y colaboran con los organismos que reciben las asignaciones desde el comienzo hasta la terminación de un proyecto. Los tipos de sistema han causado problemas. El primer sistema entraña una delegación de funciones tan extensa que posiblemente sólo se satisfagan en parte las necesidades de los organismos centrales, mientras que en el segundo sistema hay un control tan extenso que puede resultar irrisorio. No es fácil resolver entre las tareas centrales y las funciones administrativas de los organismos que reciben las asignaciones. Estos últimos no pueden reconciliar entre sí las numerosas partes de su presupuesto para formar un plan coherente sin recibir algunas directrices de los organismos centrales. La falta de un marco y de una actitud de decisión por parte de los organismos centrales da lugar a una intensa actividad administrativa sin resultados. Es evidente que lo indicado son procedimientos que den preferencia a la colaboración y a las actividades en común.

¹ A diferencia de los sistemas, los estilos de administración no se prestan a una clasificación precisa. En este sentido se han efectuado pocos trabajos empíricos y lo que ha hecho es en mayor parte de carácter anecdótico. En Harry Johnson (1973) se ha tratado de analizar los enfoques de la investigación económica (9) que no necesariamente han de influir en el estilo de administración).

² No es mucho lo que se ha escrito sobre los cambios que ocurren en el sistema tributario de un país, pero pueden encontrarse indicios de dichos cambios en estudios efectuados en momentos distintos. En relación con los países europeos véase, por ejemplo, Estados Unidos, *Staff Papers and Other materials Reviewed by the President's Commission* (1967 b). Con respecto a estudios del Reino Unido, la República Federal de Alemania, Francia, Países Bajos y Suecia, y un estudio ulterior sobre los mismos países, puede verse Reino Unido, *Memoranda on the Control of Public Expenditure* (1978 a). Véase también una descripción de los países europeos en David Coombes (1970).

³ Molonier señala que, al igual que otras instituciones del Reino Unido, el sistema presupuestario no se fundamentaba "en el principio cartesiano de la tabula rasa. En este sentido, las leyes presupuestarias del Reino Unido eran fiel reflejo de la mentalidad británica: la idea de sistema le es extraña" (véase su colaboración en David Coombes (1970)). No obstante, cabe observar que lo que pudiera haber sido ajeno a la Gran Bretaña se estableció con firmeza en sus colonias. En realidad, el sistema financiero constituía, además del principio del orden público, el núcleo del régimen colonial británico.

⁴ El sistema presupuestario filipino se modificó para adoptar el tipo estadounidense a principios del decenio de 1950, pero mantuvo en la estructura de sus fondos algunas de las influencias anteriores.

⁵ Véase, por ejemplo, el informe del grupo de estudios de la Comisión India de Reformas Administrativas, India (1866). Una excepción lo constituye el informe del Comité de Lord Armstrong, *Budgetary Reform in the U.K.* (1980). Después de considerar la cuestión, el Comité decidió "no manifestarse ni a favor ni en contra del asunto" (pág. 16). C. Johnson (1980, págs. 29-30) propugna vigorosamente que se modifique el ejercicio financiero del Reino Unido.

⁶ El Reino Unido, miembro de la Comunidad Europea, tiene un ejercicio financiero distinto. Dinamarca e Irlanda tienen un ejercicio financiero común con el Reino Unido. Los tres miembros de la antigua Comunidad del Africa Oriental tienen el mismo ejercicio financiero.

⁷ Perú y España preparaban antes presupuestos bienales, pero actualmente los tienen anuales. Bahrein ha adoptado un sistema presupuestario bienal desde 1978. Al analizar el presupuesto de Estados Unidos para 1973 un grupo de la Institución Brookings presentó una propuesta de autorizaciones y consignaciones trienales, principalmente con el fin de que pudieran efectuarse revisiones más intensas, pero menos frecuentes, de los programas principales. Véase Charles I. Schultze (1972), págs. 464-68.

⁸ Arthur Smithies fue uno de los muchos que abogaron por la consideración simultánea del presupuesto de ingresos y del de gastos. En vez del enfoque fragmentado de los comités del Congreso sugirió que se constituyera un Comité Conjunto de Política Presupuestaria (Véase Arthur Smithies (1955)). A lo largo de los años se han hecho sugerencias parecidas. Véase una exposición de este

tema, antes de la implementación en Estados Unidos de los nuevos procedimientos del Congreso en William A. Niskanen (1973).

⁹ El Comité de Armstrong (1980) observó que la comunicación anticipada de medidas tributarias podía adoptar tres modalidades: 1) una declaración del cambio de ingresos que se considere necesario para el ejercicio siguiente; 2) una declaración de los cambios necesarios, junto con otras propuestas de medidas de política, o 3) una declaración del cambio de ingresos, junto con un conjunto de propuestas de política. Acertadamente, el comité consideró que la primera modalidad era ineficaz y la tercera era prolongación rígida de los procedimientos actuales. Por lo tanto, recomendó la segunda modalidad para que el cuerpo comentara sobre la misma. (Calificó a ese nuevo presupuesto de "sistema unificado". Esto difiere del sistema presupuestario unificado propuesto en 1968 por la Comisión del Presidente de Estados Unidos, la cual se refería básicamente a la integración de los presupuestos consolidados de caja y administrativo. La propuesta del Comité de Armstrong es de un presupuesto unificado de planes presupuestarios y de gastos.)

¹⁰ En algunos países, los grupos de intereses públicos preparan sus respectivos presupuestos para influir en la opinión pública. Pueden verse ejemplos de esto en los países en que la política fiscal y la magnitud del presupuesto de las administraciones públicas son asuntos muy controvertidos. En Japón, los partidos políticos influyen mucho en el proceso de preparación del presupuesto, formulando el partido en el poder directrices y publicando sus propios principios cada partido de la oposición. En los centros de enseñanza del Reino Unido, como por ejemplo el Instituto de Asuntos Económicos, y en Estados Unidos, la Junta de Conferencias y la institución Brookings publican estudios especiales y alternativas de la estrategia presupuestaria.

¹¹ Véase una exposición detallada de estos aspectos en A. Premchand (1966 b).

¹² En cierto sentido ese organismo central es semejante a una empresa de modalidad unitaria en la que hay dirección completa. A efectos de control, las empresas se clasifican en unitarias, sociedades de cartera de inversiones, multidivisionales, de transición y otras modalidades. Véase O. E. Williamson (1975), págs. 151-54. La descentralización en la administración pública puede compararse con los controles que existen en una empresa multidivisional.

¹³ Véase Charles L. Schultze (1969), págs. 201-25.

¹⁴ Reino Unido, Control of Public Expenditure (1961), pág. 13.

¹⁵ En Estados Unidos, los comités del Congreso han señalado repetidamente que si se hubiera recibido toda la información las decisiones hubieran sido distintas.

¹⁶ Douglas G. Hartle (1978), pág. 46.

¹⁷ Por ejemplo, el Gobierno danés ha creído que "el presupuesto y la colaboración en la planificación entre la administración central y los gobiernos locales está actualmente tan bien organizada y los sistemas de información están tan desarrollados, que la gestión y el control pueden tener lugar en forma razonable... lo que sí puede ponerse en duda -visto desde el punto de vista histórico- es la capacidad de dirigir, en sentido político, el ajuste estructural que es ahora necesario" (Budgetregulering/documento blanco del presupuesto multianual/, Copenhague, 1980). En *The Swedish*

Budget 1980/81 (Estocolmo 1980, pág. 57) se considera que el asunto es de carácter técnico y se cree que "la cuestión que debe considerarse en la actual perspectiva de la política fiscal es la de cómo repartir con efecto máximo los recursos que ya se están encauzando a través del presupuesto". Sin duda estos puntos de vista han sido influidos por la normativa y el marco institucional respectivos.

¹⁸ El control del personal por el tesoro es un problema antiguo. Los problemas que tradicionalmente han preocupado al tesoro han sido el aumento del número de empleados, las dificultades para determinar las puestos, la vigilancia de las tendencias y los intentos de reducir el número de puestos en épocas de crisis financieras. Véase un examen histórico de este aspecto en el Reino Unido en Maurice Wright (1969).

¹⁹ En el informe de la Comisión de Lambert se recomendó que se incluyeran las funciones de dotación de personal y de capacitación en el Tesoro Canadiense, que se denominaría Junta de Gestión. Las funciones de la Comisión de Funcionarios Públicos se deberían limitar, en su opinión, a cerciorarse de que la contratación se efectúe con criterios acertados (Canadá, Report of the Royal Commission on Financial Management and Accountability, 1979).

²⁰ En algunos países el cuerpo de funcionarios públicos no tiene un escalafón uniforme. Por ejemplo, en Indonesia los empleados de algunos ministerios reciben una mayor remuneración porque mantiene relaciones más estrechas con el público y existe el temor de que, a menos que se les remunere adecuadamente, serían susceptibles a la corrupción.

²¹ Hay quien considera que el término presupuesto es impropio ya que lo que básicamente se trata de lograr es una aplicación de las técnicas de costos-beneficios a las disposiciones reglamentarias. En forma análoga, se considera que los gastos fiscales son un instrumento para clasificar las concesiones fiscales en función de las categorías de gastos.

²² Por ejemplo, en el Reino Unido alrededor del 20% de los trabajadores dedicados a la construcción son empleados por entidades públicas a diversos niveles (Reino Unido, Britain 1977. An Official Handbook (1977), págs. 49-52).

²³ Se ha considerado generalmente que los contratos forman parte de la administración general de proyectos y no constituyen un sector por separado. Con todo, en algunos estudios piloto sobre presupuestos funcionales se ha prestado atención a la aplicación de esas técnicas a las obras públicas. Véase S. S. Viswanathan y A. V. Chaturvedi (1972).

²⁴ El panorama no es en absoluto uniforme. En el Reino Unido 41% de los trabajadores empleados por el gobierno en 1977 se ocupaban en mantenimiento de edificios (Reino Unido, Britain 1977: An Official Handbook, 1977).

²⁵ En varios países en desarrollo es difícil adquirir los terrenos necesarios y hay que planear con mucha anticipación. El hecho de que en el presupuesto de obras públicas se gaste menos de lo previsto, lo cual es un fenómeno común, tiene su origen en una estimación incorrecta de este factor.