



*Asociación Interamericana
e Ibérica de Presupuesto
Público*

Asociación Interamericana e Ibérica de Presupuesto Público

Autoridades de ASIP

Consejo Deliberante

Presidente

Sr. Antonio Amado Brasil

Vicepresidente 1°

Sr. Federico Montero Hita España

Vicepresidente 2°

Sr. Carlos Altamirano Toledo México

Auditor Titular

Sr. Franklin Plazas Ecuador

Auditor Suplente

Sr. Jaime Reyes Guatemala

Consejo Ejecutivo

Presidente

Sr. Roberto Alfredo Martirene Argentina

Vicepresidente 1°

Sr. Oscar Berrueta Uruguay

Vicepresidente 2°

Sr. Rodolfo Peralta Costa Rica

Secretario Ejecutivo

Sr. Horacio Muscia Argentina

Director de Administración

Sr. Adolfo Rinaldi Argentina

Director de Capacitación y Asistencia Técnica

Sr. Eduardo Delle Ville Argentina

Dirección de la Sede

Florida 1 - Piso 5 - Oficina C

1005. Buenos Aires, Argentina

Teléfono 331-2449 (horario 10 a 17 horas de Argentina)

**Publicación de la Asociación Interamericana e Ibérica
de Presupuesto Público**

<i>Mensaje</i>	<i>7</i>
<i>La centralización normativa y la descentralización operativa del Sistema Presupuestario, por Marcos Makón</i>	<i>11</i>
<i>Enfoques para el Proceso de Decisión, por A. Premchand</i>	<i>31</i>
<i>Planificación y Presupuesto del Desarrollo, por A. Premchand</i>	<i>49</i>
<i>Presupuesto, Inflación e Indexación, por Mario Damill y José M. Fanelli</i>	<i>75</i>
<i>Integración de Mercados - MERCOSUR, por Eduardo A. Delle Ville.....</i>	<i>153</i>

Mensaje

El presente número de la revista se pone a consideración de nuestros asociados luego de la realización del XIX Seminario Interamericano e Ibérico llevado a cabo en Madrid, España.

El éxito del mismo se expresó a través de la asistencia de numerosas delegaciones que intervinieron en dicho evento, congregando técnicos y especialistas de Latinoamérica y Europa. Los temas allí tratados serán publicados próximamente a través de la Revista Presupuesto y Gasto Público, editada por el Ministerio de Economía y Hacienda y el Instituto de Estudios Fiscales de España.

Desde esa oportunidad la Asociación ha estado trabajando en establecer contactos con organismos internacionales y regionales con el objeto de ampliar las posibilidades de acción, toda vez que las acciones conjuntas permiten una utilización más eficiente de los escasos recursos disponibles. En tal sentido puede mencionarse el Instituto Internacional de Administración Pública, el Banco Mundial, el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) entre otros.

Nuestros actuales esfuerzos están orientados a elaborar una propuesta de nuevos estatutos, que pronto se pondrá a consideración a fin de conocer la opinión de las Asociaciones y Direcciones Nacionales de Presupuesto. Asimismo, estamos en condiciones de adelantar que hay gestiones muy firmes en cuanto a la realización del próximo Seminario Interamericano e Ibérico de Presupuesto Público, siendo probable que cuando llegue este número a sus manos ya se haya concretado su realización.

En cuanto al contenido del presente número, se han incluido nuevos capítulos del libro escrito por A. Premchand "Government Budgeting and Expenditure Controls", editado por el Fondo Monetario Internacional. En este caso se trata de los capítulos 4 y 6, agradeciendo la especial colaboración de Octavio Luis de Barberis, alumno de la Maestría en Administración Pública, curso que se dicta en la facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.

Otro tema está destinado a analizar la Descentralización en el ámbito del presupuesto y el más extenso, Presupuesto, Inflación e Indexación, no es de aplicación en economías estables, pero se ha considerado de interés, dado que hay aún economías que no han alcanzado la estabilización a pleno y puede ser de mucha utilidad para la validez de los objetivos presupuestarios, ya que se considera que puede utilizarse como instrumento anti-inflacionario.

Cierra la edición un artículo de Eduardo Delle Ville sobre el Mercosur.

*La centralización normativa y la
descentralización operativa del
Sistema Presupuestario*

por Marcos Pedro Makón

I. Introducción

Este documento se basa en una propuesta de marco conceptual de la reforma presupuestaria que el autor ha preparado para el Gobierno del Ecuador, como parte de la asesoría que está brindando a través del Proyecto ECU/89/016/A/15/31 "Programa para el Desarrollo de la Gestión Pública" de Naciones Unidas.

Mucho se ha escrito sobre evaluación de los procesos de reforma presupuestaria en América Latina, dándose diversas interpretaciones de las causas de su desarrollo y evolución. En todo caso, existe consenso en la necesidad de explicitar previamente un marco conceptual de referencia que oriente la realización de dichos procesos. En este documento se presentan ideas al respecto, que se sustentan tanto en el conocimiento y la praxis acumulados por el autor en los diversos casos en que ha participado en forma directa, su propia autoevaluación crítica, así como en el inestimable aporte conceptual y de experiencias vividas por especialistas latinoamericanos que han tenido decisiva influencia en procesos de reforma presupuestaria.

Estos elementos conceptuales no constituyen un modelo acabado del "deben ser" de los sistemas presupuestarios; se refieren a los aspectos generales que deben caracterizar al sistema presupuestario, no incursionándose en detalles metodológicos y/o de normatividad. Representan una contribución para la definición del marco de referencia antes citado.

La "piedra angular" de la propuesta es que el sistema presupuestario público debe basarse en una **centralización normativa** y una **descentralización operativa** y, que en su funcionamiento debe estar estrechamente relacionado con los otros sistemas administrativos.

2. Bases Conceptuales del Sistema Presupuestario

2.1 Concepto

La bibliografía en materia de presupuesto público contiene una gran variedad de definiciones sobre el mismo. No es objeto de este documento desarrollar una nueva definición ni adherirse a alguna de las existentes. Sólo se pretende analizar las características que asumen los conceptos de centralización normativa y descentralización operativa en cada uno de los componentes del sistema.

El presupuesto como sistema administrativo público, está conformado por un conjunto coherente de políticas, normas, metodologías y procedimientos utilizados en todas las etapas del ciclo presupuestario y por todos los organismos públicos, respetando las particularidades de cada uno de ellos; cuenta, con órganos de decisión política, unidades técnico-normativas centrales y unidades periféricas, responsables de las funciones de acuerdo al respectivo nivel administrativo.

2. 2 Componentes del sistema presupuestario

Las área que conforman el sistema presupuestario son las siguientes:

a) Estructurales

Sus componentes son los ingresos y los gastos, así como los clasificadores que los agrupan, de acuerdo a diversos criterios según los propósitos.

Si bien los procesos productivos que llevan a cabo las instituciones públicas responden a las más diversas técnicas y disciplinas, las respectivas relaciones insumo-producto a las que sea posible y relevante asignarle recursos en el presupuesto, son elementos que forman parte de los componentes estructurales del sistema presupuesto.

b) Proceso

El segundo conjunto de componentes se refieren a los aspectos dinámicos del sistema; es decir, a las etapas del proceso o ciclo presupuestario: formulación, aprobación, ejecución y; control y evaluación.

c) Organización

Por último, el sistema presupuestario requiere para su funcionamiento órganos de decisión política, unidades técnicas y dependencias operativas, tanto a nivel central del sector público, como de cada una de las instituciones, conformando una "red" de organismos interrelacionados con responsabilidades concretas y definidas en las diversas etapas del proceso presupuestario.

2. 3 Centralización y descentralización del sistema presupuestario

En el campo del presupuesto público estos conceptos no son criterios contrapuestos sino más bien complementarios. Para cada fenómeno y en cada circunstancia, el grado de centralización o descentralización puede variar de acuerdo con las condiciones imperantes.

Un sistema presupuestario estructurado involucra el logro de un adecuado equilibrio entre los aspectos que deben estar centralizados y los que deben estar descentralizados.

La política presupuestaria tiene que propender a la unidad, complementariedad y viabilidad técnico-económica y socio-política de los objetivos de las acciones que desarrolla el sector público.

De ahí se deriva la necesidad de que dicha política y la correspondiente normativa, sean definidas en el más alto nivel de Gobierno, dado que si tales cuestiones son resueltas en cada institución o grupos de entidades, no hay garantía de que los objetivos se adopten con la visión del sector público en su conjunto, desvirtuando una verdadera priorización de las necesidades públicas, en función de los propósitos que se desean alcanzar; se corre el riesgo de duplicaciones o aún multiplicaciones innecesarias de una misma función y, con

ello, consecuentes desperdicios de recursos.

Desde luego, dentro de la política presupuestaria fijada en dicho nivel, las instituciones deben tener libertad de programar, ejecutar y autocontrolar su acción, pues cada una de ellas conocen los elementos de una eficiente operación.

La centralización normativa del sistema presupuestario implica, en términos concretos:

- Definición en los más altos niveles de gobierno, de políticas presupuestarias globales para el sector público, que enmarquen y otorguen direccionalidad y coherencia a la acción de los organismos públicos en función de los objetivos y políticas de desarrollo económico y social.
- Existencia de sistemas de información de la gestión financiera pública que posibiliten, al integrar y centralizar las informaciones que produzcan los organismos públicos, la evaluación del cumplimiento de la política presupuestaria pública y la adopción de las decisiones correspondientes en el momento oportuno.
- Elaboración y aplicación de normas, metodologías y procedimientos generales y comunes, para la realización del ciclo presupuestario en los organismos públicos que, al otorgarles coherencia formal a los instrumentos del sistema, posibiliten la formulación de políticas presupuestarias integrales del sector público, así como la evaluación de su cumplimiento. Todo ello, sin perjuicio de las adaptaciones y especificidades que deben tener dichas normas, metodologías y procedimientos, de acuerdo a las características particulares de los distintos tipos de organismos públicos.

La centralización normativa del sistema presupuestario debe estar acompañada, como se mencionó más arriba, de una necesaria descentralización en la capacidad de gestión presupuestaria de los organismos públicos.

La descentralización de la gestión presupuestaria, entendida como la capacidad de las instituciones para programar y administrar sus presupuestos, es un requisito esencial para el funcionamiento eficiente y eficaz de las instituciones públicas. El volumen y variedad de responsabilidades que tiene a su cargo el sector público, unido a la diversidad de instituciones que lo conforman, no hacen posible que un organismo a nivel central sea capaz de "manejar" y controlar los detalles operacionales de las instituciones públicas.

La centralización de procedimientos en el órgano rector del presupuesto transforma a este organismo técnico en coadministrador de los presupuestos institucionales, compartiendo atribuciones y, por ende, responsabilidades con las respectivas autoridades político-administrativas. A su vez, lo aparta de sus funciones esenciales de análisis y evaluación de las políticas presupuestarias, así como de preparación y ajuste de las normas, metodologías y procedimientos del sistema presupuestario. Lo anterior no obsta a que, en situaciones de crisis financiera del sector público, como las que están viviendo los países latinoamericanos, se centralicen ciertos aspectos vinculados con la política de uso del financiamiento público.

La descentralización del sistema presupuestario puede asumir distintas formas y niveles. El mayor o menor grado de descentralización presupuestaria está vinculado tanto al marco político, jurídico y administrativo del país, como a las mayores o menores capacidades administrativas de gestión de los Ministerios, entidades descentralizadas y empresas públicas.

Básicamente se pueden considerar tres tipos de descentralización presupuestaria:

a) A nivel de ministerios u organismos equivalentes

Este concepto de descentralización expresa las facultades asignadas y redistribuidas a las dependencias de los gobiernos: central nacional, estatal o provincial y local, si se trata de un país con régimen político federal; o gobiernos central nacional y local, si se trata de un país con régimen político unitario.

El proceso de descentralización presupuestaria no se refiere a la transferencia de responsabilidades en las producción de bienes y servicios de una institución a otra, ni la dotación de capacidad de financiamiento a los ministerios y organismos equivalentes. Implica dotar de facultades a dichas entidades para elaborar sus presupuestos, así como para aprobar ciertos tipos de modificaciones presupuestarias. La aprobación de sus proyectos de presupuestos se realiza al aprobar el presupuesto del Gobierno Central, el que es responsabilidad del Poder Legislativo. Por otro lado, involucra capacidad tanto para programar la ejecución de sus presupuestos, la que debe ser sometida a aprobación de los órganos centrales de presupuesto y del tesoro, como para ordenar gastos y pagos.

Un nivel mayor de descentralización se produce cuando las instituciones tienen capacidad para efectuar directamente los pagos, con base en adelantos de fondos del Tesoro. En este caso, existe una descentralización del sistema del Tesoro.

b) A nivel de entes descentralizados

Este tipo de descentralización se opera en aquellos organismos que reúnen las siguientes características:

- Tienen personería jurídica.
- Poseen patrimonio propio.
- Son responsables de la producción de bienes y prestación de servicios como facultad originaria o delegada por el nivel central de gobierno.
- Cuentan con recursos propios con los que financian total o parcialmente sus gastos.

Dentro de este grupo de instituciones, el grado de atribuciones en materia presupuestaria está vinculado a la naturaleza y normativa que rige sus actividades y/o a su capacidad de financiamiento propio. Así, por ejemplo, en las empresas públicas y las universidades, las facultades atribuidas para la gestión presupuestaria son mayores que si se tratara de entidades descentralizadas sin fines empresariales. Por otro lado, cuanto mayor fuere el nivel de autofinanciamiento de un organismo descentralizado, mayor es la capacidad que tiene para administrar su presupuesto.

Este tipo de descentralización presupuestaria implica, en relación al grupo anterior, mayores facultades a los organismos en materia de modificaciones presupuestarias y capacidad para aprobar su programación de la ejecución. Sólo requieren la aprobación de los órganos rectores de presupuesto y del tesoro en aquella parte de sus presupuestos que es financiada con recursos del Gobierno Central.

Por otro lado, tienen totalmente delegadas las facultades para ordenar gastos y pagos y cuentan con mecanismos propios para percibir sus ingresos y efectuar en forma directa sus pagos. La aprobación de sus presupuestos se realiza en forma individual por el Poder Legislativo o la máxima autoridad del Poder Ejecutivo, de acuerdo a la legislación vigente. En el caso de las empresas públicas, la aprobación de sus presupuestos no conlleva, generalmente, la fijación de límites máximos a gastar.

c) A nivel subnacional de gobierno

Representa el máximo nivel de descentralización presupuestaria y se corresponde con el nivel de descentralización política del país, establecido en las normas constitucionales.

Los niveles subnacionales de gobierno tienen autonomía para la realización de todas las etapas del ciclo presupuestario. Esto implica que no solamente están descentralizadas la formulación y ejecución de sus presupuestos, sino también su aprobación.

El financiamiento que reciben del gobierno nacional, asume dos formas básicas:

- En forma automática, cuando se trata, de participación en impuestos.
- en forma condicionada, cuando el financiamiento se orienta a determinados tipos de gastos. En estos casos, el financiamiento se otorga con base en convenios entre los niveles de gobierno involucrados.

La descripción realizada representa una versión simplificada de lo que se considera es el "deber ser" de la descentralización presupuestaria y de las formas que asume en cada caso.

Cabe, por tanto, efectuar algunas precisiones:

En **primer lugar**, dicha descentralización, para que sea efectiva, debe estar estrechamente relacionada con la descentralización de otros sistemas administrativos, tales como los de recursos humanos, contratación y adquisiciones, tesoro y contabilidad.

En **segundo lugar**, la descentralización debe estar reglamentada, de manera que queden perfectamente establecidas las facultades, normas y procedimientos que competen a cada uno de los tipos de organismos en las etapas del ciclo presupuestario, así como las excepciones que sea necesario aplicarles a determinadas instituciones en términos de facultades, normas y procedimientos.

Por último, si bien no es objeto de este informe el tratamiento de la **desconcentración** desde el punto de vista presupuestario, se cree conveniente efectuar unas breves reflexiones al respecto.

El criterio de centralización normativa y descentralización operativa a nivel del sector público, debe tener su equivalencia a nivel de cada institución. Es decir, deben definirse clara y explícitamente cuáles facultades en materia presupuestaria deben quedar reservadas en los niveles centrales de cada institución y cuáles deben desconcentrarse en los ámbitos geográficos donde actúa la misma. En este caso, las características organizativas de cada institución deben determinar las que ha de asumir el respectivo proceso de desconcentración.

Así como para una más eficiente y eficaz gestión presupuestaria es conveniente descentralizar aspectos operativos en las instituciones, dicho objetivo se podrá lograr en la medida que, dentro de cada institución, las respectivas unidades ejecutoras asuman un papel más activo en el proceso presupuestario. Ello implica una participación directa de ellas en la formulación y administración de sus presupuestos, enmarcada dentro de la necesaria formulación y control de cumplimiento de políticas y normas por parte del correspondiente nivel central de la institución.

2. 4 Relación del sistema presupuestario con otros sistemas administrativos ⁽¹⁾

Está plenamente demostrado en la realidad práctico-concreta la estrecha relación existente entre el sistema presupuestario y otros sistemas administrativos. Es innegable que el desarrollo y funcionamiento eficaz y eficiente de cada sistema se halla directamente influido por los sistemas de su contexto. Constituyen una cadena cuyo nivel de desarrollo está determinado por los avances alcanzados en el sistema menos estructurado. Por tanto, en un proceso de reforma del sistema presupuestario es indispensable considerar esta relación con los demás sistemas, a efectos de determinar en que medida se deben encarar reformas en éstos últimos, para garantizar el éxito de dicho proceso. Esto no significa que los demás sistemas administrativos sean dependientes del presupuestario, sino que, en su funcionamiento afectan y, a la vez, son afectados por éste.

El eficiente y eficaz funcionamiento del sistema presupuestario requiere que sus normas, metodologías y procedimientos sean compatibles con los del contexto.

La compatibilidad de las metodologías, normas y procedimientos, es por otro lado, un requisito necesario para el desarrollo de sistemas integrados de información de la gestión pública, base fundamental para la toma de decisiones gubernamentales y para el funcionamiento del aparato administrativo público.

Las decisiones sobre la gestión productiva del sector público, que tienen como instrumento el presupuesto, deben sustentarse en información oportuna,

⁽¹⁾Makón Marcos y Gutiérrez Ricardo -Integración de los sistemas administrativos y financieros- III Seminario Nacional de Presupuesto -Mar del Plata- Argentina-Diciembre de 1990.

pertinente y fidedigna -en todos los niveles del aparato administrativo- sobre la marcha de la producción, las características con que se está llevando a cabo, los resultados previstos y obtenidos y los recursos reales y financieros disponibles y utilizados.

Estos requerimientos de información en términos de producción y de demanda de recursos, determina la necesidad de que los sistemas administrativos relacionados con el presupuesto se orienten a lograr una administración gerencial eficiente.

El **sistema contable** debe proporcionar el apoyo informativo que permita proveer de manera regular y sistemática la reseña de la gestión económico-financiera de las instituciones públicas, expresada en el presupuesto, sin desmedro de sus funciones en materia de control.

El aspecto "real" de los hechos (bienes producidos, servicios prestados, tareas realizadas, recursos reales utilizados) se debe registrar mediante el **sistema estadístico**, cuya importancia radica en su utilidad para conocer, con la adecuada periodicidad y de manera organizada, la marcha de los acontecimientos que se producen con motivo de la ejecución presupuestaria.

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

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

El **sistema de control**, mediante la auditoría debe velar por el uso honesto de los recursos públicos y ser una fuente de retroalimentación para la toma de decisiones sobre la gestión pública, al brindar elementos de juicio sobre la eficiencia y eficacia con que se lleva a cabo la misma.

El **sistema de manejo de fondos**, además de posibilitar la definición e instrumentación de políticas financieras del sector público, debe producir información que relacione los ingresos y pagos con la ejecución financiera del presupuesto.

El desarrollo de un **sistema de crédito público**, implica compatibilizar las políticas de endeudamiento del país con los requerimientos financieros que plantea la gestión productiva pública y que se expresa anualmente en el presupuesto. Esto supone que la información que produzca este sistema, además

de sus propias necesidades, debe responder a los requerimientos del sistema presupuestario en términos del destino del nuevo endeudamiento así como del monto y composición del servicio de la deuda pública.

La **administración tributaria**, además de contemplar los mecanismos técnico-administrativos necesarios para aplicar el sistema tributario vigente, debe proveer la información que se requiera para programar e informar la ejecución del presupuesto de ingresos.

El breve señalamiento realizado de las relaciones, en términos de metodologías, procedimientos e informaciones del sistema presupuestario con los sistemas administrativos vinculados, no agota el conjunto de las interrelaciones entre dichos sistemas. Se trata de ejemplos que tienen por objeto demostrar la necesidad de encarar las reformas de los sistemas administrativos en general y del sistema presupuestario en particular, con una visión comprensiva e integradora de la realidad.

Este **examen** de las interrelaciones de los sistemas administrativos plantea, a su vez, un reto para quienes deben diseñar e implantar el **soporte computarizado** de las informaciones que producen los mismos. Los procedimientos automatizados de datos no resuelven “per-se” la integración de los distintos sistemas administrativos, pero representan un apoyo fundamental posibilitando que las informaciones que se originan en dichos sistemas sean oportunas, fidedignas y confiables.

En **síntesis**, la reforma presupuestaria, para que pueda ser concebida e instrumentada bajo la **óptica** de la centralización normativa y la descentralización operativa requiere que la reforma de los demás sistemas administrativos vinculados tenga una orientación similar.

3. La Aplicación de la Centralización Normativa y la Descentralización Operativa al Sistema Presupuestario

En este capítulo se presentan las ideas generales de una propuesta de aplicación de los conceptos de centralización normativa y descentralización operativa a cada uno de los componentes del sistema presupuestario señalados en el punto 2. 2 de este documento.

3. 1 Aspectos estructurales

En lo referente a los componentes estructurales del presupuesto, la centralización normativa es vital, ya que implica la definición y elaboración de normas, metodologías y procedimientos generales y comunes para cada uno de ellos. Se posibilita así disponer de la base informativa necesaria para tomar las decisiones tendientes a integrar y coordinar las acciones que en el campo presupuestario realizan las instituciones públicas y, a la vez, disponer de una visión global del sector público.

3. 1.1 La estructura del sector público.

Los elementos o componentes estructurales -ingresos, gastos, clasificadores, relaciones insumo-producto- son comunes e inherentes a todo sistema presupuestario. Por tanto, deben estar presentes en todos los organismos públicos.

No obstante, dichos elementos asumen características particulares de acuerdo a los tipos de instituciones de que se trate. Así, por ejemplo, dentro de pautas y criterios generales y comunes, la estructura del presupuesto de un ministerio tiene particularidades en relación a la de una empresa pública o la de un municipio.

Así como la "anarquía" metodológica y procedimental lleva a la "deestructuración" de un sistema presupuestario, la excesiva "uniformidad" de normas y metodologías puede conducir en ciertos casos a la inaplicabilidad de las mismas.

Las razones señaladas generan la necesidad de precisar en forma clara y específica, el ámbito y composición del sector público, para efectos presupuestarios, es decir, el sujeto del sistema. Dicha determinación es indispensable para definir, dentro de las normas, metodologías y regímenes procedimentales generales y comunes, los aspectos particulares que se deben aplicar a los distintos tipos de instituciones públicas, tanto en términos de estructura como del proceso presupuestario.

3. 1. 2 Clasificaciones presupuestarias⁽²⁾

Las clasificaciones presupuestarias de ingresos y gastos expresan distintas formas de agruparlos según los propósitos que se persigan. Por tanto, son instrumentos informativos básicos de un sistema integral de información financiera del sector público, que se utilizan en todas las etapas del proceso presupuestario.

Para el diseño y utilización de las clasificaciones presupuestarias es necesario que se cumplan los siguientes requisitos generales y comunes:

a) Especificación clara de los clasificadores analíticos o primarios que se utilizan a nivel de cada transacción y los que son el resultado de agregación y procesamiento de informaciones.

Así, por ejemplo, las clasificaciones por objeto del gasto y programática son clasificaciones analíticas o primarias, mientras que la clasificación económica es agregada.

La clasificación económica del gasto es el resultado de combinar la clasificación por objeto del gasto con la categoría programática de proyecto. Ello es así ya que los gastos de los proyectos (personal, servicios, materiales, equipos, construcciones, etc.) son gastos capitalizables y por tanto, se clasifican como

⁽²⁾ *Idem anterior.*

inversión real. En el resto de los casos, las partidas por objeto del gasto posibilitan deducir directamente las correspondientes partidas de la clasificación económica. Por tanto, este tipo de agrupamiento no se origina en cada transacción, sino que es el resultado de un procesamiento automático de la información, con base en metodologías de conversión específicamente definidas. Esto significa que en los códigos o claves que posibilitan el registro contable de los gastos, no es necesario incluir los correspondientes a la clasificación económica.

La distinción entre las clasificaciones primarias o analíticas y las agregadas, tiene como efecto práctico evitar que se registre más de una vez una transacción y, a la vez, simplificar los códigos o claves presupuestarias.

b) Expresar todas las transacciones económico-financieras originadas en el presupuesto y posibilitar su integración con otras transacciones no presupuestarias.

Los clasificadores por objeto del gasto y económico deben contener todas las partidas que, por su incidencia económica-financiera, impliquen variaciones patrimoniales en las instituciones.

Así, por ejemplo, deben formar parte de dichos clasificadores las cuentas de depreciación y revalorización de activos, que solo se aplican en las empresas públicas.

Por otro lado, en la clasificación económica de los ingresos y gastos deben distinguirse claramente las cuentas que forman parte de los ingresos y gastos corrientes y de capital, de las que corresponden a movimientos financieros, tales como variaciones de activos y pasivos financieros (amortización de la deuda, préstamos externos e internos, variaciones en caja y bancos, etc.)

c) Ser utilizadas por todos los organismos públicos.

A efectos de guardar la uniformidad que posibilite elaborar los presupuestos agregado y consolidado del sector público, así como las respectivas cuentas, es necesario que los clasificadores contengan todos los conceptos que utilicen los distintos tipos de organismos públicos. Esto significa que existirán conceptos comunes a todos los organismos y conceptos específicos para algunos de ellos, tales como las partidas que sólo son empleadas por las empresas públicas.

En el caso de la clasificación económica de los gastos, debe preverse la cuenta de "gastos de operación" para el caso de las empresas públicas, mientras que para el resto del sector público se debe utilizar la cuenta de "gastos de consumo", en función de las categorías previstas en las cuentas nacionales.

Por último, la utilización de las clasificaciones uniformes, en especial la clasificación económica, posibilita la elaboración de la cuenta ahorro-inversión-financiamiento para cada uno de los organismos y para el sector público, como un todo. Esta cuenta permite determinar no sólo los resultados de la gestión presupuestaria pública, sino también su incidencia en las principales variables macroeconómicas.

3. 1. 3 Presupuesto de ingresos

Los presupuestos de ingresos deben sustentarse en una clasificación uniforme, a nivel agregado, para todo el sector público.

Por otro lado, en cumplimiento del principio de universalidad del presupuesto, deben comprender todas las fuentes de financiamiento de los presupuestos y no solamente las que signifiquen ingresos en efectivo. Así, por ejemplo, las donaciones recibidas en especie, valoradas en unidades monetarias, deben formar parte de dichos presupuestos.

Si bien, por razones prácticas, se utiliza a nivel de la administración central el criterio de lo “percibido” para presupuestar los ingresos y registrar su ejecución, dicho criterio no es conveniente aplicarlo en las empresas públicas.

La programación y registro de la ejecución con base en lo devengado, tanto en los ingresos como en los gastos es el “puente” que posibilita interrelacionar las cuentas presupuestarias con la contabilidad patrimonial y, por ende, integrar la información financiera de la gestión pública.

Por tanto, se considera que en las empresas públicas no sólo es conveniente, sino necesario, para una correcta predeterminación de resultados, que se contemple el ingreso devengado. En los demás organismos públicos, se puede aproximar al concepto de ingreso devengado a través del registro de los ingresos liquidados.

3. 1. 4 Presupuesto de gastos

La estructura de los llamados “presupuestos de gastos” debe contener, como elemento común a todos los organismos públicos, el uso de técnicas que posibiliten expresar y adoptar decisiones sobre los procesos productivos públicos en cada una de las etapas del ciclo presupuestario.

Lo anterior significa que los presupuestos públicos deben utilizar la técnica de programación presupuestaria, como herramienta básica para lograr una mayor eficiencia y eficacia en su gestión, ya que posibilita adoptar decisiones tanto en términos de priorización en la producción de bienes y servicios, como en la asignación de los recursos reales y financieros necesarios.

La utilización de categorías programáticas, si bien es parte de la técnica de programación presupuestaria, no agota su aplicación. Es una condición necesaria pero no suficiente.

Las categorías programáticas son los “receptáculos” en que se expresan los procesos productivos que están a cargo de unidades administrativas perfectamente definidas. Por tanto, cada categoría programática debe contener relaciones insumo-producto perfectamente definidas y diferenciables de otras relaciones insumo-producto. A su vez, en cada una de ellas deben existir mecanismos administrativos para la programación y ejecución de dichos procesos productivos. Si ello no es así, las categorías programáticas sólo reflejan una clasificación adicional de los gastos.

La experiencia en América Latina es sumamente ilustrativa al respecto. Se otorgó excesivo énfasis a los aspectos formales para la determinación de las categorías programáticas, no prestándose igual atención a la necesidad de obtener avances en cuanto al contenido de la programación.

La aplicación del contenido de la programación significa:

- i) adopción de criterios de priorización en la determinación de la calidad y cantidad -cuando corresponda- de la producción terminal que contribuye directamente al logro de las políticas;
- ii) determinación de la cantidad y calidad de la producción intermedia directa e indirecta que requiere la producción terminal;
- iii) determinación de los recursos reales que requieren los mencionados tipos de producción en la cantidad y calidad adecuadas;
- iv) cálculo de los recursos financieros que se requieren para contar con los recursos reales.
- v) asignación de las relaciones insumo-producto mencionadas, a centros de producción o unidades administrativas perfectamente definidas y con responsabilidad concreta en el respectivo proceso productivo.

Por tanto, en un proceso de implantación de la programación presupuestaria, es necesario que la determinación de las categorías programáticas del presupuesto se sustente en sólidos criterios conceptuales que limiten la discrecionalidad y posibiliten que, ante situaciones similares, las respuestas técnicas para establecer dichas categorías sean similares.

Para ello, es necesario definir, en forma rigurosa, los elementos que caracterizan a cada una de las categorías programáticas. El camino a seguir es identificar las responsabilidades que se asignan a las instituciones en el cumplimiento de las políticas de desarrollo económico y social y, en función de ello, determinar los diversos procesos productivos que se llevan a cabo para cumplir con dichas responsabilidades. Esa es la base adecuada y objetiva para determinar las categorías programáticas del presupuesto.

Por último, es necesario considerar que la técnica de programación presupuestaria no agota el ámbito del contenido de la estructura del presupuesto de gastos.

Por un lado, existen una serie de transacciones financieras que realizan los organismos públicos, como el servicio de la deuda pública y transferencias que no se expresan en categorías programáticas, pues no reflejan relaciones insumo-producto en el ámbito donde están localizadas las respectivas asignaciones presupuestarias.

Por otro lado, en el caso de las empresas públicas, los aspectos programáticos del presupuesto deben acompañarse con la proyección de estados financieros que complementen y posibiliten otorgar una visión integral de la gestión presupuestaria empresarial. Los principales instrumentos de información son:

- Estado de resultados
- Fuentes y usos de fondos
- Capital de trabajo

- Balance general
- Cuenta ahorro-inversión-financiamiento

Dichos estados financieros proyectados permiten, a su vez, la presentación de los diversos indicadores de medición de la gestión económico-financiera empresarial.

3. 2 Proceso presupuestario

En el desarrollo de las diversas etapas que conforman el proceso presupuestario debe guardarse un necesario y adecuado equilibrio entre la centralización normativa en términos de políticas y orientaciones y la descentralización operativa, en términos de facultades en la programación y administración de los presupuestos.

Sin pretender abarcar por completo la temática al respecto, a continuación se señalan las formas básicas de realización de cada una de las etapas del ciclo presupuestario, bajo las pautas mencionadas.

3. 2. 1 Formulación

La definición de la política presupuestaria anual del sector público es un requisito esencial, para otorgarle una direccionalidad coherente y compatible a la gestión presupuestaria que deben desarrollar los organismos públicos. Es el "puente" que posibilita vincular las políticas de desarrollo económico y social previstas en los planes, con el papel que les corresponde a las instituciones públicas en el cumplimiento de las mencionadas políticas.

La definición de dicha política presupuestaria implica, entre otras cosas:

- a) definición de niveles globales de los ingresos y gastos públicos;
- b) estructura económica del gasto;
- c) niveles y composición del déficit público;
- d) niveles de endeudamiento;
- e) prioridades centrales del sector público en materia de producción de bienes y prestación de servicios estratégicos para el cumplimiento de las políticas de desarrollo, utilizando las mismas categorías de los planes (sectoriales, regionales y/o por problemas) y,
- f) asignación de dichas prioridades a las instituciones correspondientes.

Esta es la primera tarea que se debe acometer al iniciar el proceso de formulación de los presupuestos públicos y es la que permite efectivizar la centralización normativa, en términos de políticas, del sistema presupuestario.

La aprobación de dicha política debe realizarse al más alto nivel de gobierno y requiere de una acción coordinada entre los órganos centrales responsables de: planificación, presupuesto, política monetaria y reforma administrativa.

Un mecanismo para la coordinación mencionada podría ser la

constitución de un Comité de Política Presupuestaria, donde participen las máximas autoridades de los órganos centrales arriba mencionados. Las responsabilidades básicas de este comité, con el apoyo de sus respectivos equipos técnicos, serían las de elaborar la propuesta de política presupuestaria, someterla a aprobación de la máxima autoridad del Poder Ejecutivo y evaluar el cumplimiento de la misma, tanto al presentarse los anteproyectos de presupuestos de los organismos para su aprobación, como durante la ejecución de los mismos.

Cabe aclarar que el planteamiento que se realiza en términos de centralización normativa en la definición de política presupuestaria, no significa que los órganos centrales definan por su cuenta, con detalles y precisiones las políticas a ejecutar por cada una de las instituciones. Significa un proceso de "concertación" entre los órganos centrales y los organismos ejecutores sobre la responsabilidad que asumen estos últimos, compatibilizando la responsabilidad que les asignan las políticas de desarrollo económico y social y las capacidades operativas existentes para instrumentarlas. En dicho proceso de "concertación" deben participar no sólo los organismos nacionales, sino también los de nivel local.

Tanto para la definición de la política presupuestaria del sector público, como para evaluar el cumplimiento de la misma, es necesario contar con informaciones sistematizadas y organizadas de recursos y gastos de todos los organismos públicos. De esta manera, no sólo se dispondrá de una visión integral del sector público, sino que se estará en capacidad para definir ex-ante y medir ex-post los efectos del ingreso y gasto públicos sobre el sistema económico, a través del uso de indicadores que relacionen las variables macro-presupuestarias con las macro-económicas.

Los presupuestos agregado y consolidado del sector público, así como sus respectivas cuentas consolidadas, son herramientas idóneas para la definición y evaluación de las políticas presupuestarias de dicho sector.

El desarrollo de ambos instrumentos requiere de la adopción de clasificaciones económicas del ingreso y gasto públicos compatibles con la estructura de las cuentas nacionales y con las características mencionadas en el punto 3. 1. 2.

Por otro lado, es necesario definir criterios metodológicos para eliminar los ingresos y gastos intrasectoriales e interinstitucionales del sector público, a fin de conformar el presupuesto y cuenta consolidada del mismo.

La elaboración de los presupuestos agregado y consolidado del sector público se debe realizar en dos etapas. La primera, a nivel más global, es parte de la definición de la política presupuestaria del sector público; la segunda etapa se debe efectuar una vez aprobados, por los mecanismos institucionales vigentes, los presupuestos de los diversos organismos públicos.

Con base en la definición de la política presupuestaria global del sector público, los organismos están en condiciones de definir sus políticas presupuestarias específicas.

Por último, el establecimiento de un calendario único para la formulación

de los proyectos de presupuesto de los organismos públicos, posibilita otorgarle organicidad y sistematicidad a la realización de esta etapa del proceso presupuestario.

3. 2. 2 Aprobación

La aprobación de los presupuestos depende de la estructura político-institucional de cada país, así como de la normativa legal vigente.

En los países de régimen federal de gobierno, existen tres niveles legislativos de aprobación de los presupuestos, mientras que en los de régimen unitario pueden ser uno o dos dichos niveles. Por otro lado, en algunos países, el Legislativo ha delegado en el Poder Ejecutivo, la aprobación de los presupuestos de todos o una parte de los organismos descentralizados.

En este punto cabe efectuar sólo la siguiente reflexión. En la medida que se desarrolle la fijación de una política presupuestaria del sector público, que enmarque la formulación de los proyectos de presupuestos de los organismos públicos, la existencia de distintas instancias de aprobación no es una limitante. No obstante ello, es necesario uniformar las fechas de aprobación atendiendo a la necesidad de que la misma se realice previo al inicio del respectivo ejercicio presupuestario. Por otro lado, el Poder Legislativo de cada nivel de gobierno, aunque no tenga la responsabilidad por la aprobación de los presupuestos de todos los organismos públicos, previa a la aprobación de la parte de los mismos que le corresponda, debe disponer de una visión integral de los presupuestos públicos, a través del análisis del presupuesto consolidado del sector público que le presente el Poder Ejecutivo

3. 2. 3 Ejecución

Desde el punto de vista presupuestario son dos los instrumentos básicos que se utilizan en la ejecución presupuestaria y que, en muchos países deberían rediseñarse a efectos de dotar de una mayor capacidad de gestión a los organismos, ya que se manejan centralizadamente.

a) Modificaciones presupuestarias

Con base en la estructura definida del sector público, deberían establecerse regímenes de modificaciones presupuestarias diferenciados dentro de cada uno de los niveles del sector público; es decir, para el gobierno central, para las entidades descentralizadas no empresariales, para las empresas públicas no financieras y para los entes financieros públicos de los niveles nacional y locales.

El criterio general que debería orientar la definición de dichos regímenes sería que, el mayor nivel de flexibilidad se otorgaría a las empresas públicas y los entes financieros públicos, y una mayor rigidez para los organismos del gobierno central, correspondiéndoles a las entidades descentralizadas no empresariales un

régimen intermedio.

En todos los casos, los regímenes de modificaciones presupuestarias tienen que ser de naturaleza escalonada; es decir, deben estar claramente definidos los tipos y niveles de aprobación: instituciones, órgano central de presupuesto, Poder Ejecutivo y Poder Legislativo.

b) Programación de la ejecución.

La programación de la ejecución es una herramienta básica para compatibilizar el ritmo de ejecución de los programas y proyectos que plantean las instituciones, con los flujos de ingresos que se perciben a nivel central y con la política financiera de corto plazo, del gobierno.

En la medida en que se aplique este régimen, se hace innecesaria la centralización de trámites de aprobación de gastos y movilización de fondos y se otorga una mayor flexibilidad en la gestión de las instituciones. Por otro lado, libera a los órganos centrales de presupuesto y de tesorería de tareas rutinarias y permite concentrar esfuerzos en la planificación financiera de corto plazo.

Si bien la programación de la ejecución es un instrumento básico para el gobierno central en su conjunto, su aplicación también debe realizarse a nivel de cada una de las instituciones que cuentan con financiamiento propio.

Para lograr una adecuada instrumentación de la programación de la ejecución presupuestaria a nivel del Gobierno Central es necesario que se establezcan mecanismos y procedimientos para lograr una coordinación suficiente entre los órganos centrales de presupuesto, del tesoro y de contabilidad. Una de las formas administrativas que se puede instrumentar es la creación de un Comité integrado por las máximas autoridades de dichos órganos, donde se compatibilicen los ritmos de gastos y egresos con los flujos de ingresos, se definan políticas de administración financiera en la ejecución del presupuesto y se aprueben cupos o cuotas periódicas de gastos y pagos.

Por último, para que un sistema de programación como el que se propone tenga real vigencia es necesario acometer acciones de descentralización operativa de otros sistemas administrativos vinculados con el presupuesto, tal como se planteó en el punto 2. 4 de este documento.

3. 2. 4 Control y evaluación

Una de las fallas reiteradamente encontradas en los sistemas presupuestarios, es la carencia de mecanismos de control y evaluación de la ejecución presupuestaria que, a la vez de posibilitar la toma de decisiones correctivas durante la ejecución, retroalimenten la programación de ejercicios futuros.

El control y evaluación se debe sustentar en un sistema piramidal de informaciones que, partiendo del registro de los hechos a nivel de las unidades ejecutoras sea objeto de un proceso de agregación y compactación, hasta llegar a los niveles más altos del gobierno.

Por tanto, un requisito previo para su instrumentación es el desarrollo de sistemas de información financiera y física.

En términos generales, un sistema de control y evaluación debería tener las siguientes características:

- Responder, a la vez, a las necesidades de los organismos ejecutores y de los centrales.
- Posibilitar el relacionamiento de las variables reales y financieras y el consecuente desarrollo de indicadores de eficacia y eficiencia.
- Formar parte de sistemas de auditoría de gestión.
- Contemplar las particularidades de los distintos tipos de organismos públicos, en especial de las empresas públicas.

3. 3 Organización del sistema presupuestario

El tercer y último componente del sistema presupuestario es la organización y se refiere a la existencia del órgano central del sistema y de los órganos institucionales.

Es necesario señalar que no hay soluciones o "recetas" organizacionales óptimas. En América Latina se han inventado varias, en especial en lo relacionado con la ubicación del órgano central del sistema presupuestario y su vínculo con el órgano central del sistema de planificación.

A nivel institucional se han unido, en algunos casos, las funciones de planificación y de presupuesto en una sola unidad; en otros, a esta última se la incluyó en la unidad de administración o en la financiera. En algunos países se les dió atribuciones a las unidades ministeriales en relación a los entes adscriptos al ministerio respectivo.

En este punto sólo se plantean ideas generales para la organización del sistema presupuestario, que posibiliten la aplicación de los criterios de centralización normativa y descentralización operativa.

Dicha concepción redimensiona las atribuciones y responsabilidades del órgano rector del sistema presupuestario. Implica, por un lado la eliminación de acciones de control previo y de coadministración; y, por otra parte, la concentración de esfuerzos en los aspectos vinculados con la definición y evaluación del cumplimiento de la política presupuestaria del sector público, así como en el diseño y asesoría para la instrumentación de metodologías comunes y específicas para los organismos públicos.

La interrelación del presupuesto con otros sistemas administrativos supone una estrecha coordinación entre los órganos centrales de dichos sistemas.

Por esa razón se plantea el funcionamiento de dos comités: a) Política Presupuestaria, integrado por los órganos centrales de presupuesto, planificación, política monetaria y desarrollo administrativo y b) Ejecución Presupuestaria, conformado por los órganos centrales de presupuesto y tesoro y contabilidad.

En lo que se refiere a los órganos institucionales, se requiere un fortalecimiento de los mismos, dotándolos de capacidad técnica para el

asesoramiento a los niveles políticos y directivos de las instituciones en cada una de las etapas del proceso presupuestario. En relación a la ubicación de estas unidades, es necesario evaluar la conveniencia de independizarlas de las direcciones administrativas o financieras pues existe, en estos casos, una tendencia a privilegiar los aspectos financieros del presupuesto.

Dichas unidades deben tener relaciones funcionales con el respectivo órgano central, en lo que se refiere a la instrumentación de normas e instrucciones que imparte, independientemente de sus relaciones jerárquicas, dentro de la respectiva institución.

4. Conclusiones Generales

Los conceptos que se presentan en este documento tienen el objetivo de brindar un aporte más en el necesario proceso de reinicio de las reformas presupuestarias en Latinoamérica bajo la óptica de un adecuado equilibrio entre centralización normativa –que no significa uniformidad– y descentralización operativa –que no significa anarquía administrativa.

Todo ello implica un doble fortalecimiento del sistema presupuestario y, por ende, del proceso de asignación y uso de los recursos públicos.

Por un lado, fortalecimiento de los órganos centrales, a través de la dotación a los mismos de herramientas para la definición de políticas presupuestarias globales comprensivas de todo el sector público y el dictado e instrumentación de normas y metodologías que, tomando en consideración las especificidades de los diversos tipos de organismos públicos, puedan ser aplicadas en sus aspectos generales y comunes por todos ellos. Por el otro, un incremento en la capacidad de los organismos para actuar en las diversas etapas del proceso presupuestario, especialmente en lo que se refiere a la programación y administración de sus presupuestos, lo que significa una real asunción de responsabilidades en la programación y uso de los recursos que le son asignados para el cumplimiento de objetivos, políticas y metas.

La concepción de que el sistema presupuestario debe estar debidamente estructurado con una clara delimitación de funciones entre los órganos centrales y los organismos ejecutores, comprender a todo el sector público y, a la vez funcionar interrelacionadamente con otros sistemas administrativos que condicionan y son condicionados por su funcionamiento, es la esencia de un proceso de reforma presupuestaria eficiente y, a la vez, eficaz.

Enfoques para el Proceso de Decisión

por A. Premchand

Este trabajo es la traducción del capítulo 4 del libro "Government Budgeting And Expenditure Controls Teoria y Practica". Fondo Monetario Internacional, Washington D. C. 1983, traducido por Octavio Luis de Barberis, alumno de la "Maestría en Administración Pública" de la Universidad de Buenos Aires.

*"Si todo el mundo se metiera en sus propios asuntos", dijo la duquesa en un ronco gruñido,
"El mundo andaría bastante más rápido de lo que lo hace".
Lewis Carroll, Alicia en el país de las maravillas.*

Los aspectos económicos de la formulación del presupuesto analizados en los capítulos precedentes enfatizan que, si la información y comunicación están presentes en el grado requerido, podrían ser tomadas decisiones apropiadas buscando maximizar el bienestar de la comunidad. Claro está, en un mundo ideal, donde se cumplen estas condiciones, no sería necesario diferenciar como clase a los tomadores de decisiones porque las decisiones serían automáticas y evidentes. La realidad, sin embargo, es muy diferente de la situación ideal. Dado que factores intangibles disrumpen la cadena causal de las acciones, los acontecimientos pueden tener lugar principalmente mediante el azar. La percepción de los acontecimientos puede diferir, dependiendo de la comprensión intuitiva, de la regulación del tiempo, o del marco objetivo de toma de decisiones. Por lo tanto, surgen considerables problemas al hacer la transición desde la abstracción teórica hasta la dura realidad.

Se ha señalado antes que el presupuesto ha sido considerado como un proceso de optimización, como un acontecimiento externamente determinado, y como un proceso burocrático. Dado que las teorías y consideraciones sobre la toma de decisiones han seguido naturalmente estos enfoques, es apropiado considerarlos a la luz de ciertos factores preliminares. Primero, debe ser reconocido que la toma de decisiones es en primer lugar un arte. Aún cuando algunas de las teorías revisadas aquí no fueron específicamente desarrolladas con respecto al diseño presupuestario, algunos de sus postulados generales son relevantes. Las teorías emanadas de la economía política son esencialmente normativas y globales en su enfoque. Hasta este punto ellas pueden tener solamente una aplicación limitada en la toma de decisiones presupuestarias, pero el tema universal subyacente necesita ser reconocido. Segundo, la relevancia de las teorías es considerada no sólo en términos de la naturaleza humana sino de un proceso organizacional que comprende una serie de actividades explícitamente definidas, coordinadas, e independientes para alcanzar ciertas metas. Las organizaciones están en constante interacción con su medio, recibiendo datos e insumos y retroalimentación y afectando el contexto con sus productos. Específicamente, la toma de decisión presupuestaria implica un proceso de competencia en el cual las agencias que realizan gastos defienden políticas que son luego revisadas por las agencias centrales responsables por la utilización de los recursos.

Las decisiones con respecto a las asignaciones pueden, sin embargo, no estar nítidamente categorizadas en el mundo práctico. Las agencias que realizan gastos, las agencias centrales, los bancos centrales, las instituciones de ayuda internacional, y los sindicatos dentro de un país tienen influencia directa, formal e informal en la toma de decisiones y en un análisis final, no siempre es posible mostrar la contribución precisa de cada uno. El gobierno tiene, como la mayor

parte de las organizaciones, un marco de tiempo definido para la toma de decisiones. Para llegar a estas decisiones, participantes adhieren a un código normatizado de conducta. Ninguna agencia puede apartarse del código y despreciar los controles; si todos los participantes hicieran esto, habría un caos. En el gobierno, como en cualquier otra burocracia, las funciones definidas, las responsabilidades, y los procedimientos de administración presupuestaria y financiera son la base de las reglas del juego.

Si bien el proceso presupuestario provee procedimientos normatizados, la toma de decisiones en sí misma es un proceso creativo, con propiedades y características que no están contenidas en una sola disciplina. Es esencialmente un tema complejo de elementos del cual aparecen como una parte de la economía política, de la ciencia política, la psicología (1) y de la administración pública. Una clara clasificación de los enfoques dentro de estas disciplinas es una aventura riesgosa porque los mismos temas generales aparecen en todos los campos. En la siguiente discusión, por lo tanto, los rótulos son usados principalmente por conveniencia analítica y unas pocas teorías son necesariamente sobresimplificadas. Una discusión detallada de estas teorías está fuera del alcance de este capítulo, pero es apropiado aquí examinar su relevancia e inquirir si ellas explican completamente la naturaleza de la toma de decisiones y los problemas enfrentados en el proceso y si ellas pueden ofrecer un marco dentro del cual las soluciones pueden ser encaradas.

Durante el período temprano del desarrollo de la presupuestación los principales intereses de la toma de decisiones eran las relaciones entre la monarquía y la legislatura y los intentos de esta última por ganar control sobre la primera. Al ir estableciéndose las agencias centrales como control de los gastos dentro del gobierno, la presupuestación fue gobernada por un enfoque heurístico, reflejando principalmente los supuestos a priori de los diseñadores de políticas y sus evaluaciones explícitas. Como parte de esta filosofía, apareció el enfoque "de las limitaciones" (NT), con énfasis en un campo del conocimiento restringido que trataba un número limitado de asuntos relacionados con el límite máximo de gastos para las agencias de gobierno de una manera regular y económica. Con el crecimiento de los gastos, el énfasis fue crecientemente colocado en la administración (NT), la cual estaba ocupada con la selección del mejor método para cumplir una tarea prescrita. Posteriormente, al seguir creciendo el gasto, el proceso de decisión presupuestaria extendió su campo de acción a una multitud de cuestiones relacionadas con las metas de largo plazo y las políticas del gobierno y sus relaciones con políticas específicas de gastos (2). Este crecimiento en el espectro de la toma de decisiones indica una relación recíproca entre necesidades en el mundo práctico y las respuestas teóricas a estas necesidades.

Enfoques desde la Racionalidad

La primera etapa de la toma de decisiones financieras, como se afirmó precedentemente, fue esencialmente heurística, interesándose en la regularidad y

la economía. Aparte de la dificultad para proveer definiciones precisas de los términos presupuestarios, también tenía potencial para interpretaciones diferentes de lo que era regular y económico y, en ausencia de un claro mecanismo evaluativo, la toma de decisiones tendía a ser arbitraria. La necesidad inherente era pasar desde un enfoque simplista hasta una evaluación más definitiva que pudiera ofrecer una base mejor para la toma de decisiones. Con el objeto de proveer el mecanismo para tal evaluación, se desarrolló el postulado clásico de el "hombre económico" que explicaba y predecía la conducta de los tomadores de decisiones. La teoría del hombre económico simplemente afirma que, como un individuo, el hombre actuaría racionalmente y buscaría maximizar su utilidad o bienestar. Se suponía que él tendría conocimiento de todos los aspectos relevantes, estaría bien organizado, tendría un estable sistema de preferencias, estaría completamente consciente de las alternativas disponibles, y sería lo suficientemente racional para calcular el curso de acción que le permitiría alcanzar el punto más alto realizable en su escala de preferencias. Esta simple teoría sin embargo, suscitó varios problemas, incluyendo su relevancia práctica. Los estudios sobre ella tomaron dos enfoques diferentes -las limitaciones analíticas de la teoría y las limitaciones prácticas- cuando se aplica a empresas o grandes organizaciones.

Ambas ramas de pensamiento tienen una gran deuda con los estudios pioneros realizados por Simon. (3) Específicamente, con respecto a las asignaciones presupuestarias, Simon hace referencia a su estudio sobre recursos públicos recreativos en una ciudad donde éstos eran administrados conjuntamente por el consejo de educación y el departamento de obras públicas. Si bien las dos agencias estaban de acuerdo en el objetivo global del programa, ellas estaban en desacuerdo en las cuestiones más sustantivas, con la agencia de obras públicas opinando que el campo de deportes era un recurso físico y el consejo de educación opinando que era un recurso social. Esta diferencia en la percepción del rol de los recursos recreativos dió lugar a desacuerdos en las asignaciones del presupuesto.

Si la teoría racional de la conducta fue llamada a ser la guía espiritual, era de esperarse que estas diferencias pudieran balancear el retorno marginal de la actividad de una en contra de la otra, pero su persistencia implicó que el modelo racional de la conducta tenía limitaciones. ¿Qué factores explicarían mejor el enfoque de las agencias? ¿Cómo veían los esfuerzos para encontrar soluciones?

La teoría racional fue encontrada inadecuada a estos reaspectos. La suposición de que el hombre económico es perfectamente racional y que él mismo evaluará todas las alternativas se torna discutible. En realidad, está limitado por la incertidumbre, las expectativas, y las imperfecciones, y es probable que cuando alcance una alternativa satisfactoria, se abstendrá de ulterior búsqueda y análisis; su conocimiento o racionalidad no es por lo tanto comprensivo sino que está limitado. En un sistema de racionalidad limitada a diferencia de la racionalidad completa, el individuo puede reemplazar metas globales por submetas más tangibles permitidas por su proceso de búsqueda e identificación. En un contexto organizacional, esto podría implicar que las tareas

de la toma de decisiones podrían estar divididas entre muchos especialistas y que cada tarea estaría coordinada dentro de relaciones organizacionales, jerárquicas y de otro tipo. El argumento principal de Simon es que la racionalidad perfecta es un mito, es contraria a los hechos, y no explica como las decisiones son tomadas en el mundo real. De una manera positiva, el concepto de racionalidad limitada busca una formulación más realista de los límites del conocimiento y de la capacidad humana de comprensión. El busca proveer un vínculo de la racionalidad económica con el trabajo cotidiano de las grandes organizaciones administrativas formalizando y especificando las limitaciones de la teoría clásica. Pero en términos de aplicabilidad, ambas tienen las mismas limitaciones porque no se ofrecen mecanismos para tomar una decisión. Ambas, sin embargo, proveen mayor comprensión sobre la conducta humana.

Teorías similares han sido desarrolladas con respecto a las empresas y grandes organizaciones. Diversas teorías sobre la conducta de la empresa fueron presentadas por Simon, Cyert y March, Penrose, Baumol, Morris, y Williamson, y otros. (4) Cyert y March (5), cuyos enfoques son relevantes aquí, básicamente ejemplifican el postulado de Simon que, bajo condiciones de incertidumbre, la empresa, mientras actúa racionalmente, tenderá a "satisfacer" más que a "maximizar". Su teoría hace hincapié en el grupo de individuos que son responsables por establecer las metas para la empresa y por resolver los conflictos que puedan surgir.

Los individuos, se sugiere, pueden formar coaliciones, en las cuales sus conflictos son resueltos a través de adaptación mutua. Es más común que las demandas dentro de una organización se presenten secuencialmente antes que simultáneamente. Las tareas principales de los individuos en la empresa son establecer metas para la producción, inventario, ventas, estrategia de mercado y ganancias.

Cuando los recursos no son adecuados para satisfacer las demandas de las coaliciones, surge una debilidad organizacional (NT), representando la brecha entre recursos disponibles y aquellos necesarios para satisfacer las demandas de las coaliciones. Cyert y March observan que la debilidad organizacional actúa como un colchón durante la escasez de recursos y que una búsqueda es iniciada para encontrar métodos de ahorro. La debilidad puede no ser creada deliberadamente sino aparecer naturalmente y actúa como una influencia estabilizadora en todo momento. Cyert y March sugieren un sistema de cuatro conceptos que podrían servir como bases para la asignación de recursos dentro de empresas y organizaciones sin propósito de lucro: 1) quasi- resolución de conflictos a través de la subdivisión de metas y problemas, con énfasis en un número limitado de problemas a través del uso de reglas de decisión aceptables más bien que de optimización; 2) eliminación de la incertidumbre atacando los problemas a medida que se presentan recurriendo a la retroalimentación de información y negociando las decisiones bajo procedimientos normatizados; 3) Búsqueda problemática de soluciones a los problemas a medida que se los encuentra, siendo la búsqueda en sí misma un simple modelo de causalidad; y 4) Aprendizaje organizacional, que implica la adaptación a través de la experiencia y

de reglas de búsqueda. Las metas son cambiadas a la luz de la experiencia de organizaciones similares y de la historia de la industria. Específicamente, en el contexto de severas restricciones de recursos en el presupuesto, Cyert y March sugieren que habrían dos reacciones: 1) Una tendencia a usar reglas arbitrarias de asignación que mantienen el status entre los miembros de las coaliciones; y 2) Una tendencia a reevaluar propuestas que son difíciles de aceptar por los miembros. En lenguaje presupuestario, esto implica que el presupuestador intentaría mantener el equilibrio entre demandas competitivas y que la agencia participante trataría de reevaluar sus propuestas para hacerlas más aceptables.

El marco teórico presentado por Cyert y March sigue las teorías tradicionales de la organización. El enfoque "racional" o decisión maximizando el beneficio para la organización de los economistas clásicos implica un completo control de las variables y un sistema cerrado para alcanzar tal control. El enfoque "natural" o de "satisfacción" refleja una estrategia de sistema abierto. Ambos sistemas persiguen la eficiencia aunque definida de una manera amplia o estrecha. El modelo racional enfatiza la eficiencia asignativa, mientras que el estilo natural reconoce el impacto de factores exógenos en la política económica, con un énfasis particular en la racionalidad limitada y en decisiones que tienden a satisfacer más que a maximizar. En un sistema natural, el tomador de decisiones tiene que aceptar una mayor incertidumbre en tanto él no conoce todas las variables. En tal contexto, parte de la organización puede perseguir diferentes metas y pueden resultar comportamientos disfuncionales. El sistema se equilibra en parte debido a que se responsabiliza específicamente a algunas agencias de la coordinación. El enfoque natural trata con sentimientos, grupos que defienden sus intereses propios y respuestas a los problemas. Los sistemas racionales ven las organizaciones como vehículos de logros racionales, mientras que el estilo natural enfatiza las características conductuales, interactúa con el mundo exterior, y unifica los diferentes elementos dentro de la organización en un todo significativo. En realidad la diferencia entre organizaciones racionales, autoestabilizadoras y organizaciones que enfrentan y resuelven sus problemas está en la aceptación del conocimiento y en el reconocimiento formal de los factores ambientales.

El sistema de Cyert y March fue probado principalmente a nivel de los gobiernos locales en los Estados Unidos y Noruega. Las pruebas revelan algunas características comunes. (6) Ellas muestran que 1) algunos elementos de los presupuestos son bastante estables mientras que otros son muy variables y contenciosos 2) los ingresos públicos son usualmente subdeclarados y 3) los conflictos con respecto a la continuación de los gastos pueden ser evitados por medio de una renegociación de los programas previos mientras nuevos gastos son resueltos en un proceso de negociación.

El estudio sobre Noruega por Cowart y Brofoss (6) intenta un cuadro más amplio, examinando los patrones de comportamiento en cuatro niveles, solicitud de la agencia, revisión departamental, recomendación del ejecutivo y aprobación por el consejo. Revela que las percepciones en cada etapa son diferentes, en tanto cada nivel constituye una variable exógena a la anterior.

Si bien estos estudios demuestran algunas características de la toma de

decisión presupuestaria, también tienen limitaciones, algunas de las cuales emanan del marco teórico de Cyert y March. Las metas en diversos niveles pueden no ser independientes ni mutuamente compatibles. Que las influencias del mercado sobre las decisiones son respuestas aisladas y diferentes al mismo estímulo no ha sido debidamente apreciada. Además, hay problemas, inherentes a extender la analogía de la empresa al gobierno. Las coaliciones pueden no formarse en el servicio civil del gobierno debido a la naturaleza del servicio civil y, como se señala después, en un contexto de racionamiento de recursos la formación de coaliciones es un juego de suma cero. Las metas del gobierno tienden a tener alguna estabilidad, mientras las de la empresa cambian más rápido. El presupuesto público no es decidido por un solo administrador sino que es completado a través de una serie de procesos bajo reglas conocidas por los participantes. El presupuesto es visto estrechamente en estos estudios, con el propósito principal de la distribución de fondos y de establecer la tranquilidad administrativa. Las metas económicas, prioridades reconocidas, y otras importantes funciones del presupuesto no son explícitamente identificadas en estos modelos. Específicamente, con respecto a los países en desarrollo (o para nuevas empresas), donde la incertidumbre en los recursos es mayor y donde la debilidad organizacional puede no sea evidente, el mayor problema es si la búsqueda problemática continuará orientada al corto plazo o llevará a la introducción de sistemas organizados de planificación (como, por cierto, ha sido el caso) para anticipar problemas y responder a ellos.

Enfoque "De Ajuste y Pasos"

La introducción de la planificación, sin embargo, revive, la cuestión de los enfoques racionales que enfatizan la aplicación de criterios analíticos a la asignación de recursos a través de un deliberado examen de un espectro mayor de alternativas. Extendiendo el enfoque de Simon, Lindblom cree que el intento comprensivo de resolución de problemas a través de la planificación no es posible al punto de que la clarificación de objetivos fracasa frente al conflicto social, que la información requerida no está disponible o tiene un costo prohibitivo, o que el problema es demasiado complejo para la capacidad intelectual de los tomadores de decisión. (7) Desde el punto de vista de Lindblom, la alternativa consiste en un incrementalismo desarticulado, el que también fue conocido como "salir del paso" o "ajuste mutuo entre parcialidades". El concepto de incrementalismo de Lindblom debe ser distinguido de una forma más empírica de incrementalismo discutida después en este capítulo. Los elementos principales del enfoque de Lindblom comprenden (a) las dificultades en la aplicación de enfoques de resolución de problemas racionales o comprensivos, y (b) la especificación de fines y medios, y sus alternativas que favorecen la adopción de enfoques incrementalistas y de procesos de ajuste en la formulación de políticas. Su interés, como Simon, fue establecer los límites de los enfoques racionales o comprensivos que surgen de las capacidades cognitivas

del tomador de decisión.

Para él, enfoque racional de ajustar los medios a los fines no es factible. Las decisiones políticas afectan diferentes valores de modo que hay conflictos en cada etapa, y como cada decisión está saturada de opiniones no sería posible, o políticamente factible, maximizar el bienestar social. Una alternativa es elegir el fin y los medios simultáneamente más que elegir los medios después de elegir el fin.

Lindblom sostiene que el paso hacia las decisiones debería ser por pequeños pasos, porque la comprensión, aparte de no ser factible, podría acentuar el conflicto. Finalmente, se sugiere que desarrollar políticas parciales, que existe en un sistema con gran número de puntos separados, también facilitará una aceptable toma de decisiones a través de un proceso de ajuste mutuo de parcialidades, cuando el proceso es visto como un todo en su contexto político o social, aún cuando no esté completo en diferentes puntos del diseño de políticas.

Temas similares son vistos en los enfoques sobre el desarrollo económico, particularmente los puntos de vista de Hirschman (8) y los enfoques de algunos analistas de investigación y desarrollo. Hirschman dudaba de la factibilidad del crecimiento equilibrado como un objetivo significativo y percibía que los recursos de la economía, en cualquier punto del tiempo, no deben ser considerados como rígidos y que más factores de producción entran en juego si el desarrollo está acotado por desequilibrios sectoriales que galvanizan a los empresarios hacia la acción. La suposición crítica en este enfoque es que existe una "debilidad" en la economía que puede manejarse a través de varias presiones descoordinadas. Hirschman en 1960 especulaba que tal proceso podría conducir hacia un más rápido logro de la meta del desarrollo, y posteriormente desarrolló esto en el principio de la "mano escondida". Alrededor del mismo período, Klein y Meckling (9) sostenían que investigación y desarrollo sería menos costoso y más rápido cuando se caracterizara por la duplicación o falta de mecanismos de coordinación bien desarrollados. El punto en común con Lindblom en estos enfoques es que un sistema nunca está completo y por lo tanto no se gana mucho buscando un todo integrado. Implícito en esto está también la afirmación de que la tasa de crecimiento natural o descoordinada, es más alta que la tasa de crecimiento garantizada o planificada. Estos escritores atacan los valores del método planificado, y creen que la inacción o una "sabia y saludable negligencia" podría ser apropiada. Las razones para atacar la racionalidad o la planificación organizada son, sin embargo, diferentes para cada uno. Para Lindblom, es la complejidad y la inhabilidad del hombre para comprender; para Klein y Meckling, es la incertidumbre del futuro y para Hirschman, es la inadecuación de los incentivos para resolver problemas o de maneras en las cuales la debilidad podría ser manejada. Hay diferencias; también, en que el interés de Hirschman está en la planificación central y el planificador central, mientras el interés de Lindblom está en un tomador de decisiones quien también está comprometido en un acuerdo entre parcialidades. Su convergencia principal es sobre lo que ellos describen como la "indiscutible lealtad intelectual" hacia las teorías tradicionales.

Mckean (10) hizo un intento por integrar los enfoques racionales con los

enfoques de negociación o de acuerdo entre parcialidades. Desde el punto de vista de McKean, los dos se condicionarían realísticamente uno al otro. Ampliando los enfoques políticos o de negociación (a cualquier nivel) y los enfoques de la mano invisible de Adam Smith, McKean formuló el principio de la "mano no vista" en el gobierno. (11) Bajo este enfoque, cada tomador de decisiones es considerado como maximizador de utilidades y también como uno que percibe y pesa los costos y los beneficios resultantes para una comunidad por sus acciones. Como las decisiones también son políticas, involucrando negociaciones entre grupos, es de esperarse que los enfoques sobre maximización de utilidades, juntos con los de negociación, pueden resultar en un recurso de uso razonable. El mecanismo de negociación es la "mano no vista y valorable" que guía la utilización de recursos, y sus ventajas descansan en refrenar el celo excesivo de los tomadores de decisiones y modelar los puntos de vista sesgados de los funcionarios dentro de patrones de acción armoniosos y benéficos.

La diferencia principal entre las dos vastas escuelas de pensamiento de la racionalidad y del acuerdo entre parcialidades es que la primera enfatiza el exámen deliberado de un amplio rango de alternativas, mientras que la última cree que la atención del tomador de decisiones esta centrada en el problema inmediato de los incrementos en el presupuesto, con sólo un pequeño número de alternativas (si alguna) para ser consideradas. Las otras diferencias son resumidas en la tabla 9. Las teorías revisadas sugieren que el enfoque racional tiene a la comprensión como su ideal. Aún cuando este ideal es difícil de alcanzar, la alternativa no puede ser el paradigma del ajuste. La racionalidad es algo que el tomador de decisiones busca, y su proceso de reconciliación con alternativas factibles puede ser el aceptar la racionalidad limitada. La teoría desequilibrada del crecimiento y el enfoque del acuerdo entre parcialidades son en parte especulaciones que no pueden siempre ser probadas empíricamente; ellas ofrecen una explicación para la conducta pero no establecen un patrón para ella. Sus contribuciones radican en ser heréticos y en cuestionar el dogma que necesita cuestionamiento. Pero su alternativa, en la forma de negociación, también tiene serias limitaciones, las cuales, como se discute en la próxima sección de este capítulo, inducen conductas de juego, y pueden surgir situaciones no conducentes hacia el bienestar.

Tabla 9. Enfoques de la Racionalidad y del Ajuste.

	RACIONALIDAD	AJUSTE
Linaje	Teorías económicas tradicionales	conceptos pluralistas de gobierno democrático
Tipo de enfoque	Enfasis en objetivos y apreciación de alternativas a la luz de los objetivos.	proceso de ajuste entre individuos y grupos que poseen valores y grados de poder diferentes.
Críticas	El estudio de alternativas no es factible. Decisiones comprehensivas podrían minimizar ajustes parciales y dejar de recibir aprobación política. El conflicto puede ser reducido disminuyendo la especificación de los objetivos y dando pequeños pasos.	la negociación puede conducir a la discusión de cuestiones equivocadas; amplias diferencias en el poder de negociación puede resultar en un poder inadecuado para realizar acciones relevantes. La existencia de poder de compensación puede reducir los beneficios a intereses comunes. Puede no haber sustituto para los criterios analíticos para determinar los gastos de gobierno.

Aún dentro de los parámetros limitados de los enfoques del ajuste, y particularmente en su aplicación al diseño de presupuesto, debe ser reconocido que las decisiones incrementales anticipan decisiones fundamentales y que la suma total de decisiones incrementales esta subordinada a un sistema de decisiones fundamentales. (12) También puede afirmarse que, dada la complejidad de las tareas gubernamentales y su administración, ni los pasos fragmentarios y secuenciales de ajuste ni el enfoque racional bastarán y puede necesitarse un marco teórico interdisciplinario. (15) Mientras que la necesidad de tal enfoque es más aparente a la luz de otros problemas que son discutidos posteriormente, también está claro que la racionalidad debe ser atemperada por procesos políticos y de negociación en el mundo real. A la inversa, no se puede en la negociación en sí misma, confiar exclusivamente y se necesita un marco de negociación, que esté influido por los enfoques racional y de negociación. La toma de decisiones como un arte está basada en un estilo natural- racional ("naturacional") – uno que reconoce metas, estrategias, y factores exógenos. Pero el reconocimiento de estos factores puede inducir ciertos patrones de comportamiento que se tornan evidentes cuando la toma de decisiones presupuestarias es vista como la resolución de conflictos.

Resolución de Conflictos

Una cuestión general que a menudo surge al describir el proceso antagónico de hacer el presupuesto es si debería ser considerado como una atmósfera generadora de tensiones o generadora de conflictos. La diferencia entre los dos es obviamente de grado. Cuando las tensiones están profundamente enraizadas, se convierten en conflictos. El conflicto es en general visto como natural en un proceso en donde las agencias que gastan están ansiosas para obtener mayores asignaciones para perseguir sus tareas y en donde el rol de la agencia central es precisamente el de mantener los aumentos de asignaciones dentro de los fondos disponibles. Aún cuando no sea siempre verdad, las agencias centrales perciben que los departamentos de gastos no prestan la atención debida a la necesidad de economía y vigilancia en los procedimientos de administración financiera. Por cierto, al describir estas relaciones, muchos trazan paralelos con Don Quijote y Sancho Panza. En donde Sancho Panza vió molinos de viento, Don Quijote vió gigantes perversos. Similarmente, se afirma que donde las agencias de gasto ven una oportunidad única para promover sus objetivos políticos, el Ministerio de Finanzas puede ver un desembolso improductivo. Mientras estas analogías tienden a trazar cuadros exagerados, persiste el hecho de que las agencias de gastos defienden políticas que contribuyen a incrementar las cargas fiscales. El rol de las agencias centrales no es el de amortiguar el entusiasmo sino usar la disciplina para prevenir desequilibrios y extravagancias.

Si el proceso presupuestario enfoca más claramente los conflictos se necesitan esfuerzos para contener estos conflictos y canalizarlos hacia una acción constructiva. Los enfoques para la represión o resolución de conflictos incluyen consideraciones políticas, administrativas, psicológicas y económicas. A nivel político, ya que la mayoría de las decisiones sobre asignaciones son reconocidas como políticas, acuerdo doctrinario o una estrategia política aceptada facilitarían la reducción del conflicto. Mientras, es un sistema ideal bipartidario, esto tiene mayores probabilidades, en la práctica puede tener limitaciones. Es probable que una coalición esté en el poder, en cuyo caso los conflictos políticos se convierten en una característica constante de la toma de decisiones presupuestarias. Las políticas presupuestarias particularmente con respecto a las asignaciones, no pueden sin embargo ser muy diferentes entre partidos. Aún en donde las diferencias son pronunciadas, ellas pueden estar al nivel de una función mientras, a nivel de programa, la toma de decisiones puede continuar dependiendo de la objetividad, las necesidades percibidas y la negociación. Pero en situaciones en donde es tradicional el dominio de un solo partido y en donde el acuerdo doctrinario es la base, como en el caso de las economías centralmente planificadas, el conflicto puede no surgir en forma significativa.

Otra forma de resolución de conflicto es un proceso de validación consensual. La experiencia del Japón, Arabia Saudita, y un número de otros países revela que las discusiones son mantenidas entre las agencias de finanzas y de gastos, y los cursos de acción propuestos (incluyendo las asignaciones a ser realizadas en el presupuesto) son discutidas a niveles políticos y oficiales y el

punto de vista de la mayoría es tomado como el enfoque básico. El enfoque del comité (por ejemplo, el Comité de estudio del Gasto Público en el Reino Unido) para determinar indicadores del presupuesto, o para revisar estimaciones presupuestarias y procedimientos relacionados a las audiencias del presupuesto, facilitan un consenso. El enfoque del comité es operacionalmente conveniente para construir consenso, distribuir información, realizar mapeo estratégico, conseguir la participación simultánea de todos los interesados, y ser rápido para alcanzar decisiones.

El enfoque psicológico para la resolución de conflictos enfatiza tres métodos: (1) peleas, donde el objetivo es dañar o destruir al oponente; (2) debates, donde los oponentes dirigen sus argumentos uno al otro con el propósito de convencer al otro; y (3) juegos donde se intenta sobrepasar el ingenio del oponente. (14) La diferencia entre peleas y juegos es que en la pelea la intención es dañar al oponente, en un juego es sobrepasar el ingenio del oponente. En los debates, las técnicas de pelea (embestidas y amenazas) o de juegos pueden ser usadas, pero su valor está determinado solamente por los resultados finales: ¿está convencido el oponente? Las peleas, aún cuando raras, se encuentran en la práctica. Diversos casos pueden ser encontrados en las democracias occidentales en donde las elecciones entre propiedad pública, provisión de servicios sociales, y niveles de contribución han contribuido a amargas peleas gubernamentales. Dentro de los gobiernos, sin embargo, el proceso de discusión puede no culminar en una pelea, si lo hace, es probable que una de las partes pierda no sólo por el presente sino también parcialmente para el futuro. Los debates son más frecuentes y, en años recientes, el público ha sido alentado a participar. La publicación anticipada de los planes de mediano plazo y de los escenarios relacionados es ahora la práctica en varios países para promover el debate ordenado.

La teoría del juego ha sido bien desarrollada en economía durante los años recientes, esencialmente para reflejar la toma de decisión racional en situaciones que involucran conflictos de intereses entre dos ó más partidos. Ella dedica un debido peso a las decisiones estratégicas o hacia aquellas que son contingentes sobre la acción de los otros, las cuales, a su vez, están basadas en las reacciones de un partido. La teoría del juego requiere que los actores y sus posibles acciones sean explícitamente reconocidas, junto con sus mutuas interdependencias.

Ella postula que cada individuo no es solamente consciente de sus propias demandas sino que también lo está de que las otras partes estén igualmente conscientes de las suyas. Los juegos son considerados en términos de juegos de suma cero, en los cuales las pérdidas de un jugador son equivalentes a las ganancias del otro, y juegos de suma no cero, en los cuales algunos resultados son preferidos por ambos lados. Considerando la relevancia de este enfoque para la toma de decisión presupuestaria, debe ser reconocida que la estrategia del juego implica un conflicto básico. Pero es así? El esfuerzo del gobierno es tal vez mejor visto como un esfuerzo cooperativo, en el cual aparecen algunos conflictos, más que, como en el dilema del prisionero, como un esfuerzo en el cual las partes han

sido detenidas separadamente y mantenidas adivinando las motivaciones de los otros. Asimismo, si la teoría del juego fuera estrictamente aplicada, conduciría a una trampa de la cual ninguna solución política significativa puede surgir. Por lo tanto una distinción puede ser trazada entre juegos cooperativos y no cooperativos. Los juegos cooperativos son aquellos en los cuales las participantes se encuentran cara a cara se comunican, y deciden antes de que se hagan públicos los acuerdos. Un juego tan cooperativo en lenguaje presupuestario puede involucrar negociación, y los acuerdos se pueden alcanzar a través de un enfoque secuencial, con una especificación mínima de objetivos, y a través de un movimiento por pequeños pasos, como propugnaba Lindblom. La negociación es el proceso por el cual el resultado está determinado en un juego cooperativo que no tiene ningún punto único de referencia.

En la toma de decisión presupuestaria diaria, el rol de la negociación dentro del gobierno y entre partes contendiosas ha crecido un poco durante los años recientes, como es evidenciado en un número de lobbies, reflejando la percepción de que las políticas de presupuesto, incluyendo las asignaciones, pueden ser manipuladas. Sin embargo, el uso de la estrategia de negociación en sí misma contribuye a provocar distorsiones en el diseño presupuestario. La negociación, a diferencia de la teoría del juego la cual implica la completa especificación de los elementos relevantes, conduce a la revelación parcial o incompleta de información - por ejemplo, subdeclaración de ingresos o exageración de las intenciones de impuestos para dejar un margen para la negociación. La negociación implica más que un paso en el proceso, y en cada etapa, información adicional puede acerse disponible. Asimismo, cuando la negociación se hace demasiado insistente o tiende a hacerse costumbre, pueden surgir mecanismos de escape y variables políticas claves pueden cambiar fuera del presupuesto. (15) La negociación también tiene varios efectos indeseables. Su resultado se torna impredecible y a menudo conduce a la eliminación del beneficio potencial que es el objeto de la negociación. (16) Cuando la información es distorsionada, las decisiones pueden demorarse, los recursos pueden ser derrochados, y con frecuencia se descompone la maquinaria de negociación y el arte del compromiso puede llevar a un compromiso del arte. Aparecen soluciones fáciles de corto plazo y problemas pospuestos reaparecen tras un intervalo. A su tiempo, los problemas se convierten en crónicos y están fuera del marco normal del presupuesto. Los juegos y la negociación tienden a desplazar la atención desde el juego hacia los jugadores, y el juego en sí puede sufrir, aún cuando el jugador puede sobrevivir y aún ganar aplausos antes de que los aspectos desagradables del juego se hagan evidentes.

Es apropiado examinar cómo se busca contener el conflicto en el proceso presupuestario. Caiden y Wildavsky, (17) quienes han realizado un estudio de los problemas en países pobres, sugieren que la resolución de conflictos es consumada a través de estrategias que son de naturaleza esencialmente escapistas. Según ellos, los enfoques son (a) para satisfacer a todos, por ejemplo, todas las demandas del presupuesto podrían ser satisfechas proveyendo ciertas sumas para aquellos que las demanden; (b) para esparcir fondos alrededor, por ejemplo,

proveer al menos una parte de la suma, aún cuando los proyectos o programas se vuelvan demasiado costosos más tarde; (c) para posponer el día aciago; (d) para ser indefinido; (e) para limitar la participación; (f) para hacer lo que fue hecho antes; y (g) para decir que el presupuesto funciona en los papeles. Mientras estos enfoques no son universales, ellos parecen reflejar la brecha de información en el proceso de negociación y la resistencia general para decidir. Ellos reflejan, en parte, la incapacidad para estimar el futuro y, en parte, fallas en ciertas áreas del presupuesto. Ellos no pueden ser considerados enfoques para la toma de decisiones a menos que el enfoque en sí sea no tomar una decisión. A menudo la miopía es casual más que una postura deliberada y, en todo caso, no implica una gran convicción en la planificación organizada que provee el sistema para la toma de decisiones.

Aspectos Operacionales

Las experiencias regulares de los presupuestadores y sus enfoques para la toma de decisiones también han contribuido a la formulación de teorías y patrones de comportamiento. Wildavsky, (18) ampliando y formalizando el enfoque por pequeños pasos de Lindholm, sostiene que la presupuestación es básicamente incremental y que los presupuestadores están interesados en pequeños incrementos sobre una base existente. Ofreciendo justificación empírica, él sugiere que cuanto más pequeño es el cambio en el presupuesto, más el proceso presupuestario podría ser descripto como incremental. (19) Como una parte del sistema, el incrementalismo es considerado más evidente cuando la solicitud por fondos a nivel del año anterior sería generalmente aceptable para las agencias centrales. Mientras el enfoque posee una considerable validez para explicar algunos defectos presupuestarios, como un determinante de los presupuestos y como una norma del proceso de toma de decisiones aparecen serias controversias. La experiencia de años recientes sugiere que los fondos no sólo son presupuestados para el año siguiente sino para períodos de mediano plazo, basada en una estrategia económica consciente y deliberada que puede involucrar incrementos y apreciables reducciones. Como se ha señalado en el Capítulo 1, el problema de la administración financiera es percibido en muchos países en términos de lograr una marcada reducción en el presupuesto. Los cambios presupuestarios pueden por lo tanto ser volátiles más que mostrar una tendencia secular de pequeños aumentos anuales. Específicamente, en países en desarrollo, los presupuestos para planes de desarrollo muestran sustanciales cambios anuales y, en todo caso, una parte importante del presupuesto se dedica para nuevos gastos. Se presentan problemas en la verificación empírica del concepto, porque los pequeños pasos iniciales pueden ser una anticipación de asignaciones suplementarias aumentadas. Además, el incrementalismo hace referencia a cambios agregados, los cuales (aún cuando ellos sean estables) podrían implicar un cambio en la distribución de los recursos entre las unidades. La cuestión importante para la toma de decisiones no es meramente la de los

cambios agregados sino la manera en la cual ellos deberían ser asignados a los participantes en el presupuesto. El incrementalismo básicamente refleja la resistencia a enfrentar las realidades económicas, y la experiencia fiscal de los países industriales y en desarrollo sugiere que los problemas de presupuestación y los enfoques para la toma de decisiones son demasiado complejos para ser captados en el limitado enfoque incrementalista.

Los enfoques operacionales para la toma de decisiones y algunas de sus limitaciones fueron consideradas en el capítulo anterior analizadas en forma muy genral, sin embargo, parece que los procesos presupuestarios apuntan a la racionalidad; pero en su operación la elección de enfoques esta guiada por la factibilidad, conveniencia práctica en términos de monitoreo de desarrollos y la retroalimentación relacionada y, sobre todo, el costo de transacción. El desarrollo de un ideal, en cualquier forma que sea encarado, puede implicar enorme costo y tiempo, y los resultados pueden no ser proporcionados al esfuerzo. Se tiene confianza entonces en lo que es factible dentro del marco de tiempo, costo y capacidad administrativa -todos ilustrando la toma de decisiones a través de la investigación y del análisis dentro del marco de la racionalidad limitada. Una severa limitación de las teorías es un inadecuado reconocimiento del sistema de valores que penetra la operación del presupuesto. El sistema de valores encontrado en los países industriales y en desarrollo implica enfoques dicotómicos. En los países industriales, la toma de decisión principal acerca de los gastos puede ser entre militares y civiles, entre controlables y no controlables, o (como en los Países Bajos) entre los que son relevantes y otros gastos. En los países en desarrollo, la elección puede ser entre gastos planificados y no planificados o en términos de gastos de desarrollo y no de desarrollo. Con tales clasificaciones, los valores inherentes o prioridades se superponen en la toma de decisión de modo que puede volverse rigurosa o laxa, dependiendo en el status acordado a estas prioridades.

La experiencia también sugiere que la toma de decisiones presupuestarias está a menudo influenciada por variables claves seleccionadas. La proporción del déficit o superávit del PBI, la necesidad de financiamiento doméstico, sin financiarse desde el banco central o desde el extranjero, y la parte de importación del presupuesto son algunas de estas variables operacionales claves. La selección de la variable depende de las metas de política económica del país, y el éxito de los instrumentos elegidos depende de la viabilidad de la meta política en sí misma.

Por lo tanto, parece que las teorías discutidas tratan con cuestiones generales y, cuando se aplican a la toma de decisión presupuestarias, no alcanzan para captar la realidad y ofrecer un método científico para el tomador de decisiones. Asimismo, las teorías descriptivas ayudan a explicar algunos patrones de comportamiento pero les falta predictibilidad. La experiencia en toma de decisión presupuestaria indica que es tanto político como administrativa al más alto nivel, por ejemplo, metas, pero en la etapa de la asignación de programas debe tomar en cuenta las restricciones de recursos, criterios objetivos para la evaluación, juegos cooperativos, y negociación. Dentro de las estrechas categorías de los programas, la toma de decisiones colectiva toma lugar conforme a la reglas.

NOTAS

- (1) El proceso de decisión de un individuo se estudia como parte de la psicología mientras que el de una organización se analiza como parte de la administración.
- (2) Para una discusión más detallada de este crecimiento ver Allen Schick (1966), pgs. 243-58.
- (3) Ver Herbert A. Simon (1955), pgs. 99-118; (1959), pgs. 253-80; (1976) y (1979), pgs. 493-513.
- (4) Para una breve discusión de algunas de las teorías del comportamiento en la empresa, ver Aubrey Silbertson (1970), pgs. 511-82.
- (5) R. M. Cyert y J. G. March (1963).
- (6) Ver Andrew T. Cowart y Karl Erik Brofoss (1979); John Crecine (1969); y Donald Gerwin (1971), pgs. 262-91.
- (7) Ver Charles E. Lindblom (1961), pgs. 295-329. Para un suscinto resumen y una evaluación del punto de vista de Lindblom, ver Charles L. Schultze (1968).
- (8) Ver A. O. Hirschman. Estos puntos en común fueron elaborados en un trabajo conjunto por A. O. Hirschman y Charles E. Lindblom (1960).
- (9) Hirschman y Lindblom (1960).
- (10) Roland McKean (1968).
- (11) Como variación, Hirschman (1967) formuló el principio de "mano escondida", de acuerdo al cual los tomadores de decisiones se aventuran en nuevos espacios y "tareas debido a que erróneamente presuponen una ausencia de desafío al parecer la tarea más fácil y manejable de lo que resultará". Esto implica que se inician acciones en la ignorancia de las incertidumbres y dificultades pero la "mano escondida" ayuda porque cada situación aparecerá con un conjunto de acciones terapéuticas insospechadas pero que pueden tomarse en caso de que una amenaza se vuelva realidad. Hirschman buscó ilustrar este principio en referencia a una selección de proyectos cuyos costos fueron inicialmente subestimados y en base a los cuales se tomaron decisiones de inversión. En esencia, Hirschman confía en que cada decisión contiene tolerancias que son útiles durante períodos críticos. La mayor parte de los tomadores de decisiones comparten el optimismo de Hirschman. La mayor parte de los presupuestadores encuentran que la "mano escondida" raramente sale en su ayuda. Realmente, el confiar en este principio puede agravar la situación financiera.
- (12) Ver Amitai Etzioni (1967), pgs. 385-92.
- (13) Ver Yahezkel Dror (1967), pgs. 197-203.
- (14) Ver Anatol Rapoport (1963). Son evidentes enfoques similares en la ciencia de la administración. Por ejemplo, Mary Parker Follett, una de las pioneras en la ciencia de la administración, observó que hay tres formas de resolver un conflicto: dominación, que implica la victoria de un lado; compromiso, que refleja un renunciamiento parcial de cada lado; e integración, que representa un búsqueda de una nueva solución que pueda satisfacer las verdaderas

necesidades de ambos lados. Se reconoció que la dominación resultaría en derrota de un lado dejándolo listo para reasumir el conflicto. El compromiso es insatisfactorio; aquello a que se renuncia depende de la relación del rol y la fuerza de cada una de las partes. Inicialmente esto podría llevar a un aumento de las demandas. La integración se considera más apropiada porque significa una reevaluación mediante (a) separación de las demandas en sus partes constituyentes, (b) examen del significado verdadero de los símbolos y (c) preparación para la respuesta del otro lado. Este enfoque tiene el potencial de extraer unidad del conflicto, a pesar de no ser, en absoluto fácil de lograr.

(15) Esto puede llevar a extensas asignaciones arbitrarias. En Japón, cuando se negocia respecto a la cuenta principal del presupuesto el Ministerio de Finanzas ejerce controles mayores sobre el Programa de Préstamo para la Inversión Fiscal, incluyendo importantes fondos prestados fuera del presupuesto tradicional.

(16) Ver Leif Johansen (1979), pgs. 497-522.

(17) Naomi Caiden y Aaron Wildavsky (1974). pgs. 207-39.

(18) Aaron Wildavsky (1964).

(19) Aaron Wildavsky (1975), pg. 241.

(NT) En inglés: "candle ends" quiere decir que no se puede quemar una vela por sus dos puntas, o sea, que existen limitaciones.

(NT) En inglés: "Managment" que se traduce como administración o como gerencia.

(NT) Traducimos como "debilidad" la palabra "Slack" que significa "aflojamiento, relajamiento, merma, etc."

Planificación y Presupuesto del Desarrollo

por A. Premchand

Este trabajo es la traducción del capítulo 6 del libro "Government Budgeting And Expenditure Controls Teoria y Practica". Fondo Monetario Internacional, Washington D. C. 1983, traducido por Octavio Luis de Barberis, alumno de la "Maestría en Administración Pública" de la Universidad de Buenos Aires.

...estar en el infierno es estar a la deriva: estar en el paraíso es gobernar.
G. B. SHAW, *Hombre y Superman*.

En general, la planificación es de dos tipos -planificación sustantiva y planificación fiscal. La planificación sustantiva también conocida como planificación del desarrollo, involucra la planificación de metas y objetivos sociales y la movilización de recursos naturales, humanos y financieros necesarios para su logro. La planificación fiscal, que es más estrecha en objetivos y es uno de los instrumentos de la planificación sustantiva, consiste en la planificación de los presupuestos futuros -decisiones presupuestarias corrientes y futuras, las implicaciones de la financiación y los métodos para obtener los recursos necesarios y asignarlos de acuerdo con las metas nacionales globales. Este capítulo considera la naturaleza de la planificación del desarrollo y sus relaciones institucionales, operacionales y de proceso con el presupuesto, así como también el rol del presupuesto en el marco más amplio de la planificación nacional. La discusión en este capítulo trata principalmente con las experiencias de los países en desarrollo, mientras las reacciones de los países industriales hacia la planificación son discutidas en el capítulo 7.

La planificación del desarrollo, que es ahora practicada de una forma u otra en más de 100 países, ha sido vista principalmente como una característica de los países en desarrollo. (1) La planificación en un sentido general es, por supuesto, común a todos los gobiernos, aún cuando el énfasis específico y las técnicas de planificación dependen de la filosofía política prevaleciente. En los países en desarrollo, la planificación está principalmente centrada en la delineación del rol del sector público en el desarrollo económico nacional. En los países industriales, el rol del gobierno como inversor, regulador y estabilizador ha sido una influencia principal en la planificación de las actividades del sector privado. En los países en desarrollo, la formulación de planes de desarrollo y estrategias relacionadas en una actividad diferenciada, mientras en los países industriales, algunas de estas funciones han sido asignadas a las agencias de presupuesto. En cada caso, se han presentado problemas con respecto a la naturaleza y la forma de la planificación y el presupuesto del Estado, persistencia de tales problemas y la continúa búsqueda de nuevas alternativas políticas e institucionales merecen una consideración global.

La Naturaleza de la Planificación

La cuestión que no ha perdido vigor a pesar del largo debate, es: ¿por qué planificar?. Esta cuestión ha sido revivida tantas veces que uno recuerda la anamnesia de Platón y las descripciones más gráficas de Geroge Santayana. (2) La razón principal para la planificación económica es la creencia de que el mercado se ha vuelto anárquico, que no puede proveer estabilidad o pleno empleo, que la escasez sería completamente explotada adversamente afectando los intereses

comunes de la comunidad, y que la meta de la equidad no sería alcanzada. Asociado con esto está el reconocimiento de que el objetivo principal de los países en desarrollo es alcanzar el desarrollo económico social, el cual en sí mismo es una tarea de largo plazo.

Si el logro de este objetivo fuera a ser intentado y si el desarrollo fuera a ser ordenado, es necesario establecer prioridades y exponer un plan de acción consistente con los recursos disponibles; canalizar los recursos para servir a la amplia meta del desarrollo o para mejorar los niveles de vida requiere esfuerzos deliberados de planificación para asegurar resultados óptimos. A su vez, estas demandas contribuyen a la idea, como señala Myrdal, que "el estado debe tomar un rol activo, por cierto, decisivo en la economía, por sus propios actos de inversión y empresa, y por sus diversos controles -alicientes y restricciones- sobre el sector privado el estado debe iniciar, incentivar y conducir el desarrollo económico" y que las políticas serían "racionalmente coordinadas y la coordinación hecha explícita en un plan global para varios años hacia adelante."

Si la principal consideración para la planificación económica en los países en desarrollo es la necesidad de un desarrollo ordenado, la principal consideración en los países industriales en los años recientes es la necesidad de minimizar el enfoque ad hoc y gradual de la gestión económica. La difusión de agencias de gobierno y sus funciones ha sido tan extendida en estos países y tan penetrante que la falta de integración no sólo ha sido "destruktiva en su eficiencia sino francamente nociva en su miopía". (4) Como falta de coherencia en los objetivos nacionales ha probado ser un riesgo, la planificación económica es considerada esencial para proveer una guía a los participantes en la economía. Además, otro factor que necesita de la planificación económica es la incertidumbre general enfrentada por la economía. El gobierno tiene que tener en cuenta esto y tomar medidas para tratar con ello. Como expresa el octavo plan nacional francés "cuanto más incierto el futuro, más necesaria la planificación". (5) La necesidad de planificación estatal ha sido implícitamente aceptada en el mundo en desarrollo, aún cuando ha habido diferentes enfoques para las elecciones involucradas en la utilización de recursos y en la forma de planificación, como se discute más abajo. En los países industriales, particularmente en los Estados Unidos, las objeciones a la planificación estatal cubren un amplio campo. La planificación estatal es considerada derrochadora para algunos e infinitamente peor que el mecanismo de libre mercado porque impone sistemas de valores y prioridades que no reflejan propiamente el rol de la comunidad. Se cree que la intervención estatal ha sido responsable de la mentada anarquía en el mercado. (6) Implícito en estos argumentos está el temor de que la planificación estatal pueda ser equivalente a coerción estatal y "socialismo solapado". Las diferencias entre aquellos que están a favor o en contra de la planificación estatal son fundamentales. Sin embargo, dada la alternativa diversos países han optado por la planificación formal. Para los países que han adoptado la planificación formal, la cuestión es académica; para los países que están considerando su introducción, la distinción entre las dos alternativas puede ser vital.

La planificación económica para el desarrollo involucra varias alternativas -sobre los roles relativos de los sectores público y privado, sobre el lugar de la agricultura en la economía, sobre la importancia relativa de la sustitución de importaciones y la promoción de exportaciones, sobre los enfoques para el control de la población o su crecimiento ilimitado, entre estabilidad económica y crecimiento, y entre crecimiento y distribución. Estas alternativas son generalmente de naturaleza política. Si bien las fuerzas económicas, son importantes, ellas no son necesariamente las determinantes últimas de la elección. Una combinación de estos enfoques es usada para formular una estrategia de desarrollo. El interés aquí no está puesto en la estrategia de desarrollo sino en las formas de planificación y sus implicaciones para el presupuesto. Sin embargo, la importancia de la estrategia de desarrollo necesita ser reconocida, ya que el fracaso o éxito de los esfuerzos de planificación es debido por igual a la estrategia adoptada y a los factores técnicos o institucionales.

El crecimiento de la Planificación

En la literatura sobre crecimiento, la planificación ha sido asociada con los movimientos hacia la independencia y como surgiendo después de la Segunda Guerra Mundial. En realidad, los esfuerzos de planificación comenzaron nuevamente a principios de los años 30 en el momento de la Gran Depresión. Los esfuerzos de planificación tuvieron lugar tanto en las colonias como en los países independientes. En la India, por ejemplo, el primer esfuerzo fue un plan de 10 años publicado en 1933, con el objetivo de duplicar el ingreso nacional. (7) México publicó su primer plan en 1934. Las islas Filipinas establecieron un Consejo Nacional Económico en 1935, con responsabilidad en la preparación de programas sectoriales así como también en programas socioeconómicos integrados. (8) Los planes de reconstrucción de postguerra dieron nuevos ímpetus a estos esfuerzos, los cuales aún fueron iniciados en algunas colonias durante la Segunda Guerra Mundial. Por ejemplo, un comité de reconstrucción fue establecido en la India en 1943. Pero, de una manera general, estos esfuerzos recibieron estímulos adicionales a fines de los 40 tanto en las colonias como en los países independientes. Por ejemplo, la Oficina Colonial Británica formuló el primer plan de desarrollo para sus islas en el Caribe en 1945 y otorgó amplios subsidios para este propósito durante los fines del 40 y comienzos de los 50. (9) Los países en latinoamérica que estuvieron libres de los estragos de la guerra y de los efectos de la colonización habían iniciado esfuerzos de planificación organizada a principios de los 50. Argentina preparó su Presupuesto Económico Nacional a comienzos de los 50. México, que fue pionero en la publicación de su plan, posteriormente llevó a cabo sus esfuerzos principalmente a nivel de departamentos hasta 1976, cuando resurgió la planificación nacional. (10) Desde comienzos de los 50, la planificación nacional también recibió una asistencia sustancial de las agencias de desarrollo estatales e internacionales que preferían

otorgar préstamos y subsidios de acuerdo con los planes nacionales de desarrollo.

Los enfoques económicos de los planes y los supuestos subyacentes han evolucionado a través de los años. En el período inicial, la formulación de los planes estuvo influenciada por el enfoque de Harrod y Domar, que sugería que parámetros tales como la razón capital producto y el ahorro como proporción del PBN tendían a permanecer estables y que no necesitaba existir temor a la disminución de los rendimientos. A mediados de los años 50, la planificación se convirtió en sinónimo de industrialización. Más tarde, el énfasis de Rosentein Rodan en el “gran empuje” como una palanca para el resto de la economía prestó apoyo al enfoque de la industrialización. Oportunamente apareció la “causalidad circular acumulativa” de Myrdal y la Filosofía del “despegue” de Rostow de que el crecimiento, una vez iniciado, se alimentaría a sí mismo. La planificación para el desarrollo económico fue considerada esencial para resolver una amplia variedad de objetivos, tales como la aceleración en las tasas de ahorro y de formación de capital, expansión del empleo, mejoramiento en la balanza de pagos, diversificación de la producción doméstica, y autosuficiencia en alimentos y bienes asociados. A mediados de los 70, las metas de crecimiento, fueron moderadas por el reconocimiento de que era necesario prestar igual atención a la equidad. En las últimas tres décadas, los planes que inicialmente fueron considerados para ser símbolos de identidad de la independencia han adquirido múltiples dimensiones. Aún cuando las metas principales siguen siendo las de incrementar la inversión y el crecimiento en el PBN, también se le ha dedicado énfasis a los aspectos menos cuantitativos del crecimiento. Todo esto también ha influenciado las técnicas adoptadas para la planificación y, por lo tanto, los enfoques sobre el presupuesto. Con este objeto estos son considerados en términos de los tipos y técnicas de planificación y las implicaciones para el presupuesto.

Planificación: Técnicas e Instrumentos

La planificación económica es esencialmente de dos tipos -planificación por inducción y planificación por dirección. La primera se basa en el mecanismo de precios, modificado por impuestos y subsidios que dan lugar a la inversión necesaria en las direcciones que son generalmente aceptadas. Este enfoque es la antítesis de la planificación por dirección, que implica una regulación de todos los aspectos de la vida económica. Los adherentes a esta última escuela de pensamiento, quienes están inspirados en una visión paternalista de la función del Estado, afirman que el mecanismo de precios es imperfecto que la adopción de políticas de *laissez faire* no fomenta el bienestar de la comunidad, y que el Estado deberá asumir un rol más activo. Los partidarios del mecanismo de precios sugieren que el problema principal del desarrollo económico es motivar a los millones de personas que constituyen el sector privado y que esto podría ser fácilmente alcanzado a través de incentivos por medio de mandato administrativo. Una visión más pragmática es que hay áreas donde estímulos positivos del

gobierno son necesarios, pero también hay numerosas áreas donde los controles podrían ser contraproducentes y podrían funcionar como impedimentos para la eficiencia económica y el crecimiento.(11) El alcance del apoyo dado a estos dos temas principales y los propósitos de los planes determinan las técnicas específicas de planificación adoptadas por los gobiernos.

Dos tipos de planificación han surgido, dependiendo de la variante económica y los sistemas sociales. Los países que siguen el enfoque direccional se han convertido en economías centralmente planificadas, mientras que aquellos que confían en una combinación de dirección e inducción han sido considerados como economías mixtas (ver Tabla 11 para un marco esquemático de los enfoques y técnicas de planificación).

Tabla 11. Sistema Esquemático

Tipos de planificación	lapso de los planes	naturaleza de la planificac.	enfoque de procedimientos de planificación	instrum. presupuestarios de planificación
Planificación central	mediano plazo (3 a 5 años)	recopilación de programas de inversión pública.	planificación de arriba hacia abajo.	Presupuesto de recaudación.
Planificación en economías mixtas	mediano y largo plazo (5 ó más de 5 años)	sistema económico agregado y planes detallados para inversión pública.	planificación de abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo.	Presupuesto periódico. Presupuesto de desarrollo finanzas externas
Planificación por indicación o concertación.	anuales y mediano plazo.	planificación sectorial	sistemas combinados	Presupuesto de inversión planes de finanzas y crédito.

En economías centralmente planificadas, los principales medios de producción pertenecen a instituciones y empresas del estado, y las actividades y tareas de cada unidad de producción son reflejadas en el plan nacional. Tales planes involucran estimaciones detalladas de balances materiales con sus usos efectivos y deseados. El propósito principal del método de los balances materiales es el de mantener la uniformidad de suministros y utilización de recursos durante un período determinado. El método es empleado a diferentes niveles de agregación -por ejemplo, a niveles sectorial y nacional. En ambos niveles, se necesita un equilibrio entre disponibilidad y uso de recursos. La planificación central involucra la aplicación de medidas para la determinación del producto agregado, inversión, objetivos para cada sector, determinaciones central de precios y regulación de los ingresos personales. Este sistema, ó su énfasis en la estructuración detallada (o, quizás, sobreestructuración) de la economía es practicado en los países socialistas. Durante los años recientes, sin embargo, ha habido una relajación gradual de los controles centrales en esas economías, y una creciente confianza es puesta en el mecanismo de mercado o su praxis. Los presupuestos en estos países no difieren de los planes y son esencialmente expresiones financieras de objetivos cuantitativos.

La planificación en las economías mixtas implica la adopción de dos enfoques -un plan detallado para los gastos del gobierno y una guía informal para el sector privado sobre sus actividades. La formulación de los objetivos globales y la especificación de prioridades -y aún indicaciones de los planes de recursos y de los objetivos sectoriales- son preparadas por el gobierno, pero sus decisiones no reemplazan la toma de decisión del sector privado. La toma de decisión en el sector privado es vista como influenciada por incentivos y un uso selectivo de los instrumentos fiscales. Una combinación ecléctica de planificación detallada y directa de las actividades del gobierno y el uso del mecanismo de mercado por ende influencia las operaciones del sector privado. Una variante de este enfoque es la planificación indicativa utilizada en Francia durante los años 60. Este enfoque enfatiza el proceso de influenciar las operaciones del sector privado a través de la persuasión, mientras áreas tales como el consumo eran reguladas por mecanismos fiscales y monetarios. La planificación indicativa francesa fue emprendida en dos etapas principales. La primera fue para determinar la factibilidad de la tasa de crecimiento para la economía como un todo. La segunda consistió en un análisis y asesoramiento de las demandas de cada industria en términos de sus vínculos con la tasa de crecimiento especificada antes de verificar la consistencia mutua de las tasas de crecimiento globales así como también sectoriales. La segunda etapa fue un ejercicio colectivo en el cual participaban tanto las industrias del sector público como del sector privado. La principal ventaja de este enfoque, que también es llamado planificación por concertación (*l'économie concertée*), es que la planificación es vista en un sistema más amplio más allá de la alternativa tradicional entre el mecanismo de mercado y la dirección y como un proceso horizontal de participación y consentimiento. La planificación entonces se hace posible con el consejo, participación y la aprobación informal, que de algunas maneras crea obligación. Alienta el

intercambio mutuo de información y facilita la coordinación de actividades. En vista del mayor involucramiento del gobierno en la gestión económica y las crecientes dificultades enfrentadas en esa tarea, particularmente el poder de contrapeso de los sindicatos y la rigidez salarial asociada, ha habido un renovado pretexto para una mayor difusión de la concertación. (12) La concertación impone ciertas limitaciones en los diseñadores de políticas estatales. En particular implica que los gastos en elementos infraestructurales deben ser consistentes con la tasa de crecimiento acordada para los diversos sectores. El presupuesto en tales circunstancias está necesariamente subordinado al marco de planificación.

Los planes en los países en desarrollo, al reflejar las dificultades de una economía mixta, tendieron inicialmente a ser lo que despectivamente se llamó "listas de compras". A principios de los 50, los planes eran agregados de proyectos que ya estaban en ejecución o a punto de estarlo. Este fenómeno no era aislado sino que fue aplicable globalmente a países de Asia y África. La unidad efectiva de los objetivos y de las prioridades básicas no fue ensayado de manera coherente, y los planes tentativos de desarrollo subrayaban la necesidad de un marco económico agregado y la formulación de prioridades. Mientras tanto, la falta de datos estadísticos, que impedían análisis económico riguroso de la estrategia propuesta, fue en parte compensado. A mediados y fines de los 60, el rol del Estado en la gestión económica recibió mayor atención y los planes evolucionaron dentro del sistema de cuentas nacionales para asegurar su consistencia. Los planes convencionales buscaban soluciones óptimas, pero faltaba un marco macroeconómico. Los modelos econométricos formales, que expresan las interrelaciones entre las variables importantes de la economía y para los cuales los parámetros son estimados por medio de un análisis de series de tiempo, por lo tanto se pusieron de moda. (13) A comienzos de los 70, el análisis macroeconómico y los modelos econométricos fueron firmemente reconocidos, aún cuando la utilidad de los modelos estuvo viciada en parte por la metodología adoptada y en parte por datos estadísticos deficientes.

Ha habido un creciente reconocimiento, a través de los años, de la importancia de la planificación sectorial, con particular atención a los vínculos intersectoriales y a la necesidad de su armonización. La planificación sectorial permite la formulación de claras submetas dentro del marco previamente establecido de la economía. También ayuda a dirigir los recursos hacia las áreas en donde más se lo necesita. En la práctica, sin embargo, no ha sido alcanzado el potencial total de la planificación sectorial en muchos países por dos razones. Primero, hay una limitación de datos, y a menudo la planificación sectorial ha estado restringida a los sectores más obvios o a aquellos que poseen mejores estadísticas. Segundo, en algunos casos, se temió que los planes sobreconstruidos pudieran reducir la flexibilidad en términos de la revisión de los objetivos del plan. Sin embargo, la mayoría de los planes pasaron de la propuesta de la formulación de estrategias para diversos sectores, las cuales son entonces trasladados a programas y proyectos particulares en el sector público. La planificación sectorial coloca las mayores responsabilidades sobre las tareas de presupuesto en los aspectos financieros de cada sector y sus componentes

requieren ser revisados en cada etapa del ciclo de planificación y presupuesto.

El lapso de los planes también ha sufrido a través de los años un cambio. En los períodos tempranos, cuando los planes eran mayormente consolidaciones de proyectos existentes y propuestos y cuando no había ningún marco macroeconómico, los planes eran quinquenales. A principios de los 60, sin embargo, se hizo evidente que se estaban experimentando dificultades en la implementación de los planes de mediano plazo y que ellos no eran lo suficientemente flexibles para permitir una mayor atención a los problemas de corto plazo. Caídas inesperadas en las exportaciones o en las entradas de ayuda extranjera hicieron dificultosa la adhesión a los planes de mediano plazo. Además en algunos países, la implementación de los planes de mediano plazo, contribuyó al agotamiento de las reservas disponibles del intercambio externo e hizo el financiamiento con déficits. Tal política produjo serios desequilibrios y presiones inflacionarias en la economía, y se hizo claro que eran necesarias políticas y planes mejor adaptados al corto plazo (planes anuales). (14) Además, otro factor que contribuyó a la adopción de la planificación anual fue que la formulación de los planes de mediano plazo llevó más tiempo y el proceso de deliberación política sobre ellos era a menudo lento. Durante mediados de los 60, la India mostró un gran entusiasmo por los planes anuales debido a esta dificultad. La inestabilidad política y la incertidumbre económica así como también el deseo de otorgar una mayor flexibilidad a la planificación para alcanzar una mayor sincronización con el presupuesto anual contribuyó a consolidar el plan anual. Mientras que las razones en cada país pueden ser diferentes, Francia, India, la Unión Soviética y Yugoslavia estaban entre los países que primero introdujeron los planes anuales. Diversos países asiáticos y africanos adoptaron un enfoque similar. (15) En algunos países, los planes de mediano plazo fueron reemplazados por planes anuales.

Los propósitos de los planes anuales son facilitar la conversión de políticas generales en acciones políticas particulares para proveer un correctivo para los cambios en la situación económica y, más significativamente, ser un plan de acción.* Los planes de mediano plazo no debían ser considerados inmutables o mecánicamente implementados. Cada plan anual debía tener su propio foco pero no debía ser visto como una fase independiente. Fue un vínculo que dió continuidad y permitió el cambio. Sin embargo, en relación al plan de mediano plazo tuvo ciertas limitaciones. Por ejemplo, el ahorro, el cual está determinado principalmente por la producción, es un factor exógeno en el plan anual pero es parte del plan de mediano plazo. Operacionalmente, el plan anual consiste en una evaluación del progreso tanto en términos físicos como financieros relativo a los objetivos del plan, un análisis de desarrollos corrientes y un pronóstico del futuro inmediato. Su rol es revisar los proyectos del plan para que los cambios puedan ser realizados y las políticas tiendan a áreas específicas de problemas. El plan anual también presta una detallada atención a las restricciones de recursos y carencias cruciales tales como el intercambio extranjero. En todos estos esfuerzos, el propósito es ajustar las políticas estatales para mantener la estabilidad presupuestaria y económica y la marcha del desarrollo y para asegurar

la consistencia en el marco sectorial. Las implicaciones del presupuesto anual son, en teoría, claras. En tanto es un marco operacional, permite una mayor armonía con el presupuesto y reduce algo de la carga que los presupuestos tienen que llevar en un contexto de mediano plazo. Sin embargo, el éxito alcanzado depende de las maneras en que los planes anuales han colmado sus expectativas.

Las técnicas adoptadas para la planificación son usualmente descriptas en términos de planificación desde arriba hacia abajo, planificación de abajo hacia arriba y sistemas mixtos. En realidad, es a menudo una combinación de la planificación desde arriba hacia abajo y de la planificación de abajo hacia arriba dependiendo de las áreas del plan. Los objetivos nacionales amplios tienden a ser formulados desde arriba o podrían ser una agregación significativa de las preferencias de los diversos niveles del estado de acuerdo a la conducción política. Durante ciertos períodos de conducción nacional, por ejemplo, en la India, Corea y Tanzania el marco de objetivos puede ser definido en la cima y ratificado a través del marco normal de consenso. Con respecto a los análisis y proyecciones económicas, así como también del uso de modelos econométricos, la dirección tiende a ser más desde la cima. Los proyectos y programas incluidos en el plan son generalmente armados desde abajo y son procesados a través de varias etapas de revisión y análisis. Ninguna autoridad central puede esperar recopilar el plan total desde la cima a solas, pero en la especificación final de los objetivos, es bastante probable que los deseos "de los de abajo" no sean debidamente tomados en cuenta y, por lo tanto, las agencias podrían percibir que los objetivos han sido impuestos desde la cima. La formulación de los objetivos a menudo involucra una meta hacia la cual las agencias deberían esforzarse y, por lo tanto, puede ser establecida más alta que lo que la agencia considera factible. Este factor contribuye a la imagen extendida de la planificación desde la cima.

El advenimiento de la planificación del desarrollo también ha conducido al establecimiento de nuevos instrumentos de presupuesto. Tradicionalmente, los presupuestos estatales consistían en un presupuesto de recaudación (entradas), un presupuesto periódico (salidas) y, en algunos casos, un presupuesto de capital. Después de que la planificación del desarrollo se puso de moda, algunos países usaban el presupuesto del capital como un medio para incorporar la mayor parte de los gastos del plan. En unos pocos países, los presupuestos de desarrollo se volvieron coextensivos con el plan. Similarmente, para cubrir los préstamos e inversiones extendidas, se establecieron los presupuestos de inversión. Para facilitar la consideración de la balanza de pagos y para conducir más ordenadamente la administración de los recursos del intercambio extranjero, aparecieron los presupuestos financieros. También, para considerar las implicaciones globales de las finanzas del plan para la administración monetaria y de crédito, muchos países en desarrollo establecieron planes de finanzas y de créditos. Estos eran, sin embargo, informales y no se convirtieron en parte del presupuesto que era aprobado por la legislatura. El crecimiento de la variedad de los instrumentos presupuestarios ilustra las complejidades de la planificación del desarrollo y sus implicaciones para el presupuesto.

El Presupuesto y la Planificación

El presupuesto en el sector público tuvo sus orígenes en la necesidad de dar cuenta al poder legislativo. Su foco, el cual era sobre la asignación de recursos a las diversas agencias y sobre la provisión de una base de control, era diferente de los enfoques en el mundo comercial. En las empresas comerciales, el presupuesto estaba ocupado en la anticipación de las necesidades de inversión, la eficiencia de costos y la contribución del capital de trabajo y otras demandas de inversión. Con el mayor progreso de las actividades industriales, la planificación estuvo asociada en el mundo comercial con la selección óptima de los mercados de productos, con la correspondencia tecnológica y de mercado y con las amenazas de discontinuidad en cada una de estas áreas. La planificación se convirtió en una parte de las responsabilidades de los administradores, y la filosofía de conducción llegó a ser simbolizada por el acrónimo POSDCOIP (planificación, staff, organización, dirección, coordinación, información y presupuesto) que hace tiempo se convirtió en parte del folklore. Oportunamente, el proceso presupuestario juntó el análisis de los problemas y la información relevante para las soluciones, así como también la estructura administrativa a través de la cual las decisiones serían implementadas, controladas, monitoreadas, y evaluadas.

La planificación, en su forma más simple y como fue usada por los estados, es considerada como un pensamiento organizado y racional que es esencial para la determinación de los objetivos nacionales, de los instrumentos a ser usados y de los insumos necesarios. En formas más diversificadas, la planificación es considerada como un curso de acción proyectado, como un medio para alcanzar un fin, como un proceso especial para alcanzar una decisión racional, como la utilización completa de todos los materiales de la comunidad, como un arte, y como un proceso para preparar un conjunto de decisiones para la acción futura dirigida a alcanzar metas por medios óptimos. (16) Los presupuestos y los planes son, por lo tanto, facetas del mismo proceso. El presupuesto sin planificación deja de ser un plan de acción, y los planes que no tienen un reconocimiento realista de las restricciones presupuestarias tienen poco valor funcional. Cada uno disciplina al otro, y los productos finales deberían idealmente llevar la impronta de ambos.

En la práctica, sin embargo, los planes y los presupuestos son diferentes reflejando los enfoques, contenidos y propósitos de cada uno. El plan está interesado en la economía como un todo mientras el presupuesto se interesa con el sector público. La diferencia entre ambos es menor en las economías centralmente planificadas, donde el estado conduce la economía puede no ser muy diferente de la economía total. El lapso y la perspectiva de tiempo pueden también ser diferentes. Los presupuestos usualmente son realizados para un año. Ningún presupuesto puede, sin embargo, ser formulado estrictamente para un año porque deja un legado para el futuro; no es como si cada vez se cancelaran los planes y se comenzara de nuevo. El presupuesto es como un paciente corto de vista cuya visión del futuro puede ser oscura. El plan, como se señaló

anteriormente, también puede ser anual, pero él ve con mayor claridad las implicaciones de las acciones de hoy para el futuro, así como también las demandas para el futuro.

Tanto los planes como los presupuestos están interesados con el análisis político y la asignación de recursos. Las diferencias descansan en la combinación de aspectos económicos y financieros.

En planificación, dominan los aspectos económicos, mientras en el presupuesto se presta más atención a los aspectos financieros. Ninguno de ellos puede ser visto por separado, pero los distintos grados de experiencia y tradición influyen en sus enfoques. (17) Los planes enfocan la economía en términos de diversos sectores. Los presupuestos los ven en términos de sistemas de control sobre el uso de fondos por las agencias estatales. Los planes proveen un marco conceptual y representan el proceso de pensamiento. Los presupuestos son documentos operacionales en base a los cuales se dictan leyes, se dictan fondos, se hacen contratos, se gastan fondos y se da cuenta de ello a la legislatura. A través de los años, los planes han desarrollado su forma de dar cuenta a la legislatura. Los planes son debatidos por la legislatura, pero los hilos de la bolsa sólo son liberados a través de los presupuestos. En el contexto de un plan, los presupuestos proceden bajo la suposición de que las metas ya han sido establecidas y se subordinan a los objetivos planeados. Los planes son la expresión cuantitativa de las metas del estado pero la determinación de los recursos financieros y la responsabilidad por asegurar la implementación de los programas son una parte del marco presupuestario. Por lo tanto, esencialmente, mientras todos los presupuestos son planes no todos los planes son presupuestos. La preparación de ambos tiene lugar dentro de un itinerario especificado, pero la relativa flexibilidad de los planes permite un enfoque deductivo, mientras los presupuestos, constreñidos por el corto período dentro del cual tienen que ser realizados, tienden a ser inductivos. En términos filosóficos, las dos tareas se completan una a la otra.

La simbiosis funcional debería idealmente reflejarse también en formas organizacionales. Cuando la planificación llegó a ser organizada, sin embargo, tomó una forma diferente y se estableció en diversos países, separada de las agencias financieras y presupuestarias. Las consideraciones que influyen en este enfoque van desde las políticas hasta aquellas más pragmáticas. El presupuesto ha sido una parte de la organización estatal, por largo tiempo y posee prácticas bien establecidas, pero estas prácticas no son consideradas enteramente apropiadas para la nueva visión necesaria. En la India, fue reconocido que "hasta el momento no poseemos suficiente conocimiento e información estadística o un control suficientemente extendido sobre la actividad económica", y fue percibido que un cuerpo separado directamente responsable del gabinete sería más apropiado. La planificación debía ser acometida "por una organización libre de la carga de la administración diaria pero que esté en constante contacto con los niveles más altos del gobierno" (18) Consideraciones similares prevalecían en otras partes. Los enfoques rutinarios de las agencias de presupuesto, que tradicionalmente estaban más ocupados con los limitados objetivos de la economía y la regularidad,

parecían obsoletos para llevar a cabo los nuevos desafíos que requerían una mayor conciencia de los desarrollos sociales, económicos y tecnológicos. En algunos países, la planificación fue encarada para todo el país, implicando la necesidad de una mayor y continua coordinación entre diversos niveles del estado. Se creía que las agencias de finanzas y presupuesto, que son una parte del estado, no permitirían la coordinación deseada y podrían dar la impresión de un integración vertical. Por lo tanto, los cuerpos de planificación fueron organizados de manera diferente y se esperaba, en principio, para servir las demandas de los gobiernos provinciales y locales. Sin embargo, como no era demasiado claro el potencial total y las implicaciones de estas organizaciones propuestas, se consideraba mejor organizarlos como cuerpos asesores, dejando la toma de decisión final a los canales estatales normales.

A través de los años, las diferencias organizacionales, filosóficas y políticas y las divergencias operacionales entre las agencias de planificación y de presupuesto generaron, en muchos países una serie de problemas que afectaron a ambos el plan y el presupuesto, así como también el resultado de ambos.

Divergencias entre Planes y Presupuestos

El presupuesto en el contexto del plan de desarrollo tiene una función política y otra programativa. La función política involucra la determinación del tamaño del presupuesto estatal y de la composición de los gastos. La función programática asegura que los programas y proyectos en el plan sean incluidos en el presupuesto y que los resultados esperados por los gastos sean efectivamente alcanzados. En una situación ideal esto sería verdad, pero un rápido vistazo a cualquier plan indica que hay una amplia diferencia entre las situaciones ideales y las presentes. Dependiendo del grado de optimismo o pesimismo del analista, la situación podría ser interpretada tanto como una flexibilidad de los instrumentos para responder a la cambiante situación o como un fracaso de los instrumentos para responder porque no habían anticipado adecuadamente la situación. Aún cuando pueda parecer paradójico, ambas son verdaderas. A través de los años, las economías han sido amortiguadas por corrientes cruzadas que han requerido cambios en los planes. Los planes y los presupuestos, por su parte, revelan que no han anticipado completamente algunos de los desarrollos en la economía. Estas conclusiones son inevitables "ex post", pero es discutible si se podría haber llegado a un mejor pronóstico en esas situaciones. Los países que experimentaron el éxito ilustrarían mejor la planificación y, a la inversa, aquellos que experimentaron estagnación o caídas en las tasas de crecimiento pueden haber tenido una mala planificación o asesoramiento político. Los éxitos y los fracasos son más fáciles de explicar "ex-post". Pero el éxito podría no prestarse a un tratamiento repetitivo porque, como se señaló anteriormente, las diferencias institucionales entre países actúan tanto como restricciones o como impulsores. El propósito aquí es examinar las divergencias entre los planes y los presupuestos, así como también hasta qué punto ellos están influenciados por diferencias en los

factores de planeamiento y procedimientos organizacionales.

Un área importante en la cual los planes y presupuestos de desarrollo deben ser congruentes es la de "finanzas del desarrollo" que comprende movilización de recursos y asignación de recursos. En un gran número de países en desarrollo tanto los planes como los presupuestos de desarrollo estiman la recaudación en términos de ahorro público (o balances de la recaudación al nivel de presión tributaria existente antes del plan), excedentes de las empresas públicas, recursos externos (incluyendo créditos del extranjero), impuestos adicionales y el alcance de la financiación del déficit. La planificación de la recaudación, como ya se hizo notar, no ha recibido ni la importancia debida ni la atención del público, en parte por su naturaleza misteriosa y en parte debido a la división del trabajo en la organización. La recaudación impositiva ha sido tradicionalmente un área reservada a las agencias impositivas y las agencias de planeamiento no han tenido ni el poder ni la rigurosidad técnica para llevar a cabo la necesaria planificación financiera. Esto tiene un efecto doble. En primer lugar, las agencias de planeamiento se han contentado con estimar los recursos en forma global, dejando el trabajo más técnico a las agencias impositivas. En segundo lugar, en algunos países donde aparecían nuevos recursos, como por ejemplo ayuda externa, las organizaciones de planificación adquirieron control sobre su administración. En algunos países, como la República Islámica de Irán, la asignación de la recaudación fue también transferida de la agencia de recaudación o de presupuesto a la agencia de planificación. La planificación de la recaudación no requiere una transferencia de las jurisdicciones respectivas a la agencia de planeamiento pero implica que debe realizarse con fundamentos realistas. Se ha obtenido recaudación adicional con mayor grado de éxito mediante medidas impositivas que por otros medios. Por ejemplo, en la India las estimaciones de impuestos adicionales fueron cumplidas (y aún excedidas) durante el segundo y tercer planes quinquenales y los planes anuales que siguieron. En algunos otros países, sin embargo, esto no fue así pues el presupuesto no "incorporó las medidas políticas requeridas para el éxito del plan" (19) Esto se debió a su vez al hecho de que los planificadores fueron capaces de suponer que los esfuerzos necesarios serían realizados pero no dieron importancia a las dificultades políticas. A pesar de que se marcan diferencias entre planificadores y presupuestadores estos roles no son independientes uno del otro y cada uno involucra un poco del otro. En realidad en la India la estimación de recursos para el plan es una responsabilidad común de las agencias de planeamiento y las finanzas.

La estimación de balances de la recaudación actual, del excedente de las empresas públicas y de la ayuda extranjera incluidas tanto en planes como en presupuestos han demostrado ser demasiado optimistas. Los planes a menudo no tuvieron los detalles o especificaciones necesarios ni tuvieron en cuenta la tasa de crecimiento de los gastos. La India a mediados de la década del 60 y Kenia a mediados de la década del 70 supusieron en sus planes de desarrollo que la tasa de crecimiento de sus gastos no dedicados al desarrollo se limitaría al 3,5% anual, pero esto demostró ser una gran subestimación. La recaudación de las empresas

públicas representa un área importante que se considera en el capítulo 14. La ayuda extranjera es considerada como una cifra alta como reflejo de la necesidad de ayuda o como una meta más que una cuestión práctica. De esta forma toda la base de recursos del plan tiende a ser irreal. Como resultado, los presupuestos terminan actuando como principales correctores del plan y de la economía. Pero como el tamaño del plan fue determinado por la disponibilidad de recursos y luego fijado en términos de sus imperativos, la implicancia fue que el plan debía ser llevado a cabo aunque su ejecución requiriera financiamiento masivamente inflacionario. Otro aspecto importante fue que el plan y el presupuesto fueron encarados como ejercicios financieros con poca o ninguna atención dada el impacto de la movilización de recursos propuesta sobre la actividad productiva, el consumo, la distribución y la inflación.

La asignación de recursos también revela un número de divergencias entre el plan y el presupuesto. Dos características dominaron los primeros planes. Se marcaron metas irreales que forzaron la capacidad de los mecanismos administrativos. Los planes eran también imprecisos y no siempre representaban decisiones específicas de inversión relacionadas con los objetivos nacionales. Esta situación inicial puede haber sido debida en parte a un deseo de minimizar el conflicto pero en su mayor parte se debió a cronogramas que no permitirían la consecución de las ambiciones. Aunque algunos de estos problemas han sido mitigados, la experiencia de las últimas tres décadas muestra que las divergencias entre planes y proyectos no eran sorprendentes dado que los planes no estaban suficientemente articulados y los presupuestos debían compensar estas deficiencias. Aún cuando, en una situación ideal, los presupuestos debían seguir los preceptos en el mundo cotidiano parecía que los presupuestos debían compensar las falencias de los planes. Específicamente, los planes no mostraban un marco de inversiones consistente y la cantidad de detalle variaba de sector en sector.(20) Aún más significativo es que proyectos y programas que no habían sido revisados cuidadosamente eran incluidos en el plan. Como la inclusión en el plan otorgaba de por sí legitimidad, estos debían ser incluidos también en el presupuesto. (21) Por ejemplo, aproximadamente un tercio de los gastos aprobados en el presupuesto de Bangladesh en 1976/77 eran para proyectos todavía no aprobados o ni siquiera examinados. A parte de las implicancias de una falta de programación previa esto significó la asignación de recursos escasos a programas que presumiblemente no estaban listos, mientras que aquellos que sí estaban listos para implementación vieron negada su asignación. En parte esto se debió al desmedido énfasis dado a metas financieras que llevó a agencias operacionales a sentirse obligadas a incluir programas que no habían sido apropiadamente evaluados.

En algunos países, la determinación del tamaño del presupuesto se basó en los términos de los niveles indicados en los planes. Sin embargo, como no fueron ajustados por inflación, por el clima económico o por los deslices en la implementación, el resultado de los presupuestos tendió a ser diferente de los planes. Implícita en el proceso está la relativamente baja atención dada a la anualización de los gastos. Mientras que esta situación ha sido mitigada,

dependiendo del progreso hecho en la formulación de planes, los planes en sí no han dejado de tener problemas para especificar el monto anual de gastos. Una consecuencia de este enfoque ha sido la amplia subestimación de los gastos en los planes. Por ejemplo, en la década del 79 el presupuesto de Sri Lanka rutinariamente preveía un gasto 20 % menor para compensar una sobreestimación estructural. Otra característica era que los planes no habían tomado en cuenta gastos que continuaban en proyectos ya completados; el no reconocer esto llevó a distorsiones en el proceso de toma de decisiones y a aumentar el déficit presupuestario. Una importante limitación de los planes es la falta de planes de contingencia para efectuar ajustes de corto plazo en gastos cuando lo exige la escasez de recursos, pasando esto a ser responsabilidad de los presupuestos.

También se encuentran divergencias entre planes y presupuestos a nivel de procedimientos. En distintos países se usan varios procedimientos y cronogramas para la compilación del plan o presupuesto del desarrollo y del presupuesto ordinario. En algunos países, los presupuestos de desarrollo son compilados por la agencia de planificación y el presupuesto ordinario es determinado por las agencias de finanzas. La revisión en la agencia de planificación enfatiza los aspectos económicos mientras que la de las agencias de finanzas enfatiza el aspecto financiero. Como las diferentes agencias usualmente trabajan en aislamiento generalmente hay una gran diferencia entre los dos aspectos. El presupuesto ordinario es más detallado, mientras que a menudo el presupuesto de desarrollo es breve. La estructura del presupuesto es también diferente a la del plan. La armonización de los enfoques de presupuestos ha sido uno de los principales objetivos de las reformas presupuestarias desde principio de la década del 60, pero algunos problemas persisten. A través de los años, la unión del plan anual y el presupuesto ha sido una fuente de irritación. Idealmente, el plan anual debería apoyarse en la economía y proveer la guía necesaria para la formulación del presupuesto. En la práctica, sin embargo debido a la política y a diferentes cronogramas de los planes anuales han sido preparados después del presupuesto. Por lo tanto, los planes dejan de ofrecer un marco consistente o la guía visionaria para la formulación del presupuesto, pasando en algunos casos la responsabilidad de planificación a la agencia de presupuesto. En muchos países, los procedimientos para diseño del presupuesto anual han mejorado recientemente. Se debe mencionar específicamente el presupuesto de recursos totales preparado anualmente en Corea, que fija prioridades y asigna fondos para varios sectores.

La divergencias entre planes y presupuestos son en parte adjudicadas a las formas organizacionales separadas de las dos agencias que reflejan las diferencias fundamentales en enfoque de planificadores y presupuestadores. El presupuesto es visto por esta escuela de pensamiento como una forma especializada de visualizar los problemas que incluyen ciertos valores relativos a política fiscal y coordinación. El presupuestador es considerado conservador y por lo tanto, inclinado a reducir los gastos por estar preocupado por los incrementos anuales. El planificador, por otra parte, es considerado un gran gastador, inclinado a

apoyar el aumento del gasto. En su proceso de decisión, el planificador puede ser más racional enfatizando la eficiencia en las asignaciones. Las implicancias de estos enfoques ya han sido consideradas. La literatura muestra casos extremos de estas descripciones, asignándoseles las diferencias entre planes y presupuestos, (22) Ya se ha señalado en este capítulo que es demasiado simplista visualizar estas divergencias sólo como un problema entre dos organizaciones, pues en la práctica el proceso de decisión se fragmenta entre diferentes instrumentos y unidades que están organizadas y que los problemas están relacionados a las técnicas y a la coordinación entre las diversas divisiones del gobierno. Más importante es el hecho de que las divergencias, a través de los años, han contribuido al establecimiento de nuevos valores en la administración y a crear nuevos problemas. Estos penetrantes problemas necesitan más atención. El más importante es el dualismo.

El Problema del Dualismo

Boeke, en su trabajo pionero sobre sociedades duales (23) se refirió esencialmente a la clara separación de dos estilos sociales sincrónicos y plenamente desarrollados que en la evolución normal, histórica, de las sociedades están separados por formas de transición. Aclaró, sin embargo, que uno de los sistemas prevalentes (en realidad, siempre el más avanzado) "habrá sido importado del extranjero y habrá obtenido su existencia en el nuevo contexto sin haber sido capaz de desplazar completamente ni asimilar al sistema social desarrollado en lugar". También sugirió que seguramente existiría un choque entre el estilo importado y el estilo nativo. Al extender este enfoque a la administración financiera del gobierno debe reconocerse como se describió antes, que estos sistemas han sufrido varias adaptaciones en su implementación en países en desarrollo. También debe considerarse lo que ocurre entre estilos tradicionales de control financiero y los nuevos sistemas de planificación, más como conflicto que como choque. Un choque implica una pelea en la que uno de los contendientes debe ceder ante el otro. Aunque Boeke aplica su tesis del dualismo primariamente para enfatizar el contraste entre sectores de subsistencia y sectores de intercambio, se han realizado más recientemente intentos de extender este enfoque a un espectro más amplio de dicotomías económicas y sociales.

El dualismo, que refleja dos enfoques separados de las cuestiones presupuestarias es, por una parte, principalmente el resultado de la continuación de instituciones tradicionales y enfoques relacionados y, por la otra, la emergencia de nuevas instituciones y enfoques que reflejan las exigencias del desarrollo. (24) La existencia simultánea de estas dos variantes y su trabajo diario tienen un vasto impacto en la estructura íntima de las instituciones y en los enfoques para formulación e implementación de políticas. Mientras que es discutible si este tipo de dualismo ha dificultado o facilitado el desarrollo económico, es indudable que ha dado lugar a numerosos problemas y, en alguna medida, conflictos evitables.

Basándonos en la experiencia de una cantidad de países en desarrollo, podemos enumerar ciertos aspectos del dualismo. En primer lugar, han surgido, reflejando demandas económicas e institucionales, estructuras presupuestarias duales y múltiples. Seguidas por marcos normativos duales para la formulación de presupuestos (tabla 12). Este dualismo ha contribuido a la predecible existencia de una "brecha de proyectos" en el presupuesto de desarrollo (o de capital), mientras que actitudes conservadoras, hacia el presupuesto ordinario han fortalecido el deseo de recurrir a mecanismos escapistas. En segundo lugar, ha surgido, como consecuencia del dualismo, un nuevo tipo de distribución del poder. Los proyectos de desarrollo están a menudo acompañados por una sustancial descentralización del poder hacia los niveles operacional y gerencial, mientras el poder respecto al gasto sobre el presupuesto ordinario continua estando fuertemente centralizado en los ministerios de finanzas o las oficinas de presupuesto. En tercer lugar, el control financiero ha cambiado de forma que el grado de control varía con la naturaleza de la moneda. Tiende a ser relativamente laxo cuando los gastos se realizan en moneda nacional y se hace rígido y centralizado cuando los gastos son en moneda extranjera. En cuarto lugar, el dualismo también ha dado lugar a una cantidad de problemas institucionales. Por ejemplo, los sistemas tradicionales de contabilidad y auditoría no fueron capaces de desarrollar nuevos enfoques para el tratamiento y evaluación de los gastos (25) En consecuencia, las organizaciones de planificación desarrollaron su propias instituciones de evaluación que en ocasiones se superpusieron con oficinas de auditoría. Los enfoques duales han resultado, a través de este período, en el endurecimiento de los respectivos puntos de vista y el desarrollo de esferas diferenciadas de actividades institucionales.(26) Pero la forma en que este endurecimiento ha ocurrido no es mediante el reconocimiento del dualismo y su amplia prevalencia en el gobierno sino como parte de una política de sistemas, una lucha por los procesos mediante los que se toman decisiones o se diseñan políticas más que por la naturaleza de las políticas. Las diferencias en políticas se convierten en cuestiones principales que pueden dividir al gobierno mientras que diferencias menores acerca de quien debe tomar decisiones tienden a convertirse en cuestiones irritantes que llevan a demoras y a actividades improductivas.

Algunos aspectos de políticas de sistemas aparecieron en la etapa inicial cuando las agencias de finanzas sintieron que su poder tradicional era erosionado por los mecanismos de planeamiento. Pero sus reacciones fueron ambivalentes. Algunas veces rehusaron ceder el poder y buscaron recuperar toda parte de él que hubieran perdido en diversas etapas de los procesos de planeamiento y de presupuesto.(27) Esto significó determinar el tamaño del plan y su financiamiento en el ministerio de finanzas o determinar el presupuesto anual antes que el plan anual y los cuerpos de planificación debieron conformarse con el asunto más rutinario de revisar proyectos de desarrollo. En gran parte el desplazamiento de poder dependió del balance de fuerza política entre las agencias de finanzas y de planeamiento. La experiencia disponible indica que hay agencias de planeamiento que tienen precedencia sobre los ministerios de finanzas y países donde el ministerio de finanzas continúa manteniendo su

tradicional primacía. La contribución de la política de sistemas fue obligar al planificador a abandonar los enfoques racionales y hacer mayores ajustes al contexto político. A pesar de que estos ajustes implicaban una clase diferente de racionalidad, también se demostró, que la planificación no puede trabajar en aislamiento y que era parte del mundo real. (28)

Tabla 12. Dualismo en la Administración Financiera del Gobierno

Area	INSTRUMENTOS Y ENFOQUES	
	Tradicionales	Recientes
Estructura presupuestaria	Presupuesto de recaudación	Presupuesto de desarrollo
Cobertura	Ap. 70% del presupuesto	Ap. 30% del presupuesto
Período	Usualmente anual	Puede exceder el año
Naturaleza de la toma de decisiones	Por partes, cualitativa, restrictiva	Global, cuantitativa, considera el futuro
Influencias en la toma de decisiones	Énfasis en el superavit actual	Presiones del desarrollo económico y de los programas de ayuda extranjera.
Despliegue de recursos escasos, como intercambio extranjero o fuerza de trabajo.	Prácticas restrictivas	Preferencia a proyectos de desarrollo
Presentación del presupuesto	Presentación línea/item de estimaciones	Presentación globalmente basada en el programa
Administración del presupuesto	Estricto control de los items	Mayor delegación del poder financiero y responsabilidades administrativas en las agencias ejecutoras
Informe de avance	Limitado a gastos financieros; infrecuentes	Análisis de desfases y sobrecostos; es frecuente el seguimiento
Contabilidad	Más preauditoría, debido a tradición	Menos preauditoría y ausencia de detalle debido a falta de normas contables
Auditoría externa	Consignación rutinaria y auditoría financiera	No hay enfoque nuevo

Alternativas: Integración o separación

El conflicto entre organizaciones y la prevalencia de la política de sistemas han contribuido a través de los años a situaciones que no son eficientes y que incluso pueden haber funcionado distrayendo la atención de cuestiones políticas más importantes. Las soluciones a los problemas fueron buscadas en una época mediante la integración de las dos funciones. Hubo dos tipos de propuestas de integración: que el planeamiento debiera asumir funciones presupuestarias y que el presupuesto debiera incluir planificación. Aunque el problema en sí fue considerado principalmente aplicable a países en desarrollo, la fundamentación teórica para ambos vino de las democracias occidentales. Bloch Laine argumentó que sin importar el nivel de consultas entre agencias de presupuesto y de planeamiento, la existencia de las primeras con responsabilidad final respecto al gasto público podría ser de por sí una fuerza negativa y oponerse a los puntos de vista más expansionistas de la agencia de planeamiento. (29) Él, por lo tanto, recomendó, un Ministerio de Planeamiento que incluyera las secciones del Ministerio de Finanzas que ejercen el control financiero, asegurando así que el presupuesto anual estuviera integrado con el plan. Se encuentran en la práctica variantes de este enfoque donde la Oficina de Presupuesto funciona como parte de la Oficina de Planificación Económica. En Brasil, el Ministerio de Planeamiento es responsable del presupuesto anual. Una versión menos sofisticada es que la agencia de planeamiento sea responsable de parte del presupuesto. Esta práctica, como se mencionó antes, ha contribuido en realidad al dualismo.

En forma similar, en las etapas tempranas de los sistemas de planeamiento, programación y presupuesto (PPBS) en los Estados Unidos, el planeamiento fue incluido para definir todas las funciones del presupuesto y el diseño del presupuesto fue considerado solamente como una determinación de hombres, materiales y provisión de recursos en el presupuesto (ver capítulo 11). La fase de planificación debía incluir evaluación y comparación de varias actividades gubernamentales en términos de sus contribuciones a los objetivos y aspectos relacionados. La agencia que debía realizar esto no estaba claramente especificada ni se consideraba necesaria dicha especificación ya que no existía en los Estados Unidos una agencia de planificación separada. El trabajo fue encarado como parte del ciclo anual con subdivisiones apropiadas para el planeamiento, la programación y el diseño del presupuesto, asegurando un enfoque ordenado. (30) El planeamiento debía ser una parte integral del sistema y debía ser encarado por la agencia de presupuesto. Este ambicioso enfoque fue influenciado, entre otros factores, por el miedo, por una parte, de que una ampliación de la brecha entre planeamiento y presupuesto tendiera a generar un aire de irrealidad mediante una necesidad compulsiva de separarse de los modos tradicionales y, por otra parte por el punto de vista de los economistas que sentían que el planeamiento involucraba un mayor grado de centralización que, a la vez, era útil para la toma de decisiones en el gobierno. Parece, sin embargo, que este enfoque también ignoró las implicancias institucionales de esa integración, siendo uno de los

problemas del presupuestador, por tradición, estar pobremente equipado para ser un visionario. Aún más importante era el peligro de que las demandas y procedimientos operacionales del diseño del presupuesto pudieran eliminar la creatividad requerida para un buen análisis. (31) Aún la integración requiere mecanismos de coordinación entre las dos grandes funciones y a menos que estos sean adecuadamente cuidados la integración por sí no resolvería los problemas. La integración puede también llevar a la creación de una organización monolítica que puede ser más problemática. La experiencia práctica revela que países en desarrollo que abarcan desde Bahamas a Zambia han pasado por un ciclo de operaciones. Las agencias de planeamiento fueron inicialmente organizadas como agencias separadas y juntadas luego con finanzas bajo el mando de un solo ministro, disposición, que resultó algo inmanejable. Sin técnicas apropiadas de coordinación no se pudo obtener un trabajo armonioso. En alguna forma esto era inevitable donde se consideraba que el problema existía entre dos funciones en lugar de construir una red de relaciones ente diferentes unidades que funcionan dentro del presupuesto y el planeamiento. (32) Además, algunas de estas unidades desarrollaron un estilo propio sin considerar la estructura organizacional formal de planeamiento y presupuesto. Al agregar otras consideraciones políticas, la forma integrada fue nuevamente dividida y planeamiento y finanzas comenzaron a funcionar separadamente. En cada caso, sin embargo, hubo razones válidas a favor de cada dispositivo aunque su contribución fue limitada donde los problemas eran de la política más que organizacionales.

Mejoras

Los problemas citados fueron reconocidos y se hicieron esfuerzos para resolverlos. Algunas de estas mejoras han sido ya mencionadas y el actual estado del planeamiento refleja este crecimiento evolutivo. El impacto de las mejoras puede no ser siempre evidente ya sea porque son lentas en llegar, por un cambio en el clima económico en el intervalo o por ambos. Las mejoras y enfoques reconocieron que si se iba a lograr una relación armoniosa debían cambiar tanto planeamiento como presupuesto. Este reconocimiento es significativo en sí mismo, por cuanto significa que el amargo debate sobre quien era responsable ha terminado. Las mejoras pueden ser analizadas como logros organizacionales y logros técnicos.

En lo organizacional, se hizo un significativo esfuerzo en una cantidad de países para mejorar la coordinación en los niveles de procesamiento y de trabajo. A nivel de procesamiento, los enlaces entre análisis macroeconómico, planeamiento sectorial y presupuesto fueron reconocidos y se establecieron procedimientos para coordinarlos. Al nivel de trabajo, se organizaron equipos conjuntos que comprendían representantes de finanzas, planeamiento y la agencia que ejecutaba el gasto. Para facilitar los enlaces del presupuesto se introdujo una clasificación mejorada, con una base uniforme para el plan, el presupuesto y las cuentas. (En India y Corea se realizó considerable progreso en esto).

En términos de logros técnicos, ha aumentado el uso de técnicas mejoradas para el planeamiento sectorial. Un mayor énfasis en el planeamiento sectorial ha dado oportunidad para desagregar el plan nacional en detalle y permitir trabajar más directamente con los ministerios y agencias y mejoró la participación de los niveles gerenciales en la formulación e implementación de planes. Similarmente, una mejora del planeamiento anual ha facilitado la creación de una buena correlación con el presupuesto anual. También se han realizado esfuerzos para mejorar la programación por presupuesto de cada proyecto principal incluido en el presupuesto. Como parte integrante de este esfuerzo se realizan cálculos del cronograma exacto de gastos para años subsiguientes y de su efecto anual en el presupuesto operacional. Las mejoras son modestas y las dimensiones de las tareas remanentes se distinguen con mayor claridad cuando se reconoce que pocos países han sido capaces de obtener un progreso global en las áreas antes mencionadas. Como señala un informe de las Naciones Unidas, "los resultados en muchos casos dejaron mucho que desear, por varias razones". (33) La continua tarea de administración financiera del gobierno hace imperativo que se dedique más atención a estas áreas.

NOTAS

- (1) para una lista completa de los países que tienen planes de desarrollo de mediano plazo o anuales, ver Banco Mundial (1973)
- (2) Santayana escribió en Tipperary "cada generación rompe la cáscara de su huevo con el mismo apuro y la misma seguridad que la última, picotea los mismos guijarros indigeribles, sueña los mismos sueños u otros tan absurdos como ellos, y se oye algo de lo que los hombres anteriores han aprendido por experiencia corrige sus conclusiones por sus primeras impresiones y se apura a recorrer cualquier sendero no concurrido que encuentre atractivo para morir en su propia forma o hacerse sabio demasiado tarde y sin propósito".
- (3) Gunnar Myrdal (1970), pg. 175.
- (4) Durante 1975 se realizaron serios esfuerzos en los Estados Unidos para organizar un foro de planeamiento nacional. Para la cita mencionada y los razonamientos asociados, ver Hubert Humphrey (1975), pg. F. 12.
- (5) 8o. plan 1981-85, citado en A. Latham-Koenig (1980), pg. 16.
- (6) Thomas A. Murphy (1975), pg. F12. Para una exposición mas reciente de las virtudes del mecanismo de mercado y los problemas de la planificación, ver Milton Friedman (1979), pg. 289. Exponentes anteriores de este enfoque incluyen a Frederick Von Hayek, "El camino a la servidumbre", y Ludwig Von Mises, "Socialismo".
- (7) Para un relato detallado del crecimiento de la planificación en la India, ver Premchand (1966b), pgs. 130-35.
- (8) Ver Naciones Unidas, "Government Budgeting and Economic Planning in Developing Countries" (1966b).
- (9) Ver Barbu Niculescu (1958). Para una descripción de subvenciones y el estado de las finanzas en alguna de las Indias Occidentales, ver J. R. Hicks y U. K. Hicks (1955); y A. R. Prest (1957).
- (10) Para un relato de los subsiguientes esfuerzos y problemas, ver John J. Bailey (1980).
- (11) Para una aplicación de los efectos relativos de los controles e incentivos, particularmente en el área de comercio exterior, ver Emile Depres (1973). Capítulo 9 (pgs. 133-45) es una reproducción del memorandum de Depres, "Distorsiones de Precios y Planificación del Desarrollo: Pakistán", dirigido al Consejo de Planificación, Gobierno de Pakistán, 1956.
- (12) Ver David Coombes (1974), pgs. 86-94; y Norman H. Keehn (1973), pgs. 538-62.
- (13) Ver comisión Económica para Asia y Lejano Oriente (1969), pgs. 31-49.
- (14) Para un caso de estudio en Túnez durante este período, ver Sadak Bahroun (1971), pgs. 60-95.
- (15) Para una revisión de los enfoques en los países asiáticos, ver Comisión Económica para Asia y el Lejano Oriente (1969), pg. 31. En los primeros años de la introducción de esta técnica era considerada un "área débil" que requería mayor atención (ibidem, pg. 32).
- (16) Para una interesante puesta al día de estas definiciones, ver Yehezkel Dror

- (1963), pgs. 44-58 y Bertram Gross (1962).
- (17) Ver Gerhard Colm (1968); y A. W. Johnson (1959), pgs. 145-53.
- (18) Ver Premchand (1966b), pgs. 124 y 128.
- (19) Ver Naciones Unidas, op. cit., pg. 4.
- (20) Para un revisión de las experiencias de diversos países asiáticos, ver Dennis A. Rondenelli (1978), pgs. 45-74. También ver Edward Mason (1964).
- (21) En Japón, por ejemplo, los planes de mediano plazo preparados por la agencia de planeamiento económico fueron frecuentemente utilizados por las agencias ejecutoras para fortalecer sus argumentos para la inclusión de sus programas en el presupuesto. Aparentemente, sin embargo, el éxito de esta estrategia fue limitado. Ver John Creighton Campbell (1977).
- (22) Caiden y Wildavsky (1974) sugieren que el Ministerio de Finanzas tiende a incorporar contadores, abogados y técnicos de bajo nivel y que los cuerpos de planeamiento tienden a tener economistas y otros "cuya lógica es vencer al aparato regular", pg. 241. Esto implica un juicio de valor en cuanto a que personal que no sea economista no funciona demasiado bien en planificación y que los economistas asumen la responsabilidad de reformar el gobierno. Debemos admitir que ninguna de estas proposiciones es sostenible: varios cuerpos de planeamiento tienen más administradores que economistas y algunas agencias de presupuesto que han mostrado mayor confianza en los abogados han funcionado muy bien (por ejemplo, la República Federal de Alemania).
- (23) Ver J. H. Boeke (1953). Para ampliaciones recientes del enfoque, ver I. Adelman y C. T. Morris (1967).
- (24) Hoselitz (1963) observa "por un lado, las formas tradicionales de gobierno y administración son ensalzadas y al mismo tiempo la presión por mejoras económicas crea tensión en el desarrollo de una burocracia racional moderna" pg. 183. Sin embargo, no intenta evaluación alguna de sí las nuevas instituciones que han llegado a ser organizadas tienen las características de una burocracia moderna o son sólo variaciones de las instituciones existentes. Ver Hoselitz, Bert, en J. La Palombra, ed., "Bureaucracy and Political development" (1963).
- (25) Un problema similar fue experimentado por los países industriales en un período temprano. Para una discusión de estas experiencias, ver E. I. Normanton (1966).
- (26) Riggs argumenta que "el fenómeno del desarrollo incluye la diferenciación de estructuras separadas para brindar servicios y que al hacerlo pueden aparecer estructuras adaptadas de modelos occidentales. Sin embargo, la vieja base institucional del sistema tradicional subsiste. A pesar de encontrarse erosionada y, sitiada, lucha para mantenerse viva, para retener posiciones de influencia...encontramos entonces, en una sociedad en transición, una situación dual. Al principio, las instituciones de tipo occidental coexisten con las instituciones nativas de tipo tradicional en un patrón complejo de superposiciones heterogéneas" (ver Fred Riggs "Bureaucrats and Political development: A Paradoxical View", en La Palombra (1963), pg.

- 123). Riggs no extiende su análisis para inquirir si una tal coexistencia sería pacífica o no. Tampoco considera si la coexistencia sería más fácil y la transición más suave en el caso de que las instituciones de estilo occidental fueran hibridizadas para cumplir con exigencias locales y mezclarse con facilidad en el contexto nativo.
- (27) En la India se consideraba que la relación entre agencias de planeamiento y de finanzas se basaba en una división de responsabilidades siendo las finanzas responsables de la implementación del plan mientras que la responsabilidad de la Comisión de Planeamiento era el análisis, la revisión y la asesoría. Ver Premchand (1966b), pg. 133.
- (28) Para un análisis de estos aspectos, ver S. Kenneth Howard (1970), pgs. 151-52.
- (29) Ver F. Bloch-Lainé (1962). También ver G. Denton (1968), pgs. 241-42. Una exposición más reciente de un punto de vista similar se puede encontrar en Stephen Marglin, Partha Dasgupta y Amartya Sen (1972). Aún reconociendo que el presupuesto es el filo de la espada del planeamiento nacional ellos consideraban que los ministros de finanzas son a menudo conservadores, anticuados y preocupados por cuestiones cortoplacistas y, por lo tanto, sugirieron que la integración es el paso más importante para la introducción de cualquier análisis cuantitativo.
- (30) Ver David Novick (1965).
- (31) Wildavsky (1969) escribió con intención de rescatar la planificación de políticas del arnés del PPB, pgs. 835-64. Schick (1969) llega a la misma conclusión pero por razones diferentes. Para él el planeamiento necesita estar separado porque el presupuesto de la rutina se realiza sólo durante una parte específica del año y, globalmente, los presupuestadores están aislados del mundo externo. El retrato que hace Schick de un presupuestador no es, afortunadamente, típico (ver "Systems for Analysis: PPB and its alternatives", pgs. 817-34). Ambos trabajos están incluidos en United States, "The Analysis and Evaluation of Public Expenditures: The PPB System", vol. 3.
- (32) A. W. Johnson (1959) advirtió que la integración de las agencias sin desarrollar los necesarios elementos de coordinación tendría consecuencias indeseables (pg. 153).
- (33) Ver Naciones Unidas, Survey of Changes and trends in Public Administration and Finance for Development (1978b), pg. 37.

Presupuesto, Inflación e Indexación

por Mario Damill y José M. Fanelli

PRESUPUESTO, INFLACION E INDEXACION¹

PARTE I. EL PRESUPUESTO DE COMPETENCIA

I. Introducción

El objetivo central de este trabajo es el de analizar y evaluar comparativamente un conjunto de propuestas alternativas de ajuste o indexación de las partidas nominales del presupuesto público. Junto a otros caminos posibles, orientados a adaptar el proceso de presupuestación a las condiciones inflacionarias, se considera también una versión "estilizada" de las prácticas seguidas habitualmente en la Argentina. Distintos esquemas son estudiados y comparados enfatizando los aspectos relativos a la consistencia macroeconómica de las decisiones correspondientes a la fase de elaboración del presupuesto. Algunas de las conclusiones, sin embargo, podrían resultar de interés para la fase de ejecución presupuestaria, puesto que raramente se exploran en forma sistemática los aspectos de consistencia de medidas no previstas en el presupuesto y que suelen ser inducidas por cambios, también imprevistos, en las tasas de inflación. En su segunda parte, el estudio se extiende a las relaciones del presupuesto de competencia y el presupuesto de caja en un contexto inflacionario.

El presupuesto del sector público es una herramienta fundamental de la política fiscal, tanto por el rol que cumple como instrumento privilegiado en el proceso de administración financiera del Estado como por sus efectos sobre el funcionamiento de la economía nacional. El impacto distorsionante que la inflación ejerce sobre las partidas presupuestarias afecta a los aspectos administrativos así como a los económicos del presupuesto. Se resienten así la capacidad de gestión estatal y la eficiencia en la asignación de los recursos disponibles.

La inflación genera también distorsiones en el registro contable de la ejecución presupuestaria y afecta la capacidad de las autoridades para ejercer el control de la evolución de las cuentas públicas. La frecuencia con que se verifican cambios no esperados en el valor real de los créditos acordados, o de los ingresos anticipados, resta capacidad de previsión. Se estrecha también, por ende, el horizonte de planeamiento de otros organismos públicos (como el Banco Central) y del sector privado, debido a que tales cambios imprevistos suelen generar modificaciones significativas en el programa monetario, en el del comercio exterior y, eventualmente, en los programas sectoriales de mediano y largo plazo.

Como plan preventivo, el presupuesto es un instrumento cuyas funciones son típicamente de tres órdenes: **asignación** de recursos, **distribución** y **estabilización**. Las distorsiones que la inflación genera sobre el proceso presupuestario afectan de manera diferente el logro de estos objetivos durante la etapa de ejecución. Si bien la introducción de mejoras en el tratamiento de la inflación en la etapa de elaboración del presupuesto debería contribuir a un mejor desempeño en relación con esos objetivos, debe tenerse en cuenta que tales distorsiones no pueden ser completamente eliminadas. Así, respuestas que

pueden constituir avances en lo relativo a los objetivos de distribución o asignación de recursos, por ejemplo, pueden resultar inadecuadas en relación con los objetivos de estabilización.

Un primer paso para analizar los efectos de la inflación sobre el presupuesto consiste en contrastar una situación inflacionaria con otra de **estabilidad de precios**. Esta última permitiría, en principio, un tratamiento ideal de los aspectos relativos a **asignación y distribución**. En la medida en que, en ausencia de inflación, las magnitudes presupuestadas tienen valores **reales** estables, se ven facilitadas también las actividades de control presupuestario y aumenta, potencialmente, la **transparencia** de las cuentas públicas.

Al pasar de una situación de estabilidad de precios a una inflacionaria, se produce una pluralidad de efectos de distinto orden. Tres de ellos pueden destacarse, en principio, como los de mayor importancia:

(a) las partidas **nominales** convertidas en créditos por el Parlamento, así como los ingresos nominales previstos, cambian de valor real, a veces en forma sustancial, a lo largo del ejercicio. Esto suele llevar, por otra parte, a la adopción de mecanismos de actualización que operan administrativamente; éstos reducen el rol efectivo del poder legislativo en las decisiones de política y pueden restar transparencia al proceso presupuestario;

(b) en la medida en que la inflación suele estar asociada con procesos de cambios en **precios relativos**, afecta en forma diferente a distintos componentes del gasto (en tanto las correspondientes estructuras de insumos difieran). De tal manera, las participaciones en el gasto total pueden variar sin que ésto refleje necesariamente decisiones de política; y

(c) la aprobación del presupuesto sufre **atrasos**, a veces considerables, que le restan valor como plan preventivo e instrumento de política.

Este trabajo se concentra en el primero de estos aspectos. En principio, con fines ilustrativos, puede concebirse un esquema de **indexación completa** de las partidas nominales presupuestadas (tanto las relativas a gastos cuanto a ingresos, y haciendo abstracción de eventuales cambios en precios relativos). Este constituiría la mejor "solución" si se trata de minimizar las consecuencias distorsionantes de la inflación no prevista sobre el valor real de los créditos presupuestarios. La indexación completa preservaría las cualidades de la situación de estabilidad de precios, en lo que se refiere a los aspectos de asignación y de distribución.

Sin embargo, una segunda aproximación al problema muestra que esa equivalencia no es tal. El caso de "indexación completa" (que en este aspecto se asemeja a una situación de inflación perfectamente prevista) puede corresponderse, "por encima de la línea" con el de estabilidad de precios, pero la situación es diferente si se toman en cuenta las relaciones monetarias y financieras y las restricciones presupuestarias del resto de los sectores agregados. Este punto (previo a la consideración de senderos diferentes para distintas variables presupuestarias nominales) se desarrolla en la segunda sección del trabajo, dedicada precisamente al análisis de la relación entre presupuesto, indexación y consistencia macroeconómica. En ella se exploran las consecuencias

de los esquemas de indexación del presupuesto sobre el equilibrio macroeconómico. En la sección segunda se analizan también los efectos de las variaciones en el nivel del déficit fiscal (en términos reales y nominales) sobre los superávits de los restantes sectores. Este aspecto de la consistencia macroeconómica reviste importancia porque uno de los efectos más significativos de los esquemas de indexación es el de convertir en endógeno el déficit nominal, además de afectar la trayectoria del déficit real, según sea el esquema de ajuste que se establezca. De hecho, como se sabe, la indexación no puede aplicarse plenamente a los ingresos fiscales, sobre los que opera el efecto Olivera-Tanzi, como tampoco a ciertos tipos de gastos. Así, los mecanismos de ajuste indexatorio automático pueden tornar endógeno el déficit fiscal en la definición convencional, comprometiendo eventualmente los objetivos de estabilización considerados en la elaboración del presupuesto.

Luego, la tercera sección del trabajo está dedicada al análisis específico de los mecanismos de indexación o ajuste de las partidas presupuestarias. En primer lugar se exploran algunas consecuencias del tratamiento que se da actualmente al problema de la inflación en la elaboración del presupuesto.

En la Argentina, la inflación "implícita" (i.e. la inflación prevista *ex ante*) en el cálculo nominal de las partidas presupuestarias aprobadas en el Parlamento ha tendido con frecuencia a subestimar la inflación esperada. En la ley suele preverse, por otra parte, que los créditos aprobados sólo serán incrementados en función de la mayor disponibilidad de recursos nominales, y en la medida en que ello no induzca incrementos en el déficit previsto. Por lo tanto, los créditos resultan de hecho ajustados, en cierta forma, de acuerdo con los ingresos del sector público. Si la ley presupuestaria se cumple, el déficit fiscal nominal es la restricción agregada efectiva para la política fiscal. En esta sección se muestra que, en ese caso, el valor real de los servicios que el sector público provee a la sociedad resulta una función de la inflación observada, por lo que pueden resentirse los objetivos de asignación y distribución.

Luego de analizar la forma habitual de tratar el problema inflacionario en el presupuesto, se estudian esquemas alternativos de ajuste o indexación y se analizan sus consecuencias en términos de cambios en los déficit real y nominal y en el valor real del gasto.

Por último, la sección cuarta del trabajo está dedicada a exponer las conclusiones alcanzadas. Se asume allí que en la evaluación de los métodos de actualización alternativos, y en ausencia de soluciones "ideales", se deben buscar mecanismos que permitan minimizar los costos en términos de los objetivos de asignación y distribución pero siempre teniendo en cuenta que, en la situación actual de la economía argentina, el objetivo de estabilización es de hecho prioritario.

Antes de concluir esta sección introductoria orientada a exponer los contenidos y el alcance general del presente trabajo, consideramos necesario realizar algunas observaciones sobre ciertas cuestiones que no se tratan aquí, pero que se vinculan estrechamente con los tópicos tratados. Su consideración reviste, sin embargo, fundamental importancia para un tratamiento integral de la relación entre inflación y presupuesto.

El fenómeno inflacionario introduce, en el terreno de las técnicas presupuestarias, un amplio conjunto de temas que pueden reunirse bajo el título de “mecanismos de ajuste de las partidas del presupuesto”. En este trabajo no se abarca en forma completa tal problema, en la medida en que se dejan de lado tanto la etapa de ejecución como los problemas atinentes a la relación entre los presupuestos de competencia y de caja.

Una primera cuestión se refiere a la relación entre ajuste de las partidas nominales y disponibilidad de los créditos. Una vez elegido el mecanismo de indexación que se considera adecuado, subsisten los problemas de la determinación de créditos adicionales en términos nominales y del ajuste de la disponibilidad de créditos (estos puntos tienen también importancia en relación con la delimitación de los roles del Parlamento y del Poder Ejecutivo en la definición del presupuesto público).

En este plano cabe considerar distintas posibilidades, como las asignaciones y ampliaciones decididas por partidas específicas, los mecanismos de ampliación global en caso de desactualización de partidas, la introducción de “topes” a los créditos asociados a la evolución temporal (estacional, por ejemplo) de los ingresos fiscales (o bien de los ingresos y de la disponibilidad de financiamiento considerados conjuntamente), etc.. En el presente, el método de actualización de créditos deja ciertos grados de libertad que son utilizados normalmente para minimizar conflictos y cumplir al mismo tiempo con objetivos de caja. De tal forma, uno de los efectos de la inflación es el de permitir reajustes que no hayan sido programados en el presupuesto de competencia.

Una segunda cuestión se plantea al enfocar la relación entre el presupuesto de competencia y el presupuesto de caja. En un contexto inflacionario, y en tanto los objetivos de estabilidad son prioritarios, esta relación pasa a un lugar central. Es posible, por ejemplo, que en aras de cumplir con el objetivo de caja necesario para amortiguar una aceleración inflacionaria se dejen de lado ciertos objetivos de asignación de recursos y distribución. Es más, una aproximación a los métodos realmente utilizados para la actualización de las partidas presupuestarias pone en evidencia de hecho se privilegia el objetivo de estabilización, al punto que la inflación acaba siendo utilizada, con frecuencia, como un instrumento del ajuste fiscal.

Una tercera cuestión no analizada en este trabajo es la que se refiere a los atrasos en la presentación y aprobación del presupuesto. Es probable que, al contar con mecanismos de ajuste o indexación apropiados, sería posible avanzar hacia una regularización de esta situación, brindando una mayor transparencia al proceso presupuestario y favoreciendo la capacidad de programación. Sin embargo, cabe también tomar en cuenta que, actualmente, los atrasos en la aprobación del presupuesto son funcionales al objetivo de dar lugar a una cierta discrecionalidad en la asignación de créditos. En realidad, la persistencia de los atrasos ha dado lugar a una rutina “al margen” del proceso presupuestario, que si bien por un lado permite mayor flexibilidad en la adecuación de las cuentas públicas ante shocks macroeconómicos, por otro tiende a resentir significativamente la capacidad de planeación y la eficiencia de los diferentes organismos del sector público.

2. Presupuesto del sector público, inflación y consistencia macroeconómica

2.1 Introducción.

Las dificultades que se presentan al tratar de la relación entre el presupuesto del gobierno e inflación se derivan en buena medida de que el ritmo de variación de los precios y la evolución de las cuentas públicas no son independientes. Por un lado, las variaciones en la tasa de inflación afectan el valor real de las magnitudes nominales especificadas en el presupuesto, haciendo que el valor realizado o *ex post* de los ingresos y de los gastos difiera de sus magnitudes *ex ante* o planeadas. Por otro, el gasto, la tributación y el déficit fiscal observados contribuyen a determinar la tasa de inflación. De tal forma, debido a que la causalidad no sólo va de inflación a presupuesto sino también a la inversa, las propuestas respecto de cómo tratar la inflación en la elaboración del presupuesto no pueden analizarse haciendo abstracción de sus repercusiones a nivel macroeconómico. De ahí que sea necesario tratar el problema de los métodos de indexación² poniendo en primer plano las relaciones entre presupuesto público y consistencia macroeconómica.

A ese fin, en esta sección se explicitan las relaciones entre las cuentas públicas y las de los restantes sectores agregados (el sector privado, el externo y el sistema financiero). El esquema desarrollado parte de las relaciones entre los superávits sectoriales y es utilizado para analizar los efectos sobre el equilibrio macroeconómico de cambios en las magnitudes reales que definen el superávit del sector público.

Posteriormente, se extiende el esquema incorporando la estructura financiera agregada en el análisis de consistencia. Se enfatiza, en particular, la necesidad de consistencia entre presupuesto público, inflación y programación monetaria y financiera, en un contexto en que el gobierno y/o el Banco Central "recaudan" el impuesto inflacionario.

En el último punto correspondiente a esta sección se analiza la relación entre financiamiento externo, inflación y superávit fiscal, bajo el supuesto de que prácticamente la totalidad de los intereses externos deben ser abonados por el gobierno.

2.2 Presupuesto público y agregados macroeconómicos.

La identidad macroeconómica básica establece que la inversión total debe ser igual a la suma del ahorro aportado por cada uno de los sectores:

$$(2.1) \quad IP + IG = SP + SG + SE$$

donde: IP = inversión privada
 IG = inversión pública
 SP = ahorro privado

SG = ahorro público

SE = ahorro externo (= saldo de la cuenta corriente del
balance de pagos, cambiado de signo)

Ahora bien, aún cuando a nivel agregado el ahorro global debe ser igual a la inversión global, ello no necesariamente debe ser así para cada sector en particular. Es decir, el ahorro sectorial puede ser superior o inferior a la inversión, determinando la existencia de superávit o déficit. Por lo tanto, podemos definir para cada sector:

$$(2.2) \quad \text{SUPP} = \text{SP} - \text{IP}$$

$$(2.3) \quad \text{SUPG} = \text{SG} - \text{IG}$$

$$(2.4) \quad \text{SUPE} = \text{SE}$$

donde: SUPP = superávit del sector privado
 SUPG = superávit del gobierno
 SUPE = superávit del resto del mundo

De (2.1) a (2.4) se sigue que:

$$(2.5) \quad \text{SUPP} + \text{SUPG} + \text{SUPE} = 0$$

Es decir que la suma de los superávit de todos los sectores debe ser siempre nula. Cuando un sector genera un déficit (un superávit negativo), algún otro debe generar un superávit.

La relación que existe entre las posiciones superavitarias y deficitarias de los diferentes sectores se expresa en las **relaciones financieras** entre los mismos. En efecto, si el sector "i" tiene un déficit, ello dará lugar a un incremento de sus **pasivos** (si financia el déficit aumentando su deuda con otros sectores), o bien una reducción de sus **activos financieros** (si financia el déficit mediante la venta de activos financieros que integraban su cartera). Si, por el contrario, el sector de que se trata tiene un superávit, obviamente ocurrirá lo contrario. Por lo tanto se puede definir:

$$(2.6) \quad \text{SUP}_i = \Delta A_i - \Delta N_i \quad ; \quad i = G, P, E$$

donde: ΔA_i : variación del activo financiero del sector i.

ΔN_i : variación del pasivo financiero del sector i.

Es decir que el superávit puede también definirse como la diferencia entre la variación del activo financiero (o acreencias) y la variación del pasivo (o deudas). Cuando tal diferencia es positiva el agente económico estará generando un superávit (aumentado sus acreencias contra otros agentes) y cuando ocurre lo contrario estará experimentando un déficit (aumentado el valor de sus deudas con otros agentes agregados).

Desde el punto de vista contable, el pasivo de un agente tiene como contrapartida, necesariamente, el activo financiero de otro, ya que no puede haber un deudor si no existe un acreedor.

Por lo tanto, la suma de las variaciones del activo y del pasivo de todos los agentes debe ser nula:

$$(2.7) \quad \Delta AG + \Delta AP + \Delta AE - \Delta NG - \Delta NP - \Delta NE = 0$$

La expresión (2.7) es la contrapartida financiera de la expresión (2.5). Ambas reflejan el hecho de que el ahorro no puede ser diferente de la inversión a nivel global.

Tanto (2.5) como (2.7) revisten gran importancia analítica para el estudio de la influencia del presupuesto público sobre el equilibrio macroeconómico. En la expresión (2.5) se pueden analizar las consecuencias que las cuentas públicas ejercen sobre el "lado real", mientras que (2.7) permite focalizar el análisis en las variaciones monetarias. Esto último es así porque los activos financieros y los pasivos de los agentes económicos toman la forma de diferentes tipos de "papeles" que se intercambian en los mercados financieros. De tal modo, el análisis de la evolución de dichos mercados (de dinero, de bonos del gobierno, cambiario) permite evaluar lo que está ocurriendo con las posiciones activas y pasivas de los agentes y, por ende, lo que ocurre con la interrelación entre los superávits y déficit sectoriales.

El presupuesto gubernamental representa el plan de gastos e ingresos del sector público y su eficacia y eficiencia como herramienta de las políticas públicas depende en relación directa con la exactitud con que las magnitudes planeadas puedan ser ejecutadas durante el período al cual el presupuesto se refiere. Una condición necesaria (aunque no suficiente) para que el "plan preventivo" pueda cumplirse es que las magnitudes planeadas de gasto, de ingreso y, por lo tanto, de superávit fiscal, sean consistentes ex ante con las magnitudes de gasto e ingreso y superávit que se esperan en el resto de los sectores de la economía. Concretamente, dado que la suma de todos los superávits debe ser nula, la magnitud planeada en el presupuesto para el superávit fiscal debe ser compatible con lo que se espera que sean los superávits del sector privado y del resto del mundo. Esto pone de manifiesto que el proceso de presupuestación debería realizarse en estrecha colaboración con los organismos encargados de realizar las proyecciones del balance de pagos y la programación monetaria.⁷

Una de las consecuencias más perjudiciales de la inflación resulta de que esta misma acentúa las dificultades para anticipar correctamente el valor real futuro de las variables presupuestarias definidas en términos nominales. Este problema es grave debido a la marcada variabilidad de los precios relativos que se observa en procesos de alta inflación. En tales circunstancias, la oficina de presupuesto sólo enfrenta el problema de predecir la evolución del índice general de precios, sino también el de anticipar correctamente la trayectoria temporal de los distintos componentes del mismo y de otros precios básicos como los salarios y el tipo de cambio. En particular, en relación con las variaciones no previstas de los

precios relativos, resalta la importancia de las variaciones en el tipo de cambio real. Esto se debe, por una parte, al significativo peso que los intereses devengados por la deuda externa pública tienen en el gasto y, por otra, a que las variaciones en el valor real de la moneda extranjera modifican en el valor real del financiamiento externo disponible. Debido a la importancia de este punto para el caso de nuestro país, el mismo es tratado específicamente en la sección siguiente.

Por otra parte, las distorsiones que la inflación induce en la relación entre los valores presupuestados o *ex ante* y los realizados o *ex post*, se originan sólo en parte en el hecho de que es difícil predecir la evolución futura de los precios relativos y la inflación. Proviene también del hecho de que la inflación tiene efectos *per se* sobre las partidas presupuestarias y sobre el valor real de los recursos que el sector público toma del privado. Esto se debe al efecto Olivera-Tanzi (la relación inversa entre la tasa de inflación y la recaudación tributaria real) y al "impuesto inflacionario" (la pérdida del valor real del dinero por efecto de la inflación). De tal forma, aún cuando pudiera contarse con una indexación perfecta de las partidas presupuestarias que mantuviera el valor real de las mismas, la mera variación de la inflación tendría efectos reales. Con el objeto de hacer más claro este punto, en la sección 2.4 se analizará el rol del impuesto inflacionario en un contexto de inflación perfectamente anticipada (o de indexación perfecta). Antes de ello, sin embargo, a modo de conclusión de esta sección, utilizaremos el esquema contable antes desarrollado para enfatizar algunos aspectos de las consecuencias que producen las variaciones reales en las magnitudes presupuestarias sobre la consistencia macroeconómica. Ello dará pie a la discusión de los efectos reales de las diferentes reglas de indexación que se realiza más adelante (en la sección 3 del trabajo).

El primer aspecto que cabe enfatizar es que el déficit fiscal representa la parte de los recursos de ahorro de los demás sectores de que el sector público se apropia para financiar sus operaciones, como claramente surge de la ecuación (2.5). De tal forma, si un esquema dado de indexación o ajuste ocasiona cambios en la magnitud real del déficit, ello repercutirá sobre el ahorro disponible y por lo tanto sobre la inversión (o el consumo) del resto de los sectores. Este hecho, a su vez, tendría consecuencias sobre el nivel de actividad y el crecimiento. Asimismo, de la ecuación (2.7) surge que al variar la magnitud real del déficit fiscal, también variarían las posiciones activas y pasivas de los restantes sectores (de alguno de ellos al menos). De esta manera, la regla de indexación o ajuste estaría induciendo efectos no sólo reales sino también monetarios y financieros y, por ende, podría afectar los objetivos de estabilización.

Como veremos, típicamente, las reglas de ajuste orientadas a cumplir con ciertos objetivos de déficit nominal dejan endógeno el déficit real y, por lo tanto, pueden dar lugar a efectos del tipo de los anteriormente comentados.

Si para evitar los efectos anteriores se adopta un conjunto de reglas de ajuste definidas de modo de preservar el objetivo de déficit real, el nivel de ahorro del que se apropiará el sector público será coincidente con dicho objetivo y las relaciones planeadas entre los superávits de los distintos sectores se mantendrían. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que cuando la inflación es

mayor, mantener el objetivo de déficit en términos reales significa aceptar un déficit mayor en términos nominales. De la ecuación (2.6) surge si el déficit es mayor en términos nominales, también lo será el crecimiento de los pasivos nominales del sector público. Así, si el déficit se financia, por ejemplo, con emisión monetaria, la inflación sería convalidada pasivamente con tal emisión. De esta forma, si bien mantener el déficit en términos reales minimizaría los efectos de la inflación (vía presupuesto) sobre el lado real, ello podría ser inconsistente con los objetivos de estabilización macroeconómica.

Un segundo aspecto que es importante destacar es que, independientemente de que la regla de indexación deje el déficit nominal o el real constantes, es normal que en ambos casos los niveles de gasto y tributación reales varíen cuando la inflación varía. Esto tiene efectos macroeconómicos y conspira contra el cumplimiento de los objetivos de asignación y distribución contenidos en el presupuesto.

Para ilustrar este punto, supóngase que se adopta un criterio de ajuste del equilibrio financiero del sector público que mantiene constante el déficit en términos reales. Si la inflación se acelera y actúa el efecto Olivera-Tanzi, el nivel de la presión tributaria caerá y, por lo tanto, también deberá caer el gasto real para que el déficit se mantenga constante. Si el efecto neto fuese el de redistribuir ingresos hacia los sectores de mayor poder adquisitivo, la tasa de ahorro de la economía subirá y por ende también lo hará el superávit privado. Dado que la suma de todos los superávits debe ser cero y el déficit del gobierno es, por hipótesis, constante en el ejemplo, deberá reducirse el ahorro externo (habrá un incremento en el superávit de la cuenta corriente).

En este contexto, los objetivos de distribución, de asignación de recursos y de estabilización implícitos en el presupuesto fiscal *ex ante* no podrán cumplirse. Los de distribución del ingreso no se cumplirán porque la aceleración de la inflación modificará la distribución de la carga tributaria y del gasto entre los diferentes sectores sociales. Los de asignación de recursos no se realizarán, tanto porque variará la presión tributaria como porque el gasto público *ex post* será menor. Por último, el objetivo de estabilización podría verse amenazado si, por ejemplo, un aumento no esperado de las reservas del Banco Central originado en el mayor superávit en cuenta corriente distorsiona la política monetaria planeada.

2.3 Financiamiento externo y consistencia macroeconómica

En una economía con un sector público altamente endeudado en el exterior es de crucial importancia tener en cuenta, al elaborar el presupuesto, la relación entre financiamiento externo, reglas de indexación o ajuste y precios relativos. Esto se debe a la necesidad de respetar las restricciones impuestas por la consistencia macroeconómica. El siguiente ejemplo es útil no sólo para ilustrar este punto sino también algunos dilemas de política que la programación presupuestaria enfrenta en el presente.

A los efectos de desarrollar el ejemplo, definimos el superávit del gobierno como:

$$(2.8) \quad T - \text{GNZ} - \text{GZ} = \text{SUPG} = -D$$

donde T = ingresos del sector público.
 GNZ = gasto neto de los devengamientos de intereses externos.
 GZ = gasto correspondiente a los devengamientos de intereses externos (se supondrá que el gobierno es el único agente doméstico que paga intereses al exterior).
 D = déficit del gobierno.

A su vez, el superávit del resto del mundo puede definirse como:

$$(2.9) \quad M - X + \text{GZ} = \text{SUPE}$$

donde M = importaciones de bienes y servicios.
 X = exportaciones de bienes y servicios.
 GZ = se definió anteriormente. Para simplificar el argumento se supone que estos son los únicos pagos a factores del exterior.

De la ecuación (2.5) surge que:

$$(2.10) \quad (\text{SP-IP}) + (T - \text{GNZ} - \text{GZ}) + (M - X + \text{GZ}) = 0$$

Por lo tanto:

$$(2.11) \quad (\text{SP-IP}) + (T - \text{GNZ}) + (M - X) = 0$$

Supóngase, ahora, que el sector privado no desea financiar al sector público (mediante incrementos en su demanda de dinero o de títulos del gobierno). Al elaborar el presupuesto, el gobierno podría entonces proponerse no financiar el déficit internamente, para no inducir serios desequilibrios en los mercados financieros. Si suponemos además que el sector privado tampoco financia al resto del mundo, tenemos que ($\text{SI-IP} = 0$). Entonces, el gobierno estará siguiendo, al elaborar el presupuesto, la siguiente regla que se deduce de lo anterior:

$$(2.12) \quad (T - \text{GNZ}) = (X - M)$$

Es decir, se propondrá generar un superávit primario (un superávit neto de los devengamientos de intereses externos), igual al superávit comercial del país.

Supóngase que el resto del mundo provee financiamiento sólo en una proporción θ de los intereses devengados sobre la deuda externa del gobierno. Entonces (si suponemos que la variación de reservas de divisas del Banco Central es nula), el ahorro externo disponible será:

$$(2.13) \quad M + GZ - X = \theta.GZ$$

o sea:

$$(2.13') \quad (X-M) = (1-\theta).GZ$$

Por lo tanto (y considerando los supuestos simplificadores arriba mencionados), la segunda regla derivada de la política fiscal expresada en el presupuesto (que el marco de consistencia hace explícita) dice que el país deberá generar un superávit comercial igual al monto no refinanciado de los intereses devengados por la deuda externa.

Por último, de (2.12) y (2.13') se deduce que el déficit fiscal global deberá ser igual al monto de financiamiento externo.

Esto es:

$$(2.14) \quad GNZ + GZ - T = \theta.GZ$$

y, también, que el superávit primario deberá ser igual al monto de intereses no refinanciados:

$$(2.14') \quad T - GNZ = (1-\theta).GZ$$

Si se considera que mantener un nivel de superávit primario igual a $[(1-\theta).GZ]$ en términos reales es consistente *ex ante* a nivel macroeconómico, el gobierno podría elegir una regla de indexación que mantuviera en términos reales el superávit en tal valor. Sin embargo, si durante el período de presupuestación el tipo de cambio evoluciona en forma diferente de la inflación, (2.14) o (2.14') no podrán ser satisfechas. En particular, si se produce un "atraso" cambiario, mantener el superávit primario en términos reales implicaría generar un superávit (en dólares) en exceso del necesario. Por el contrario, si se produjera un "adelanto" del tipo de cambio, el superávit primario real proyectado resultaría insuficiente.

En el primer caso (cuando existe una revaluación de la moneda doméstica en términos reales), mientras el lado izquierdo de (2.14') se mantendría constante (dado el supuesto de que el gobierno sigue la política de mantener el nivel del superávit primario real), el lado derecho tendería a reducirse debido a que el monto de intereses a pagar en términos reales (GZ) estaría cayendo a causa del "atraso" cambiario en relación a los precios domésticos, de modo que se tendrá:

$$(2.14'.a) \quad T - GNZ > (1-\theta).GZ$$

Asimismo, el déficit global [(cf. (2.14))] se estaría reduciendo debido a la caída en el valor real de GZ (los intereses a pagar al exterior). Si bien es cierto que, al mismo tiempo, el financiamiento externo disponible ($\emptyset.GZ$) también se estaría reduciendo en términos reales, el efecto neto sería normalmente una caída del déficit mayor que la reducción en el financiamiento externo disponible. Ello obviamente se debe a que GZ sería normalmente mayor que ($\emptyset.GZ$)

$$(2.14a) \quad T - GNZ - GZ > \emptyset.GZ$$

En este contexto, el gobierno terminaría financiando al sector privado ya que, dado el financiamiento externo disponible (o sea, dado el ahorro externo), si el déficit del gobierno es menor que el mismo, el sector privado debería generar un déficit, ya que la suma de todos los superávits debe ser nula. De modo que la inecuación (2.14.a) resulta en:

$$(2.14.b) \quad (T - GNZ - GZ) - \emptyset.GZ = (SP - IP) > 0$$

En la segunda alternativa (cuando la moneda doméstica se devalúa en términos reales) ocurriría lo contrario. Por efecto del cambio de precios relativos, el superávit primario del gobierno resultará inferior en términos reales al monto no refinanciado de los intereses. El déficit global sería mayor que el financiamiento externo disponible en términos reales y, por ende, debería recurrirse al financiamiento del sector privado. Es decir que el gobierno no estaría en condiciones de cumplir con la meta *ex ante* de no aumentar la colocación de títulos y/o dinero a nivel doméstico.

Este es un ejemplo de cómo las variaciones de precios relativos, dados ciertos criterios de ajuste, podrían conspirar contra el cumplimiento de las metas macroeconómicas consideradas en la elaboración del presupuesto. De ahí que, como se dijo, sea necesario tratar el problema del ajuste o indexación de las partidas nominales en el contexto más amplio de un esquema de consistencia macroeconómica.

2.4 Presupuesto, inflación y consistencia financiera.

Anteriormente se dijo que la inflación tiene efectos *per se* debido a la operación del efecto Olivera-Tanzi y del impuesto inflacionario. Esto quiere decir que dos políticas idénticas en lo que se refiere al valor real del déficit proyectado en el presupuesto, pueden tener efectos distintos en términos macroeconómicos si llevan asociadas tasas de inflación diferentes. En esta sección se analizan los efectos, en términos del equilibrio del sistema financiero, de reglas de ajuste del déficit fiscal orientadas a mantenerlo constante en términos reales. Para aislar tales efectos se hará abstracción del efecto Olivera-Tanzi y de los efectos sobre el nivel del gasto real de variaciones en el ritmo inflacionario (estas últimas cuestiones son abordadas en la siguiente sección).

En las ecuaciones (2.6) y (2.7) se mostró que la existencia de superávit y déficit da lugar a variaciones en la generación de activos y pasivos financieros por parte de los diferentes sectores.

Con el objetivo de clarificar en mayor medida los efectos de las reglas de ajuste sobre la consistencia macroeconómica, se especificarán ahora en mayor detalle los activos y pasivos que típicamente se encuentran en una economía como la de nuestro país. Ello implica, entre otros aspectos, que se hace necesario introducir al sector bancario en el análisis. Asimismo, se introducirá en forma explícita el nivel general de precios, para poder contar con una expresión analítica para la inflación. De tal forma, de ahora en más las variables escritas con letra mayúscula estarán referidas a magnitudes nominales y las variables en letra minúscula a valores reales.

Se asume para simplificar la exposición que en la economía existen los siguientes instrumentos financieros:

L = "dinero", que es un activo del sector privado y un pasivo del sistema bancario (que incluye a la banca privada y al Banco Central).

CP = "crédito privado", que es un pasivo del sector privado y un activo del sector bancario.

B = "base monetaria", que es un activo del sistema bancario privado y del sector privado y un pasivo del Banco Central.

CG = "crédito al gobierno", que es un pasivo del sector gobierno y un activo del Banco Central.

DG = "Deuda externa", que es un pasivo del gobierno y un activo del resto del mundo.

R = "Reservas", que es un activo del Banco Central y un pasivo del resto del mundo.

En base a las definiciones anteriores y las ecuaciones (2.6) y (2.7) es posible escribir las ecuaciones de presupuesto, en el contexto de este sistema financiero simplificado, como⁴:

$$(2.15) \quad SUPP = \Delta L^d - \Delta CP^d = \Delta B^d$$

$$(2.16) \quad SUPG = -(\Delta CG^d + \Delta DG^d)$$

$$(2.17) \quad SUPE = \Delta DG^s - \Delta R^s$$

A su vez, introduciendo la restricción agregada del sistema bancario (es decir, del Banco Central consolidado con el resto de las entidades financieras) y

suponiendo simplificar que el superávit del sector bancario es nulo, se puede escribir:

$$(2.18) \quad \text{SUPB} = 0 = \Delta \text{CP}^s + \Delta \text{R}^d + \Delta \text{CG}^s - \Delta \text{L}^s$$

lo cual implica:

$$(2.18') \quad \Delta \text{B}^s = \Delta \text{R}^d + \Delta \text{CG}^s$$

Dado que la suma de los superávits sectoriales debe ser nula, debe ser cierto, utilizando (2.5), (2.15), (2.16), (2.17) y (2.18'), que:

$$(2.19) \quad (\text{IP} + \text{IG} - \text{SG} - \text{SE} - \text{SP}) + (\Delta \text{B}^d - \Delta \text{B}^s) + (\Delta \text{CG}^s - \Delta \text{CG}^d) + (\Delta \text{DG}^s - \Delta \text{DG}^d) + (\Delta \text{R}^d - \Delta \text{R}^s) = 0$$

Cuando existe equilibrio en los mercados financieros y de bienes, la igualdad (2.19) se cumplirá debido a que cada paréntesis será cero en tanto y en cuanto, en equilibrio, la oferta es igual a la demanda en cada mercado. Sin embargo, si se produce un desequilibrio algún paréntesis será distinto de cero y ello implica a su vez que habrá al menos algún otro que también lo será.

Supóngase, por ejemplo, que estando todos los mercados en equilibrio, aumenta el déficit presupuestado y se proyecta (debajo de la línea) financiar el desequilibrio con emisión monetaria. Habrá entonces un exceso de demanda de crédito por parte del gobierno al Banco Central (el tercer paréntesis será negativo). Para que la igualdad se cumpla, al menos algún otro paréntesis debe ser positivo. Por lo tanto, al elaborar el presupuesto puede anticiparse que la ejecución del mismo llevaría, por ejemplo, a que el primer paréntesis fuera positivo. Esto es, el aumento del déficit presupuestado llevaría a un exceso de la demanda de bienes por sobre la oferta, en la medida en que la inversión superaría al ahorro *ex ante*. Por ende, medidas adicionales serían requeridas para equilibrar el mercado de bienes y evitar así que la ejecución del presupuesto lleve a la aparición de presiones inflacionarias en la economía.

Cuando se introducen el fenómeno inflacionario y ajustes o indexación de las partidas nominales del presupuesto, las restricciones de consistencia que deben cumplirse son más estrictas. En efecto, podría pensarse que una vez garantizada la consistencia de las cuentas fiscales en los términos antes planteados, si el déficit fiscal en términos reales se mantiene durante el período de ejecución presupuestaria ello no induciría nuevos desequilibrios, independientemente de cuál fuera la tasa de inflación observada. A continuación se mostrará que ello no es así.

Dividiendo las ecuaciones presupuestarias por el nivel general de precios (P) para expresarlas en términos reales y suponiendo que el tipo de cambio varía a una tasa idéntica a la de la inflación observada⁵, es posible demostrar que las ecuaciones presupuestarias (2.15), (2.16), (2.17) y (2.18') pueden expresarse en términos reales como⁶:

$$(2.15') \quad \text{supp} = \Delta b^d + b(\pi)$$

$$(2.16') \quad \text{supg} = -[\Delta d g^d + \Delta c g^d + c g(\pi)]$$

$$(2.17') \quad \text{supe} = \Delta d g^s - \Delta r^s$$

$$(2.18') \quad \text{supb} = 0 = \Delta r^d + \Delta c g^s + c g(\pi) - \Delta b^s - b(\pi)$$

donde: $b(\pi)$: "impuesto inflacionario",
 $c g(\pi)$: pérdida del valor real del crédito otorgado por el
 Banco Central al gobierno.

Así se deduce que:

$$(2.19') \quad (\text{ip} + \text{ig} - \text{sg} - \text{sp} - \text{se}) + (\Delta b^d - \Delta b^s) + (\Delta d g^s - \Delta d g^d) + (\Delta c g^s - \Delta c g^d) = 0$$

Podemos interpretar que la variable $b(\pi)$ representa el impuesto inflacionario pagado por el sector privado. El mismo es creciente con la inflación. Por lo tanto, aún cuando el sector privado mantuviera constante su demanda real de base monetaria ($\Delta b^d = 0$), si la inflación se acelerara el sector privado debería incrementar su superávit real (o sea incrementar su ahorro o disminuir su inversión planeada), debido a que en tal contexto: $[\text{supp} = b(\pi)]$. Los agentes privados deberían ahorrar más para reponer los saldos reales "licuados" por la inflación. Así, variaciones en la tasa de inflación tendrían efectos reales, aún cuando el déficit del gobierno estuviese perfectamente indexado y se mantuviera en términos reales.

La contrapartida de la erosión del valor real de los activos financieros del sector privado debida al impuesto financiero es, naturalmente, la licuación del valor real de los pasivos del Banco Central y del gobierno. Por lo tanto, la contrapartida de la pérdida de capital del sector privado es una ganancia de capital para el Banco Central y/o el gobierno. Que sea el gobierno o el Banco Central quien se apropie de tal ganancia de capital dependerá de la política de financiamiento del déficit. Ello, a su vez, no será indiferente para la programación monetaria y por ende para el equilibrio monetario y macroeconómico.

Si el gobierno financia el déficit sólo mediante emisión monetaria y toda la expansión monetaria se debe a tal causa ($r=0$), se tiene:

$$\text{supp} = -(\Delta c g^d + c g(\pi))$$

$$\text{supb} = 0 = \Delta c g^s + c g(\pi) - \Delta b^s - b(\pi)$$

Por lo tanto, el Banco Central estaría trasladando al gobierno toda la ganancia de capital que obtiene vía impuesto inflacionario: sus pasivos se estarían depreciando en cada período en el monto $b(\pi)$, pero sus activos también lo estarían haciendo en la misma proporción: $c g(\pi)$. El gobierno, en cambio, tendría una ganancia neta igual a $c g(\pi)$. En este contexto, si el gobierno mantiene

constante $\sup g$, cuando la inflación se acelera $cg(\pi)$ aumenta y, consecuentemente, $\Delta c g^d$ debe caer. Si ésta fuese la única fuente de expansión monetaria, la cantidad real de dinero estaría disminuyendo en términos reales. Así, la indexación del déficit para mantenerlo en términos reales tendría serios efectos sobre el equilibrio macroeconómico. Una fuerte desmonetización podría llevar, por ejemplo, a un marcado incremento en las tasas de interés.

Si, en cambio, el gobierno no financia en absoluto el déficit mediante expansión monetaria, no estaría tomando crédito del Banco Central. Por ende, el balance bancario sería:

$$\sup b = 0 = \Delta r^d - \Delta b^s - b(\pi)$$

Por lo tanto:

$$\Delta r^d - \Delta b^s = b(\pi)$$

Es decir que, mientras los activos del Banco Central estarían creciendo en un monto igual a Δr^d , sus pasivos en términos reales lo harían sólo en la magnitud Δb^s , menor que Δr^d . Esto significa que el patrimonio neto del Banco Central se incrementaría en el monto $b(\pi)$, que representa la parte de la compra de divisas financiada con impuesto inflacionario. En este contexto, la Tesorería no podría apropiarse del impuesto inflacionario para financiar gasto público. Además, como en el caso en que el gobierno se financiaba con emisión, la oferta monetaria real estaría cayendo y la economía se desmonetizaría. Ese efecto sería mayor cuanto mayor fuese la tasa de inflación.

3. El ajuste de las partidas presupuestarias nominales. Diferentes criterios y sus efectos.

3.1 Introducción.

En el capítulo anterior se colocó el presupuesto del gobierno en el contexto de sus relaciones con el resto de los agentes agregados. Este capítulo es más específico en el sentido de que se ocupará de las repercusiones sobre los componentes mismos del presupuesto de diferentes esquemas de indexación. De tal forma, en las secciones que siguen se estudian diferentes formas de ajuste de las partidas nominales y sus consecuencias. Se plantean sucesivos ejercicios, que se desarrollan en un plano agregado para poner en evidencia sus efectos de mayor importancia.

Debido a la existencia de repercusiones reales de los esquemas de indexación, en la sección anterior se analizaron las consecuencias de cambios reales en el presupuesto sobre el equilibrio macroeconómico. En función de ello, el análisis de los mecanismos de ajuste o indexación se llevará aquí hasta el punto

se identificar qué efectos inducirían los mismos sobre el déficit, el gasto real, etc., in reiterate en cada caso el análisis de las consecuencias que tales variaciones tendrían a su vez sobre el equilibrio macroeconómico y las relaciones financieras.

El punto de partida del análisis en los distintos casos que se enfocarán aquí será siempre un **presupuesto base** calculado a precios de un momento previo al ejercicio considerado. Se llamará año “t” al correspondiente a este ejercicio, mientras que el referido “momento previo” será designado como “t-1”.

En un contexto inflacionario, una vez definido un presupuesto a precios de “t-1”, es necesario considerar de qué forma se ajustarán los valores nominales presupuestados. Los ajustes son necesarios a fin de compensar, en forma parcial o total, el deterioro que las partidas habrán de sufrir, en términos reales, a lo largo del ejercicio. En términos generales, los criterios de ajuste pueden agruparse en cinco categorías:

(a) ajustes **ex ante** realizados tomando en consideración las **previsiones de inflación** entre “t-1” y “t”;

(b) ajustes **ex post** decididos sin sujeción a reglas predeterminadas;

(c) ajustes **ex post** mediante diversas formas de **indexación** de las magnitudes nominales presupuestadas;

(d) ajustes **ex post** en función del ritmo de incremento de los **ingresos**, particularmente de los tributarios, y dentro de límites impuestos por los mismos,

(e) una variante más general puede combinar algunas de las anteriores, mostrando por ejemplo la coexistencia de ajustes **ad hoc** (decididos caso por caso) con otros definidos por **reglas** preestablecidas, dentro de límites impuestos por la necesidad de cumplimiento de determinadas **metas**^{*} (o **restricciones legales** como las definidas en la Ley de Presupuesto).

En gran medida, la coexistencia en la práctica de reglas de ajuste con ajustes **ad hoc** es una consecuencia del proceso inflacionario. En efecto, dado que en una situación diferente de la de estabilidad de precios no es posible normalmente cumplir al mismo tiempo con todas las metas (nominales y reales) preestablecidas, es natural que a algunas metas (nominales o reales, de gasto o de déficit) les sea dada prioridad por sobre otras en la fase de ejecución. En tal contexto, las metas que se priorizan se convierten en restricciones que la política fiscal debe cumplir. Por esto, en el análisis de los mecanismos de indexación y de sus efectos serán consideradas restricciones o metas de diferente naturaleza:

(a) metas de **gasto real** (para el gasto total o para determinados componentes del mismo). Este tipo de metas se orientan principalmente al cumplimiento de los objetivos de asignación, distribución y nivel de actividad;

(b) metas de **déficit real**, orientadas básicamente a mantener constante la cantidad de recursos reales apropiados por el sector público;

(c) metas de **déficit nominal**, cuyo objetivo básico suele ser el de no inducir desequilibrios en los mercados financieros y/o no convalidar la inflación observada con emisión monetaria;

(d) metas que combinan algunas de las anteriores.

Las metas de déficit se relacionan con los objetivos de consistencia y, particularmente en el caso de las definidas en términos nominales, con los de estabilización y suelen tender a relativizar el cumplimiento de los objetivos asignativos y distributivos.

Por cierto, distintos criterios de ajuste de las magnitudes nominales presupuestadas impactan en forma diferente sobre los resultados de las cuentas públicas. A su vez, la priorización de metas diferentes en la política fiscal impone restricciones de distinta naturaleza a los posibles criterios de ajuste, según se verá enseguida.

A fin de que diferentes criterios de ajuste de las magnitudes nominales resulten comparables entre sí, se ha procurado expresarlos en todos los casos como función de tres variables: $\uparrow_t$ (la tasa de inflación **prevista** o esperada, entre "t-1" y "t"), π_t (la tasa de inflación efectiva u **observada**, medida por precios implícitos, en el mismo lapso), y π_t (la tasa de crecimiento **observada** de los ingresos públicos en términos nominales). Tomando en cuenta lo anterior, una variable presupuestaria "A", definida en términos nominales a precios de "t-1", tendrá en "t" un valor nominal definido como:

$$A_t = A_{t-1} \cdot (1 + x_{at})$$

donde

$$x_{at} = a_1 \cdot \pi_{et} + a_2 \cdot \pi_t + a_3 \cdot \uparrow_t$$

Los coeficientes a_i variarán de acuerdo con el criterio de ajuste en consideración. Así, por ejemplo, el caso en que:

$$a_1 = a_3 = 0,$$

$$a_2 = 1,$$

refleja la **indexación** de la variable A al índice de precios combinados⁹. Si, por el contrario, $a_2 = a_3 = 0$, $a_1 = 1$, la variable A se ajusta de acuerdo a provisiones **ex ante** de inflación.

Comenzaremos por caracterizar sucintamente el "presupuesto base" para el período "t", elaborado antes del comienzo del período "t", calculado a precios de "t-1". Para ello, en primer lugar, plantearemos la ecuación del déficit fiscal correspondiente al ejercicio del año anterior, "t-1". En primer lugar, el gasto público en "t-1", en términos nominales, puede definirse como:

$$G_{t-1} = \sum_i G_{i,t-1}, \text{ donde}$$

$$G_{i,t-1} = \sum_j Q_{ij,t-1} \cdot P_{j,t-1}$$

Es decir que el gasto agregado (G) resulta igual a la sumatoria de sus componentes (G_j), que a su vez pueden en general expresarse como sumatoria de **cantidades** de insumos utilizados (Q_{ij}) multiplicadas por sus correspondientes precios (P_j).

Si designamos como T a los ingresos públicos y D al déficit, éste último resulta igual, en "t-1" a:

$$(3.1) \quad G_{t-1} - T_{t-1} = D_{t-1}$$

Esa ecuación del déficit fiscal, expresada a precios de "t-1", puede describirse de las siguientes formas equivalentes, preservando los valores reales pero expresando las magnitudes nominales a precios corrientes de "t":

$$(3.1.a) \quad G_{t-1} \cdot (P_t / P_{t-1}) - T_{t-1} \cdot (P_t / P_{t-1}) = D_{t-1} \cdot (P_t / P_{t-1})$$

$$(3.1.b) \quad G_{t-1} \cdot (1 + \pi_t) - T_{t-1} \cdot (1 + \pi_t) = D_{t-1} \cdot (1 + \pi_t)$$

$$(3.1.c) \quad g_{t-1} \cdot P_t - t_{t-1} \cdot P_t = d_{t-1} \cdot P_t$$

donde

$$g_{t-1} \cdot P_{t-1} = G_{t-1},$$

$$t_{t-1} \cdot P_{t-1} = T_{t-1},$$

$$d_{t-1} \cdot P_{t-1} = D_{t-1}, y$$

$$1 + \pi_t = P_t / P_{t-1}$$

Ahora bien, estas ecuaciones se refieren a magnitudes relativas al ejercicio "t-1". Por lo tanto, es necesario distinguirlas de aquéllas correspondientes al **presupuesto base** proyectado para el ejercicio "t", elaborado a precios de "t-1". Para ello, indicaremos con un asterisco a las variables que constituyen magnitudes **presupuestadas**, correspondientes al ejercicio siguiente. Así, el presupuesto para el año "t", elaborado en el período "t-1", a precios de "t-1", será:

$$(3.2) \quad G^*_{t-1} - T^*_{t-1} = D^*_{t-1},$$

a su vez, si se quiere llevar estas magnitudes a precios corrientes de “t”, preservando sus niveles reales, las mismas se expresarán como:

$$(3.2.a) \quad G^*_{t-1} \cdot (P_t/P_{t-1}) - T^*_{t-1} \cdot (P_t/P_{t-1}) = D^*_{t-1} \cdot P_t/P_{t-1})$$

3.2 Aspectos de la metodología “normal” vigente de presupuestación.

En la Argentina, la práctica habitual para conciliar la presupuestación en términos nominales con el contexto inflacionario se ha asentado en dos recursos principales:

a) se ajustan *ex ante* las magnitudes presupuestadas, calculadas a precios de algún momento “t-1”, tomando en cuenta la inflación prevista entre ese momento y “t”. Esa previsión, la variable π_e , se define como:

$$\pi_e = (P_e/P_{t-1}) - 1,$$

donde P_e es el nivel de precios esperado (promedio) en “t”. Las previsiones pueden también efectuarse en forma desagregada, considerando en forma separada los senderos de evolución del tipo de cambio, de los salarios públicos, de las tarifas públicas, el índice de precios implícitos y las tasas de interés nominales, por ejemplo;

b) se autoriza al Poder Ejecutivo a introducir modificaciones en las erogaciones previstas en el presupuesto “en la medida en que las mismas sean financiadas con incrementos en los montos estimados para recursos y financiamiento (...) y no aumenten la necesidad de financiamiento estimada (...)”.¹⁰

Es decir que, en esencia, se establece que el gasto efectivo podrá superar en términos nominales al presupuestado en la medida en que se cuente con mayores recursos, de modo que no se alteren las necesidades de financiamiento. En otros términos, debe cumplirse que:

$$G_t - G^*_t = T_t - T^*_t$$

donde

$$G^*_t = G^*_{t-1} \cdot (P_e/P_{t-1}),$$

$$T^*_t = T^*_{t-1} \cdot (P_e/P_{t-1}).$$

Si el déficit nominal no puede aumentar, la diferencia entre el gasto nominal realizado (G_t), y el proyectado (G^*_t) no podrá ser mayor que la diferencia entre los ingresos realizados (T_t) y los proyectados (T^*_t).¹¹

Los valores de G^* y T^* pueden expresarse como función de las estimaciones de inflación entre "t-1" y "t", que designamos como π_{et} . Se establece de tal forma un valor nominal para el déficit público en el ejercicio "t", el que depende de la inflación esperada, y designamos como D^*_{t-1} . Ese valor (luego de sometido eventualmente a modificaciones a lo largo del trámite parlamentario) es especificado en la Ley de Presupuesto.

En términos agregados, la ecuación del presupuesto público puede entonces escribirse, replanteando las expresiones equivalentes (3.1.a) a (3.1.c) incluídas más arriba, en cualquiera de las siguientes formas:

$$(3.2.a') \quad G^*_{t-1} \cdot (P_{et}/P_{t-1}) - T^*_{t-1} \cdot (P_{et}/P_{t-1}) = \\ = D^*_{t-1} \cdot (P_{et}/P_{t-1}) = D^*_{t-1}$$

$$(3.2.b') \quad G^*_{t-1} \cdot (1 + \pi_{et}) - T^*_{t-1} \cdot (1 + \pi_{et}) = D^*_{t-1} \cdot (1 + \pi_{et}) = \\ = D^*_{t-1}$$

$$(3.2.c') \quad g^*_{t-1} \cdot P_{et} - t^*_{t-1} \cdot P_{et} = d^*_{t-1} P_{et} = D^*_{t-1}$$

Si bien en esas ecuaciones queda explicitada la forma en que se "nominalizan", a precios de "t", las partidas presupuestarias calculadas inicialmente a precios de "t-1", en la Ley se presentan directamente magnitudes nominales, que en forma agregada pueden escribirse como:

$$G^*_{t-1} \text{ y } T^*_{t-1} = D^*_{t-1}$$

donde G^*_{t-1} y T^*_{t-1} son los valores nominales presupuestados del gasto y de los ingresos. De tal modo, no suele presentarse explícitamente la inflación prevista.

Las expresiones precedentes representan el presupuesto *ex ante* aprobado por el Congreso, en términos agregados. Sin embargo, *ex post*, π_t (la inflación observada) puede ser distinta de π_{et} (la inflación implícita en el presupuesto). Si esto último ocurre, las magnitudes reales serán distintas de las planeadas y puede plantearse la necesidad de hacer un ajuste en las magnitudes presupuestadas.

Variaciones en el déficit y en el gasto reales en el caso en que π_t resulte distinta de π_{et} .

Si llamamos g_t , t_t , d_t y P_t a las magnitudes observadas, sabiendo que el déficit nominal proyectado (D^*_{t-1}) debe ser respetado, y considerando la identidad presupuestaria:

$$d_t \cdot P_t = g_t \cdot P_t - t_t \cdot P_t$$

debe cumplirse que:

$$D_t^* = D_{t-1}^* \cdot (1 + \pi e_t) = d_t \cdot P_t$$

de donde

$$\begin{aligned} d_t &= (D_{t-1}^* / P_t) \cdot (1 + \pi_t) = \\ &= (D_{t-1}^* / P_{t-1}) \cdot [(1 + \pi e_t) / (1 + \pi_t)] \end{aligned}$$

En consecuencia, si se respeta la meta (que ahora deviene, por lo tanto una restricción de la política fiscal) de mantener constante el déficit nominal, el déficit real observado (d_t) será:

$$(3.3) \quad d_t = d_{t-1}^* \cdot [(1 + \pi e_t) / (1 + \pi_t)]$$

En esta expresión se constata que el déficit observado en "t" depende negativamente de la tasa de inflación π_t , en tanto la restricción nominal establecida sea respetada. Establecer un déficit nominal en forma exógena implica, en efecto, que el déficit real se determinará endógenamente.

Considérese ahora la trayectoria del gasto público. Tomando en cuenta conjuntamente la identidad presupuestaria y la expresión (3.3), y suponiendo por simplicidad que ($t_t = t^*$), es decir, que los ingresos reales observados son iguales a los presupuestados, se concluye que si la inflación observada es mayor que la prevista, el gasto público real proyectado deberá reducirse para cumplir con la restricción nominal legislada.

Nótese, por otra parte, que si se toma en cuenta el efecto Olivera-Tanzi, en realidad los ingresos realizados (t_t) serían en caso menor que los previstos (t^*). Por lo tanto, el gasto debería reducirse aún más. Esto puede verse claramente derivando la expresión correspondiente a la identidad presupuestaria, luego de sustituir d_t de acuerdo con (3.3) y tomando en cuenta el efecto Olivera-Tanzi (i.e. tomando en cuenta que t^* es una función inversa de la inflación):

$$(dg/d\pi) = (\hat{t}^* / \hat{\pi}_t) - d_{t-1}^* \cdot [(1 + \pi e_t) / (1 + \pi_t)^2] < 0.$$

En esa ecuación el primer paréntesis del lado derecho corresponde al efecto Olivera-Tanzi y tiene, por tanto, signo negativo, por lo que refuerza el impacto contractivo de la inflación sobre el gasto que revela el sustraendo de la expresión¹².

Con frecuencia, en el marco de las prácticas presupuestarias que aquí se

analizan, la inflación es utilizada como un instrumento del ajuste fiscal. En efecto, suele suceder que la inflación "implícita" en el cálculo nominal de las partidas presupuestarias aprobadas en el Parlamento (π_{e_t}) sea una expectativa "sesgada hacia abajo", una subestimación del curso futuro de las variaciones de precios. En tanto los créditos sean incrementados sólo en función de la mayor disponibilidad de recursos nominales, los mismos quedan de hecho indexados por los ingresos del sector público. Su "techo" está definido por el déficit nominal original ("subestimado" debido al sesgo de la previsión de inflación). Así, el valor real de los servicios que el sector público provee a la sociedad resulta una función inversa a la inversión observada, como se evidencia en la última expresión. Claramente, esto resiente los objetivos de asignación y distribución.

Tasa implícita de variación del gasto nominal.

Si se supone el cumplimiento estricto del tope de déficit nominal previsto (D^*_t), cuyas consecuencias en materia de déficit real y de gasto real (g_t) se indicaran más arriba, es posible determinar la tasa media de crecimiento del gasto nominal compatible con D^*_t , esto es, compatible con el mantenimiento del déficit nominal proyectado. Como se señalara, esta restricción legal determina que:

$$G_t - G^*_t = T_t - T^*_t$$

luego:

$$G_t - T_t = G^*_t - T^*_t = D^*_t$$

Si se considera que:

$$G_t = G^*_{t-1} \cdot (1 + x_{g_t}), \text{ y}$$

$$T_t = T^*_{t-1} \cdot (1 + \dot{A}_t),$$

se tiene entonces que:

$$G^*_{t-1} \cdot (1 + x_{g_t}) - T^*_{t-1} \cdot (1 + \dot{A}_t) = D^*_t,$$

y puede calcularse la tasa " x_{g_t} " de variación del gasto nominal entre "t-1" y "t". Esa es la **tasa media** de aumento del gasto que, dado el crecimiento observado de los ingresos (designado como $\dot{A}_t$, en términos porcentuales) resultaría compatible con el cumplimiento de la restricción legal D^*_t :

$$xg_t = \{[D^*_t + T^*_{t-1} \cdot (1 + \dot{A}_t)] / G^*_{t-1}\} - 1,$$

luego:

$$xg_t = [(D^*_t + T^*_{t-1} \cdot T^*_{t-1} \cdot \dot{A}_t) / G^*_{t-1}] - 1.$$

Como el déficit nominal "meta" (D^*_t) es igual al determinado *ex ante* a precios de "t-1", (D^*_{t-1}) ajustado tomando en cuenta la hipótesis de inflación, es decir:

$$D^*_t = D^*_{t-1} \cdot (1 + \pi e_t),$$

resulta:

$$\begin{aligned} xg_t &= [(D^*_{t-1} + T^*_{t-1}) / G^*_{t-1}] + (D^*_{t-1} \cdot \pi e_t / G^*_{t-1}) + \\ &+ (T^*_{t-1} \cdot \dot{A}_t / G^*_{t-1}) - 1 = \\ &= \pi e_t (D^*_{t-1} / G^*_{t-1}) + \dot{A}_t (T^*_{t-1} / G^*_{t-1}). \end{aligned}$$

Si se define:

$$\dot{E}_{t-1} = (T^*_{t-1} / G^*_{t-1});$$

entonces la tasa implícita de ajuste para el gasto entre "t-1" y "t" resulta ser:

$$(3.4) \quad xg_t = (1 - \dot{E}_{t-1}) \cdot \pi e_t + \dot{E}_{t-1} \cdot \dot{A}_t$$

Es decir que, suponiendo que la restricción legal fijada al déficit nominal se cumple estrictamente, el gasto nominal presupuestado, calculado a precios de "t-1" (G^*_{t-1}) podría crecer a una tasa que es una combinación lineal de la inflación esperada y la tasa efectiva, observada, de crecimiento de los ingresos. Dado que el coeficiente $\dot{E}$ tendrá normalmente un valor relativamente próximo a la unidad, los gastos nominales podrán crecer a tasas próximas a las correspondientes a los ingresos públicos nominales. En el caso particular en que el déficit previsto sea nulo ($\dot{E}=1$), xg_t resultará igual a $\dot{A}_t$. De tal forma, si la inflación observada π_t resulta mayor que $\dot{A}_t$, entonces el déficit real caerá en términos reales.

Esta regla "estiliza", como se ha indicado, las prácticas utilizadas normalmente en Argentina para ajustar las partidas nominales presupuestadas, expresándolas en la forma de una fórmula de ajuste en la que aparecen explícitamente π y $\dot{A}$. Como es evidente, la inflación observada no tiene lugar en la misma (el coeficiente correspondiente es nulo). Por lo tanto, la política

fiscal no posee reglas de "feed back" para adaptarse a cambios en inflación observada.

3.3 Presupuestación en función de una meta de déficit real.

Cumplir con una meta de déficit nominal constante implica, como se señalara, que el déficit real será endógeno. Resulta de interés analizar qué ocurre si, en cambio, se fija una meta de déficit real con el objeto, por ejemplo, de suavizar los efectos de eventuales aceleraciones de la inflación sobre el nivel real del gasto para estar en condiciones de evitar cambios excesivos en los objetivos de distribución y asignación.

Supóngase que se pretende cumplir con una meta de déficit real que puede definirse así:

$$d^*_t = d^*_{t-1} = (D^*_{t-1}/P_{t-1}).$$

Esto es, se desea mantener el déficit real proyectado al realizar el presupuesto en "t-1". En este caso cabe escribir:

$$G^*_{t-1} \cdot (1 + xg'_t) - T^*_{t-1} \cdot (1 + \dot{A}_t) = D^*_{t-1} \cdot (1 + \pi_t)$$

El miembro de la derecha de esa igualdad refleja el hecho de que el déficit nominal calculado a precios corrientes de "t-1", (D^*_{t-1}), debe crecer a una tasa igual a π_t para mantenerse constante en términos reales.

Razonando como en el caso anterior puede deducirse que

$$(3.4') \quad xg'_t = (1 - \dot{E}_{t-1}) \cdot \pi_t + \dot{E}_{t-1} \cdot \dot{A}_t$$

Es decir que la fijación de una meta real de déficit fiscal resulta equivalente al establecimiento de una regla de variación del gasto nominal agregado (cuya tasa designamos como xg' , en este caso) que combina linealmente las tasas de variación de los ingresos ($\dot{A}_t$) y la tasa observada de inflación (π_t), de acuerdo con los coeficientes $\dot{E}$ y $(1 - \dot{E})$ respectivamente. Nótese que dichos coeficientes son los mismos que en el caso anterior, pero ahora se combina la tasa de crecimiento de los ingresos públicos con la tasa de inflación observada y no con la prevista.

Como en el caso precedente, cuando el déficit previsto sea nulo ($\dot{E} = 1$) la tasa de variación del gasto nominal compatible con la referida meta real será igual a la tasa de variación de los ingresos efectivos.

Regla combinada.

La trayectoria del gasto nominal definida por (3.4) corresponde a la fijación de una meta nominal de déficit. La trayectoria que resulta de (3.4') corresponde a la fijación de una meta de déficit real. La combinación de (3.4) con (3.4') permite obtener una tercera "regla" para la tasa media de variación del gasto nominal (que designamos en este caso como xg''), la que tiene a las dos anteriores como casos extremos:

$$(3.4'') \quad xg''_t = (1 - \bar{E}_{t-1}) \cdot [a \cdot \pi_t + (1 - a) \cdot \pi_{e_t}] + \bar{E}_{t-1} \cdot \bar{A}_t$$

donde normalmente se tendría que ($0 \leq a \leq 1$). El coeficiente a es fijado exógenamente. Puede considerarse entonces que la expresión (3.4'') representa el caso general. El caso particular en que el déficit nominal es exógeno, es decir, fijado como restricción para el comportamiento de las finanzas públicas, se simboliza con un **valor nulo** para el coeficiente a . En este caso la inflación observada desaparece del cálculo de los ajustes del gasto nominal, y la fórmula (3.4'') se reduce a la expresión (3.4). Si ($a = 1$), por el contrario, el que resulta exógeno es el déficit real, y (3.4'') se reduce a la fórmula (3.4'). Cuando la prioridad de la política pública está puesta en el objetivo de estabilización, y se pone el énfasis en el control monetario, podría esperarse que se opte por una política consistente con un valor nulo del coeficiente a , mientras que si lo que se prioriza son los objetivos de asignación y distribución, tal situación sería probablemente representada en forma más adecuada asignando un valor unitario a dicho coeficiente. Una política que busque algún "compromiso" entre asignación y estabilización podría ser representada dando valores intermedios al coeficiente a . En este último caso, tanto el déficit nominal cuanto el real se determinan endógenamente.

El déficit real con la regla "combinada" de ajuste del gasto.

Puede fácilmente demostrarse que si se adopta una regla combinada como la (3.4'') para determinar la evolución del gasto nominal total, entonces el déficit fiscal en términos nominales crecerá a una tasa " xd " que será:

$$(3.5) \quad xd_t = a \cdot \pi_t + (1 - a) \cdot \pi_{e_t}$$

En tal caso, el déficit real será:

$$d_t = D^*_{t-1} \cdot [(1 + xd_t) / P_{t-1} \cdot (1 + \pi_t)] = d^*_{t-1} \cdot [(1 + xd_t) / (1 + \pi_t)],$$

de donde, sustituyendo " xd " por la expresión (3.5) se obtiene

$$(3.3') \quad d_t = d_{t-1}^* \cdot \{ [(1 + \pi_{et}) / (1 + \pi_t)] + [a \cdot (\pi_t - \pi_{et}) / (1 + \pi_t)] \}$$

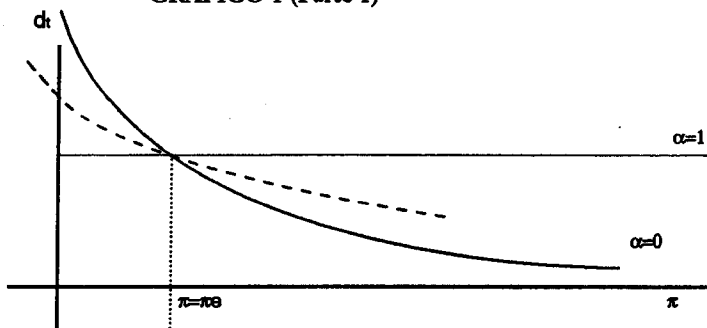
se observa en esa expresión que, si ($a = 1$) resulta:

$$d_t = d_{t-1}^*,$$

es decir, el déficit real se mantiene en el nivel presupuestado. Por el contrario, en el caso opuesto en que ($a = 0$), la fórmula (3.3') resulta equivalente a la expresión (3.3) planteada más arriba, correspondiente al caso en que se fija una tasa de déficit nominal. En los casos intermedios, en que ($0 < a < 1$), tanto el déficit real cuanto el nominal se determinan endógenamente.

El siguiente gráfico refleja la ecuación (3.3'), mostrando la relación entre el déficit real y la tasa de inflación para determinado nivel de d_{t-1}^* , de π_{et} y para distintos valores de a , cuando se utiliza una regla combinada como la (3.4'') para el ajuste del gasto nominal.

GRAFICO 1 (Parte 1)



Como se indicara más arriba, la curva en que ($a = 0$) corresponde a la situación con déficit nominal exógeno, y la línea horizontal trazada para ($a = 1$) refleja la exogeneidad del déficit en términos reales. Las curvas punteadas representan situaciones intermedias, en las que tanto el déficit real cuanto el nominal se determinan endógenamente. Como se ve, las distintas situaciones son equivalentes cuando la inflación estimada anticipa correctamente a la inflación efectiva, es decir, cuando ($\pi = \pi_e$).

La derivada del déficit real en relación con la inflación observada, obtenida a partir de la ecuación (3.3'), es:

$$[d(d_t)/d(\pi_t)] = -d_{t-1}^* \cdot [(1 + \pi_{et}) / (1 + \pi_t)^2] \cdot (1 - a),$$

expresión que se anula cuando $a = 1$.

3.4 Presupuestación en función de metas de gasto real.

En los ejemplos precedentes se ha razonado principalmente a partir del supuesto de la existencia de metas o restricciones sobre el déficit (nominal o real). En ambos casos ello implicaba que el gasto real era endógeno. El problema se invertiría si la política fiscal se plantease en términos de obtener ciertas metas para el gasto. En tal caso, el sendero del déficit, tanto nominal como real, devendría endógeno. Así, cumplir con metas de gasto real lleva a una cierta indeterminación respecto de la variación nominal de los pasivos del gobierno y de la cantidad real de recursos apropiados para tal sector. Cabe suponer que distintos componentes del gasto reciban tratamiento diferente. Por ejemplo (en el actual contexto en que se hace abstracción de los "rezagos informativos" presentes en los procesos de indexación), la indexación de salarios puede introducirse en la forma de una meta real para el componente salarial del gasto.

Designemos como GW a la parte del gasto público correspondiente al pago de remuneraciones, y como GNW a los restantes componentes del gasto. Si se adopta una regla de indexación de los salarios a la inflación, y se ajustan los restantes componentes del gasto según una tasa media semejante a la tasa de variación de los ingresos fiscales, por ejemplo, el déficit nominal resultará endógenamente determinado. La tasa de variación (xd''_t) del déficit nominal compatible con tales reglas de ajuste del gasto puede determinarse entonces a partir de:

$$GW^*_{t-1} \cdot (1 + \pi_t) + GNW^*_{t-1} \cdot (1 + \dot{A}_t) - T^*_{t-1} \cdot (1 + \dot{A}_t) = D^*_{t-1} \cdot (1 + xd''_t),$$

de donde:

$$GW^*_{t-1} \cdot (1 + \pi_t) + (GNW^*_{t-1} - T^*_{t-1}) \cdot (1 + \dot{A}_t) = D^*_{t-1} \cdot (1 + xd''_t),$$

luego:

$$xd''_t = [(GW^*_{t-1} + GNW^*_{t-1} - T^*_{t-1})/D^*_{t-1}] + (GW^*_{t-1}/D^*_{t-1}) \cdot \dot{A}_t + [(GNW^*_{t-1} - T^*_{t-1})/D^*_{t-1}] \cdot J_{t-1},$$

por lo tanto:

$$xd''_t = (GW^*_{t-1}/D^*_{t-1}) \cdot \pi_t + [(GNW^*_{t-1} - T^*_{t-1})/D^*_{t-1}] \cdot \dot{A}_t$$

Haciendo (para D^*_{t-1} distinto de cero):

$$S'_{t-1} = (T^*_{t-1} - GNW^*_{t-1})/D^*_{t-1},$$

resulta finalmente que la tasa implícita de ajuste del déficit nominal será:

$$xd''_t = (1 - S'_{t-1}) \cdot \pi_t - S'_{t-1} \cdot \dot{A}_t$$

Esta expresión muestra que la tasa de crecimiento del déficit nominal (compatible con el comportamiento especificado del gasto) será mayor cuanto mayor sea la tasa de inflación observada y menor cuanto más alta sea la tasa de crecimiento de los ingresos públicos (siempre que T^*_{t-1} sea mayor que GNW^*_{t-1}).

Esta trayectoria del déficit nominal implica que también el déficit real será endógeno. Esto puede deducirse fácilmente si se considera que el déficit real será constante sólo cuando la tasa de ajuste del déficit (xd''_t) resulte igual a la tasa de inflación observada. Por lo tanto, el déficit real no variará sólo si $(xd''_t/\pi_t) = 1$.

Pero la expresión algebraica para este cociente es:

$$(xd''_t/\pi_t) = (1 - S'_{t-1}) - S'_{t-1} \cdot (\dot{A}_t/\pi_t)$$

Esto significa que normalmente xd''_t resultará mayor que π_t (el déficit real estará aumentando) cuando $\dot{A}_t$ sea menor que π_t (es decir, cuando los ingresos reales estén disminuyendo, por ejemplo debido a la acción del efecto Olivera-Tanzi).

Nótese que una política orientada a mantener en términos reales el valor del déficit sólo será exitosa bajo esta regla de indexación si es exitosa en mantener el valor real de los ingresos fiscales.

Una alternativa a esta solución es, por ejemplo, la de fijar la meta de déficit en términos nominales, en cuyo caso debería determinarse endógenamente, como se viera en la sección 3.2, la tasa de variación del gasto nominal. Si algún componente del mismo, como por ejemplo el salarial, se ajusta según la inflación observada, el ajuste que se determina endógenamente es el correspondiente al gasto no salarial. Esto es, si la política fiscal se plantea como restricción mantener al mismo tiempo constantes el monto salarial real y el déficit nominal, todo el ajuste, ante una aceleración de la inflación, caería sobre el gasto no salarial en términos reales.

3.5 Desagregación del déficit para tomar en cuenta el financiamiento externo.

En la sección anterior se analizó la dinámica del déficit real y nominal considerándolo en forma agregada. En el contexto presente de la economía argentina resulta relevante, sin embargo, tomar en cuenta que una fracción importante del déficit previsto puede ser financiada por fuentes externas, en particular debido al refinanciamiento de parte de los intereses devengados por la deuda externa pública. En tal caso, la fijación de una meta nominal para el déficit

agregado, tal como se hiciera para deducir la expresión (3.4), resultaría inadecuada. En efecto, una inflación superior a la esperada ($\pi > \pi_e$) llevaría a una contracción del déficit y del gasto reales, en relación con los valores presupuestados, como se mostrara en la sección 3.2. Pero si parte del financiamiento disponible en **términos nominales** (en moneda doméstica) se incrementa también con la inflación, como sucedería normalmente con el financiamiento externo, cabría ajustar el déficit nominal meta para reflejar este efecto, evitando así una contracción innecesaria del gasto real. El financiamiento externo puede introducirse del siguiente modo en la ecuación de presupuesto:

$$\begin{aligned} &GNZ^*_{t-1} \cdot (1 + xg'''_t) + GZ^*_{t-1} \cdot (1 + \pi_t) - T^*_{t-1} \cdot (1 + \dot{A}_t) = \\ &= DFI^*_{t-1} \cdot (1 + \pi_e) + \theta \cdot GZ^*_{t-1} \cdot (1 + \pi_t); \end{aligned}$$

donde como en el capítulo anterior, GNZ designa al gasto nominal a precios corrientes de "t-1", neto de los devengamientos de intereses externos, GZ designa a dichos devengamientos, $(\theta \cdot GZ)$ es la proporción de GZ financiada por fuentes externas, y DFI es el déficit que se prevé financiar internamente, también a precios de "t-1". La variable (xg'''_t) corresponde ahora a la tasa de crecimiento del gasto neto de intereses, en términos nominales, compatible con la meta de déficit financiado internamente, y con la proporción (θ) de refinanciación de intereses externos. Se supone que el tipo de cambio nominal evoluciona a la tasa π_t (es decir que el tipo de cambio real se mantiene constante), por lo que las magnitudes referidas a intereses externos se multiplican por $(1 + \pi_t)$. La consideración explícita de la tasa de variación del tipo de cambio nominal podría de todos modos introducirse fácilmente.

Ahora bien, definiendo a DNZ como el déficit primario (es decir, calculado sin considerar los intereses externos en el gasto):

$$DNZ = GNZ - T = DFI - GZ \cdot (1 - \theta),$$

y despejando xg'''_t en la expresión precedente, se tiene:

$$\begin{aligned} xg'''_t = & (DNZ^*_{t-1} / GNZ^*_{t-1}) \cdot \pi_e + (T^*_{t-1} / GNZ^*_{t-1}) \cdot \dot{A}_t + \\ & + [GZ^*_{t-1} \cdot (1 - \theta) / GNZ^*_{t-1}] \cdot (\pi_e - \pi_t). \end{aligned}$$

Es decir:

$$(3.4''') \quad xg'''_t = [(1 - \dot{E}'_{t-1}) \cdot \pi_e + \dot{E}'_{t-1} \cdot \dot{A}_t] + [GZ^*_{t-1} \cdot (1 - \theta) / GNZ^*_{t-1}] \cdot (\pi_e - \pi_t)$$

Cabe comparar esa expresión con la (3.4), que corresponde a la tasa de incremento del gasto nominal compatible con una meta de déficit nominal agregado. El primer corchete del lado derecho de (3.4''') se asemeja a (3.4). La diferencia consiste en que los coeficientes $\dot{E}'$ y $(1 - \dot{E}')$ se han obtenido neteando

del gasto agregado los devengamientos de intereses externos, mientras que en la definición de $\dot{E}$ y $(1 - \dot{E})$, en (3.4), se consideraba el gasto total incluyendo intereses. Una segunda diferencia importante entre las dos expresiones se manifiesta en la inclusión, en (3.4''), del último sumando, que no aparecería en (3.4). Este corresponde al cociente entre los intereses no refinanciados (es decir, pagados) y el gasto neto de intereses, multiplicado por la diferencia entre la inflación esperada y la observada. Se comprueba que, si $\pi > \pi_e$, cuanto menor sea el refinanciamiento de intereses (es decir, cuanto menor sea θ) menor será xg''' : el aumento del valor nominal de los intereses no refinanciados (originado en la inflación) **desplazaría**, en tal caso, a otros tipos de gasto, afectando negativamente su tasa de crecimiento. Naturalmente, este último efecto es máximo cuando $\theta = 0$ y desaparecería en el caso en que $\theta = 1$, es decir, cuando los intereses sobre la deuda externa se refinanciasen en su totalidad.

Financiamiento externo igual al déficit.

Un caso particular interesante del ejemplo anterior es aquél en que el déficit previsto es igual al financiamiento externo disponible, de modo que $DFI = 0$ (es decir, el superávit primario del sector público es igual a los intereses devengados por la deuda). Se deduce que, en este caso:

$$xg'''_t = \dot{E}'_{t-1} \cdot \dot{A}_t + [GZ^*_{t-1} \cdot (1-\theta) / GNZ^*_{t-1}] \cdot \pi_t$$

Se observa que las previsiones de inflación no aparecen en este caso en la expresión de xg''' , y a medida que θ tiende a 1, xg''' tiende a $\dot{A}$. Es evidente, por otra parte, que en este ejemplo el déficit real se mantendrá constante en tanto el gasto agregado siga una trayectoria como la indicada por la expresión relativa a xg''' .

Conclusiones

En una economía en la que se observen tasas de inflación relativamente elevadas y erráticas se plantea, al elaborar el presupuesto, un conflicto entre las metas **nominales** y aquéllas que apuntan a determinados resultados **reales**, metas para las cuales el presupuesto público es un instrumento. Tal conflicto se presenta debido a que, en economías de alta inflación, es posible que los errores de predicción de la evolución futura de los índices de precios sean importantes.

En un contexto de alta inflación resulta aconsejable, en consecuencia, la elaboración de un **presupuesto base** a precios de un momento previo al ejercicio enfocado, complementado con la definición de mecanismos de ajuste **ex post** de las magnitudes nominales presupuestadas. Esto permitiría "aislar" parcialmente al proceso presupuestario del elevado riesgo de cometer importantes errores de predicción al evaluar la inflación futura. En efecto, este riesgo crece con los

niveles de inflación, según indican las observaciones empíricas. La elaboración de un presupuesto base a precios de un momento dado, combinada con mecanismos de indexación u otras formas de ajuste, permitiría prescindir de la explicitación de pronósticos inflacionarios oficiales.

Dos aspectos deben enfatizarse, en principio, en relación con procedimientos del tipo del señalado en forma esquemática en el párrafo precedente. En primer lugar, que su conveniencia es contingente a la tasa de inflación. Por cierto, el procedimiento "normal" en Argentina, consistente en la definición de un presupuesto en términos nominales a precios esperados de "t", sería sin duda razonable en contextos de inflación moderada y baja. Es más, la introducción de mecanismos de ajuste indexatorio de las partidas presupuestarias en un contexto semejante parece desaconsejable. Los mismos pueden resultar de difícil reversión y darían **inercia** al ritmo de variación de componentes del presupuesto, restando grados de libertad a la política fiscal. Cabe afirmar, entonces, que no hay una forma de tratamiento del problema que pueda considerarse superior a las restantes con independencia de las circunstancias.

En segundo lugar, no hay reglas de ajuste **ex post** que puedan garantizar simultáneamente el cumplimiento de las metas reales y nominales derivadas de los objetivos de asignación y distribución, y de consistencia y estabilización, respectivamente. De modo que si bien la introducción de mecanismos indexatorios contribuiría a mitigar en alguna medida el conflicto que, en un contexto inflacionario, se presenta entre ambos tipos de metas (reales y nominales), no permitiría resolverlo de manera plenamente satisfactoria. Si se priorizan las metas de estabilización, deberán probablemente resignarse objetivos en materia de asignación y distribución y, a la inversa, si éstos últimos tienen prioridad, las magnitudes nominales se determinarán endógenamente, por lo que pueden entrar en conflicto con las metas del gobierno en materia de estabilización.

Aceptada la conveniencia, en contextos de inflación relativamente elevada, de la presupuestación en términos reales (a precios de algún momento previo al ejercicio enfocado) complementada con la definición de reglas de ajuste **ex post** de las partidas nominales, corresponde abordar el tema de las reglas específicas pasibles de ser adoptadas en determinadas circunstancias. En principio parece razonable pensar que las reglas escogidas deberán reflejar en parte opciones de política, derivadas de la concepción global de la política económica en instrumentación al momento de definirse el presupuesto¹⁴.

Una primera consideración se refiere al gasto en **salarios y remuneraciones**, que tiene en la actualidad un peso muy importante, particularmente en el gasto operativo de la Administración Central, así como de las provincias y de algunas empresas públicas. En este plano, puede interpretarse que la orientación actual de la política salarial llevaría a la definición de una regla de ajuste que tenga a la **indexación de la masa salarial a la inflación observada como su tope de máxima**¹⁵.

Tomemos en principio al resto del gasto público como un único agregado, en "gasto no salarial". Supóngase que el mismo se ajusta según la tasa

de crecimiento de los ingresos públicos. Naturalmente, si una parte del gasto se ajusta por inflación y el resto por ingresos, el déficit nominal se determinaría endógenamente¹⁶, pudiendo eventualmente comprometer los objetivos de estabilización. También resultaría endógenamente determinado el déficit real, y lo mismo sucedería con el gasto real no salarial, de modo que normalmente no podrán cumplirse en forma estricta los objetivos de asignación y distribución, ni tampoco plenamente los relativos a estabilización.

Supóngase, en cambio, que los objetivos de estabilización tienen prioridad. Si se opta entonces por definir una meta nominal para el déficit público, al tiempo que se mantiene (estrictamente) la indexación de la masa salarial, es posible que los componentes no salariales del gasto no puedan crecer al mismo ritmo que los ingresos públicos, como se suponía en el ejemplo precedente, sin comprometer la meta de déficit nominal. Este componente del gasto deberá crecer, en términos nominales, a una tasa determinada endógenamente, compatible con el déficit nominal prestablecido.

Una primera desventaja del tratamiento sugerido en último lugar es la de que, al definirse una meta de déficit nominal se haría necesario explicitar las previsiones de inflación manejadas por el gobierno, al elevar el presupuesto. Un segundo problema de este tratamiento deriva de que el mismo puede generar, si la inflación observada resulta muy elevada en relación con las previsiones, una contracción muy fuerte del gasto real no salarial difícilmente sostenible. En tal caso deberían adoptarse medidas compensatorias, si se quiere preservar la meta nominal y evitar al mismo tiempo una excesiva contracción del gasto no salarial. Estas medidas podrían incluir la sub-indexación de la masa salarial, combinada eventualmente con acciones destinadas a incrementar el nivel de la recaudación.

Ahora bien, ¿es razonable plantearse una meta nominal para el desequilibrio financiero fiscal, como se sugiere en el ejemplo anterior?. Si bien en las presentes circunstancias de la economía argentina la prioridad asignada a los objetivos de estabilización podría llevar, en efecto, a la adopción de metas de **déficit nominal**, es claro que, en tanto esto apunta a evitar perturbaciones financieras **domésticas** de importancia, debería tratarse, más precisamente, de metas de déficit nominal **financiado internamente**. Es decir, que excluyan la fracción del desequilibrio financiero fiscal cubierta esencialmente mediante refinanciaciones de intereses devengados por la deuda externa pública.

En el análisis de ese problema, realizado en las secciones 2.3 y 3.5, se argumentó que la determinación de una meta nominal para el déficit total no resulta razonable cuando una fracción importante del mismo es de hecho financiada por fuentes externas. El valor nominal del financiamiento presupuestado, obtenido a partir de estimaciones del financiamiento externo disponible calculado en dólares, se incrementa con el tipo de cambio. Es evidente que, en este caso, una meta nominal para el déficit agregado, en presencia de inflación, podría llevar a una contracción innecesaria del gasto real (particularmente del gasto no salarial, si el gasto salarial evoluciona según una regla de indexación), al no tomarse en cuenta el hecho de que el financiamiento nominal disponible está de hecho incrementándose. Se mostró también que en

este caso y por las razones que acaban de plantearse, si el déficit financiado internamente fuese nulo, podría resultar razonable ajustar el déficit previsto por inflación (es decir, mantenerlo constante en términos reales¹⁷), puesto que esto no tendrá naturalmente efectos negativos sobre los objetivos de estabilización. Una ventaja adicional de esta situación particular es la de que, siendo nulo el déficit a financiar internamente, resultaría natural la ausencia de previsiones explícitas de inflación en la formulación del presupuesto.

Sin embargo, el último ejemplo puede dar pie para la discusión de algunos problemas de interés que se derivarían de variaciones de precios relativos. En efecto, como también se mostró, si el déficit (que suponemos financiado en su totalidad por fuentes externas) se ajusta por inflación, manteniéndose en consecuencia constante en términos reales, es de todos modos posible que *ex post* el mismo no coincida efectivamente con la disponibilidad de financiamiento externo¹⁸. Que esto suceda o no depende de la evolución del tipo de cambio. En la sección 2.3 se observó que, si el gobierno define una regla de política orientada a igualar el superávit primario (el superávit neto de intereses externos) al resultado del balance comercial (de modo que el déficit resulte igual al financiamiento externo), y se produce una revaluación real de la moneda doméstica, el superávit presupuestado resultaría excesivo, es decir, el sector público estaría en condiciones de "comprar" divisas en monto mayor al superávit comercial. En este caso, como la sumatoria de los superávits sectoriales es siempre nula, el sector público acabará, o bien "renunciando" a parte del financiamiento externo disponible, o bien financiando al sector privado. Mientras que, por el contrario, de observarse una devaluación real de la moneda doméstica, sucederá lo contrario: el financiamiento externo será suficiente para cubrir el desequilibrio fiscal.

En tal caso, a menos que el financiamiento externo también resulte *ex post* superior al presupuestado, el gobierno deberá apelar a recursos como el de ajustar la masa salarial por debajo del ritmo inflacionario, o bien deberá incrementar la presión tributaria, si pretende mantener el objetivo de no financiarse internamente.

PARTE II: EL PRESUPUESTO DE CAJA

Introducción.

En el estudio de la relación entre el presupuesto de competencia y el de caja aparece en primer plano el problema de la vinculación entre programación económica y programación financiera de los flujos de gasto e ingreso del sector público. Los objetivos económicos a cumplir por la política fiscal en cuanto a asignación, distribución y estabilidad macroeconómica durante el ejercicio anual están explicitados en el presupuesto de competencia aprobado por el Congreso. Sin embargo, las metas de política fiscal se expresan en términos de valores ex-ante para los recursos y las erogaciones a realizar a lo largo del ejercicio; queda a cargo del Poder Ejecutivo la cuestión de cómo ejecutarlos durante el año. Es justamente este último hecho el que da lugar a la necesidad de contar con una programación financiera de la evolución de la caja del sector público en función del perfil temporal esperado del gasto *vis à vis* el de los ingresos. Obviamente, los gastos (planeados) deben financiarse fundamentalmente con los ingresos generados en el período y ambos flujos pueden fluctuar por diversas razones, que incluyen por ejemplo las variaciones estacionales.

Así, se presenta un primer problema para la programación financiera, el que constituye la diferencia más saliente entre el presupuesto de caja y el de competencia: habrá algunos gastos planeados que no serán realizados (en el sentido que no generarán pagos) durante el período al cual el presupuesto de competencia se refiere, mientras que habrá otros, correspondientes al período anterior, que sí serán realizados. Debido a la primera causa, el flujo efectivo de gasto será menor al planeado en el presupuesto de competencia, pero debido al motivo restante ocurrirá lo contrario.

Un segundo problema es el de cómo compatibilizar durante el año las cifras de ingreso y gasto que efectivamente se realicen, a fin de evitar distorsiones en la liquidez del sector público, por un lado, y cumplir con las metas de gasto, por otro.

Una tercera cuestión de importancia se deriva del hecho de que las magnitudes del presupuesto de competencia son, por naturaleza, magnitudes planeadas. Como tales, reflejan las expectativas de precios y cantidades de las autoridades. Por ejemplo, reflejan las magnitudes esperadas de recaudación fiscal y de evolución de los precios de los diferentes rubros del gasto. Cuando esas expectativas resultan ser erróneas, debido, por ejemplo, a una subestimación de la recaudación o de la evolución de la inflación, es posible que el sector público enfrente problemas de liquidez y tenga que hacer uso del crédito. En tales circunstancias, la correcta programación de caja es vital para coadyuvar al cumplimiento del presupuesto de competencia. Ante la existencia de un desvío en un momento determinado entre las cifras planeadas y las ejecutadas, en base al presupuesto de caja se puede evaluar con mayor precisión cuáles son las necesidades de fondos hasta el final del ejercicio, obteniéndose de tal forma una estimación de la magnitud de las restricciones financieras que probablemente la

Tesorería enfrentaría si tratara de compensar los desvíos entre las magnitudes observadas y las planeadas haciendo uso, por ejemplo, del endeudamiento de corto plazo.

Además de las cuestiones planteadas por la necesidad de compatibilizar el perfil temporal del gasto con el de los ingresos y de manejar los desvíos debidos a errores de expectativas, el presupuesto de caja reviste importancia para la programación de la política económica en sentido global y de la monetaria en particular. Esto es así porque el equilibrio macroeconómico impone condiciones no sólo en el plano de la presupuestación económica de las actividades del sector público sino también en el de la presupuestación financiera. La importancia de este hecho aumenta cuanto menor sea el período considerado.

Por ejemplo, supóngase una situación en la que, desde el punto de vista económico, el esfuerzo de ahorro implícito en las metas fiscales es perfectamente compatible con los planes de consumo e inversión del sector privado. Supóngase adicionalmente que, no obstante ello, el perfil temporal de la recaudación y del gasto público son tales que, durante el año, los períodos de déficit altos en el sector público coinciden con períodos de fuerte demanda de crédito del sector privado y los períodos correspondientes a una situación más bien superavitaria del sector privado coinciden con bajos déficit o incluso superávit del sector público. Estos hechos se traducirían en una inestabilidad pronunciada de las tasas de interés, el tipo de cambio y/o la inflación. Tal situación posiblemente podría ser evitada en base a una mejor programación financiera del sector público.

Asimismo, desde el punto de vista del cumplimiento de las metas de estabilización macroeconómica, el presupuesto de caja es de relevancia cuando el país se compromete a cumplir metas fiscales y monetarias trimestrales en el marco de un acuerdo *stand-by* con el FMI. En tal caso, cumplir con las metas económicas y de estabilización suele colocar fuertes restricciones desde el punto de vista financiero al perfil temporal del gasto *vis-à-vis* el de los ingresos.

El principal objetivo de esta parte del trabajo es analizar la relación del presupuesto de competencia con el de caja con el propósito de complementar el estudio presentado previamente, en la parte primera, referido a los efectos de diferentes esquemas indexatorios sobre los objetivos a cumplir por el presupuesto de competencia.

El análisis que se realiza aquí se refiere, básicamente, a magnitudes *ex-ante*. Ello no podría ser de otra manera en tanto el propósito del presupuesto es el de hacer consistentes los flujos esperados de gasto, ingreso y financiamiento del sector público¹⁹. Aún así, debe tomarse en cuenta que las categorías o clasificaciones utilizadas en la presupuestación tienen estrecha correlación con el proceso de contabilización *ex-post* de las operaciones económicas del sector público. Es decir, no podría analizarse esta cuestión haciendo caso omiso de las directivas que emanan de la Ley de Contabilidad para el registro de las actividades económicas del sector público, ya que la diferencia entre el presupuesto de caja y el de competencia surge justamente del hecho de que nuestro país ha adoptado para la presupuestación del gasto el sistema de competencia mientras que para los ingresos adoptó el sistema de caja.

etapa preventiva del presupuesto, la distinción entre el presupuesto de caja y el de competencia está dada por las diferencias en el rubro de gastos. De ahí que el presente trabajo esté focalizado en el análisis de esta última diferencia.

Obviamente, la adopción de un sistema determinado para la etapa preventiva del presupuesto define los pasos a seguir en la etapa ejecutiva de este último, ya que determina el conjunto de procedimientos administrativos-financieros para realizar el gasto. En particular, mientras el sistema de caja sólo registra las instancias correspondientes al crédito aprobado por el Parlamento y el pago efectivo de la erogación, en el sistema de competencia es necesario registrar las etapas del compromiso en curso de formación, el compromiso contraído efectivamente, el reconocimiento y liquidación, el ordenamiento del pago y el pago.

Si bien el sistema de competencia es más complejo, idealmente, al recoger y registrar información sobre todas las etapas de la realización del gasto permite contar con datos mucho más ricos en relación al proceso de toma de decisiones de la administración. En particular, al aportar evidencia empírica sobre cada etapa del gasto, hace posible analizar la **estructura de rezagos** del proceso de ejecución del presupuesto y pone de manifiesto cuáles son los instrumentos administrativos y financieros con que el Poder Ejecutivo cuenta para acelerar o retardar cada instancia del proceso de gasto, con el fin de adaptarlo a la disponibilidad coyuntural de fondos.

Asimismo, el sistema de competencia permite tener una evaluación general respecto de las consecuencias de los retardos y adelantos sobre los diferentes rubros que componen las finalidades y funciones a cumplir por el presupuesto. Por ejemplo, es posible que para manejar la caja, las autoridades sistemáticamente retrasen el ritmo de gasto en los incisos correspondientes a las erogaciones destinadas a la inversión pública, pero es harto improbable que puedan hacerlo retrasando las erogaciones correspondientes al inciso de personal.

Claramente, las consecuencias de las políticas de manejo financiero del gasto no serán homogéneas sobre cada finalidad y función a cumplir. Por lo tanto, un análisis en cierto detalle de cómo se reflejan **ex-post** en las diferentes etapas y finalidades del gasto de las acciones originadas en la necesidad de cumplir con el programa financiero, permitiría mejorar las estrategias de programación financiera **ex-ante** que de hecho se utilizan, si se encuentra que ellas no han sido optimales, en función de las restricciones observadas.

Lo anterior pone de manifiesto que, en realidad, el análisis de la relación entre el presupuesto de caja y el de competencia no debe restringirse sólo a la vinculación entre uno y otro, obviando el análisis de las etapas intermedias. Cabe concebir la relación competencia-caja como un proceso de varias etapas, cada una de las cuales representa un estadio de la interacción entre los objetivos económicos perseguidos por el sector público y las restricciones financieras que enfrenta para conseguirlos.

Por otra parte, un conocimiento más amplio y exacto que el que actualmente se posee sobre la estructura de rezagos del gasto, mejoraría significativamente la capacidad de predicción de los organismos del Poder Ejecutivo encargados de proyectar los requerimientos de caja a partir de los

créditos aprobados por el Parlamento.

La estructura de rezagos en el proceso de gasto y la estimación del déficit de caja.

En función de la contabilidad financiera del presupuesto de gastos se puede definir:

C1: crédito total acordado (monto autorizado por el Parlamento)²¹;

C2: monto de compromisos contraídos²²;

C3: monto total de libramientos;

C4: pagos totales.

Las variables antes definidas aparecen en el proceso de registro seguido por la contabilidad jurídica o de imputación adoptado por la Ley de Contabilidad. A los efectos de nuestro análisis, estos conceptos deben ser interpretados en el sentido económico y no en el contable. Es decir, deben ser interpretados como magnitudes planeadas o ex-ante y no en su sentido de variables contables o ex-post.

En la primera etapa del proceso de gasto se produce la acreditación de los montos autorizados por el Poder Legislativo. Contra ellos se realizarán los débitos en la medida en que el gasto sea comprometido, es decir, afectado definitivamente al crédito. En tanto los créditos y los compromisos pueden diferir, cabe definir:

L1: Saldo o crédito no comprometido.

Y además:

$$(1) L1 = C1 - C2.$$

En la segunda etapa, se acreditan los compromisos y contra ellos se debitan los libramientos de pago. Como los libramientos del ejercicio pueden ser inferiores al crédito comprometido, definiremos:

L2: Residuos pasivos,

por lo que el gasto sufrirá un "rezago" de magnitud igual a:

$$(2) L2 = C2 - C3.$$

En la última instancia del gasto, el pago es debitado contra el libramiento. La diferencia entre ambos conceptos, será:

L3: Libramientos impagos o deuda exigible al Tesoro.

En función de lo anterior el rezago en esta etapa será:

$$(3) L3 = C3 - C4$$

La suma de los libramientos impagos y los residuos pasivos constituye la parte del gasto planeada en el presupuesto de competencia (neta de saldos no utilizados) que no será pagada en el período presupuestario correspondiente. En función de este hecho podemos definir la variable:

LL: Diferimientos.

Es decir que el monto total del rezago del gasto (neto de saldos no utilizados) será:

$$(4) LL = L2 + L3.$$

Las definiciones anteriores nos permiten expresar el gasto relevante para el presupuesto de caja originado en el ejercicio correspondiente al período "t" como la diferencia entre el crédito acordado por el presupuesto de competencia ($C1_t$) y el valor de los diferimientos y los saldos no utilizados ($LL_t + L1_t$).

Sin embargo, a los efectos de calcular el monto total de gasto relevante para el presupuesto de caja en el período "t" es necesario adicionar a los pagos originados en el presupuesto de competencia en "t", las salidas de cajas que provienen de los diferimientos correspondientes al presupuesto del período "t-1" (LL_{t-1})²³.

Debido a que, como se dijo, la proyección de los recursos para el ejercicio "t" (T_t) se hace en función del criterio de caja en el presupuesto de competencia, no es necesario diferenciar esta magnitud para ambos sistemas. Por lo tanto, podemos definir el déficit de caja correspondiente al período "t" como:

$$(5) D4 = C1_t - T_t - L1_t - L2_t - L3_t + L2_{t-1} + L3_{t-1}^{24}.$$

de lo anterior surge que:

$$(5') D4_t = C1_t - T_t - L1_t - \Delta L2_t - \Delta L3_t$$

o, lo que es lo mismo,

$$(5'') D4_t = C1_t - T_t - L1_t - \Delta LL_t.$$

Esta expresión indica que cuanto mayor sea el rezago (ΔLL_t) o los créditos no comprometidos ($L1_t$), menor será el déficit de caja, para determinado nivel del déficit de competencia. En efecto, este último puede definirse, en el período "t", como:

$$(6) D1_t = C1_t - T_t$$

De este modo, la discrepancia entre el déficit de caja y el de competencia para el período "t", puede expresarse de la siguiente forma:

$$(7) D1_t - D4_t = L1_t + \Delta L2_t + \Delta L3_t$$

o, también:

$$(7') D1_t - D4_t = L1_t + \Delta LL_t$$

La ecuación (7') dice que la diferencia entre el déficit medido en términos del sistema de competencia y el medido en base a la caja se explica por la existencia de saldos no utilizados de los créditos autorizados por el Parlamento ($L1_t$) y por la variación de los diferimientos entre el período "t-1" y el período "t" (ΔLL_t).

Si, *ex ante*, los saldos no utilizados fuesen nulos, la diferencia entre ambos presupuestos se reduciría al término ΔLL_t . Por el contrario, si los diferimientos de un ejercicio a otro fueran constantes, la variable ΔLL_t tendría un valor nulo y, por lo tanto, la discrepancia entre una y otra medición del déficit sólo se debería a la existencia de saldos que quedan sin utilizar. Para estimar el déficit de caja a partir del de competencia el único problema a resolver consistiría, en tal caso, en estimar $L1_t$. Es difícil que esto ocurra a nivel empírico debido a la complejidad del modelo estructural de rezagos que da lugar a la existencia de ΔLL_t . No obstante, con independencia de la estructura específica que los rezagos adquieran empíricamente (7') representa la forma reducida de un modelo estructural más complejo y, como tal, podría ser utilizado para estimar *ex-ante* el valor de las variables $L1_t$ y ΔLL_t en función de las registraciones contables del presupuesto correspondientes a los períodos anteriores.

En la práctica de la presupuestación es usual que para asignar un valor determinado a LL_t se adopte el criterio sencillo siguiente. Al elaborarse la programación de caja para el período "t", se cuenta con la información relativa a $C1_{t-1}$ y $C1_t$ planeado, y con una estimación aproximada de LL_{t-1} . Si además se asume que la relación entre créditos acordados y diferimientos al final del año "t" será semejante a la observada en el período anterior, se puede escribir:

$$(8) LL_t / C1_t = LL_{t-1} / C1_{t-1} = k;$$

de modo que:

$$(8') LL_t = k.C1_t$$

Si, a su vez, se asume que la proporción no utilizada de los créditos es también constante:

$$(9) L1_t = h.C1_t,$$

reemplazando (8') y (9) en (7') se puede estimar la discrepancia ex-ante entre el déficit de competencia y el de caja como:

$$(10) D1_t - D4_t = (h + k).C1_t - k.C1_{t-1}.$$

Por otra parte, leyendo las ecuaciones que definen los rezagos "de atrás para adelante" es posible desagregar el modelo y tratar de estimar formas semireducidas. Así por ejemplo, podrían estimarse funciones de comportamiento para las variables $L1$, $\Delta L2$ y $\Delta L3$ y utilizarlas en la expresión (7).

Política fiscal, administración financiera y rezagos del gasto.

Si se observan las variables que entran en la definición de la estructura de rezagos surge claramente cuáles son los instrumentos que las autoridades están en condiciones de manejar a los efectos de administrar los flujos efectivos de fondos de la Tesorería, cuando es necesario compatibilizar la evolución del déficit de caja y el de competencia o reducir el primero aún a costa de sacrificar los objetivos implícitos en el segundo. Esto reviste importancia para la discusión posterior de los problemas relacionados con la desagregación de la estructura de rezagos, la consistencia macroeconómica y los diferentes esquemas de indexación.

De la ecuación (5') surge que si la autoridad de ejecución del presupuesto se propusiera como objetivo mantener constante el déficit de caja ante variaciones no previstas en las cantidades o en los precios esperados, debería respetar la siguiente restricción en la elección de los instrumentos de política²⁵:

$$(11) -dT_t = dL1_t + d\Delta L2_t + d\Delta L3_t.$$

Esto quiere decir que existe un **trade-off** entre los rezagos cuando se induce una modificación en la estructura de los mismos con el objeto de adecuar el déficit de caja ex-ante a las metas delineadas en el marco de la administración financiera.

Por ejemplo, supóngase que se produce una recaudación tributaria menor a la planeada en el presupuesto por un monto igual a $-dT_t$. En tal situación, sería necesario o bien aumentar la brecha entre el crédito aprobado y el comprometido ($dL1_t$) o bien rezagar la salida de fondos de la Tesorería mediante un incremento en el saldo de la cuenta de residuos pasivos ($d\Delta L2_t$) o en la cuantía de los libramientos impagos ($d\Delta L3_t$).

Las consecuencias de las medidas alternativas antes comentadas pueden ser muy diferentes en términos del cumplimiento de los objetivos de asignación, distribución y estabilidad macroeconómica perseguidos por la política fiscal.

Si se optara por un incremento en L_1 , el Ejecutivo estaría sacrificando las metas a cumplir establecidas por el Parlamento al fijar los créditos correspondientes a cada finalidad y función. En mérito a ello, es de importancia que, para la programación financiera, el ente de decisión cuente con una desagregación suficiente como para estar en condiciones de juzgar dónde es más eficiente variar L_1 . En razón de esto último es que más adelante se propone una desagregación mayor de la estructura de rezagos en el proceso del gasto.

Si, en cambio, se optara por aumentar el plazo de diferimiento de los pagos, las consecuencias serían distintas en tanto se cumpliría en mayor medida con los créditos acordados y, por ende, con las metas aprobadas por el Poder Legislativo. Sin embargo, ello podría tener consecuencias importantes sobre los mercados de crédito en tanto y en cuanto un alargamiento en el diferimiento de los pagos implicaría un mayor uso del ahorro que estaba disponible para el sector privado. Asimismo, es posible que si el monto de ΔLL_t resulta muy abultado, las autoridades se vean en la obligación de ajustar en el período siguiente (vgr. mediante un incremento en $L_{1,t+1}$).

En ambos casos, además, el Ejecutivo debería contar con una evaluación respecto de si sería más conveniente actuar sobre la estructura de rezagos o si por el contrario debería hacerse uso del crédito disponible en el sistema financiero doméstico o en el externo.

2. Presupuesto de caja y consistencia macroeconómica.

El último párrafo de la sección anterior pone de manifiesto que existe una estrecha vinculación entre la programación de caja del sector público y el equilibrio macrofinanciero. Justamente, en esta sección presentaremos la relación entre presupuesto de caja y consistencia macroeconómica con el objeto de complementar el análisis presentando en la primera parte, relativa al presupuesto de competencia y las relaciones macroeconómicas.

Superávit de caja y equilibrio macroeconómico.

Como se mostrara más arriba²⁶, el equilibrio entre el ahorro y la inversión implica que:

$$(12) \text{ SUPP} + \text{SUPG} + \text{SUPE} = 0$$

La expresión (12) dice que la suma de los superávit de todos los sectores debe ser nula y se deriva directamente de la restricción de presupuesto agregada de la economía. Si los superávit sumados fueran superiores a cero se estaría registrando un exceso del ahorro sobre la inversión, mientras que si fueran negativos habría un exceso de demanda global.

Al establecer la relación que debe existir *ex-ante* entre los superávits sectoriales para que haya equilibrio macroeconómico, la expresión (12) puede ser utilizada para analizar los requerimientos de ahorro financiero externo y privado que están implícitos en un determinado valor para el presupuesto de competencia. En función de ello, al definir los valores de ingreso y gasto del presupuesto, las autoridades fiscales deberían considerar la ecuación (12) como una restricción a los efectos de no inducir un desbalance entre el ahorro y la inversión a nivel agregado.

Para poder utilizar la expresión (12) en el presente análisis, cuyo foco es la relación entre el déficit fiscal de competencia y el de caja, debemos reformularla en términos de este último. En base a la ecuación (7), la vinculación entre el superávit fiscal de competencia (SUPG1), los rezagos y el superávit de caja (SUPG4) puede escribirse como:

$$(13) \text{ SUPG1} + \text{L1} = \text{SUPG4} - \Delta\text{L2} - \Delta\text{L3}.$$

La expresión (13) implica que, dado el superávit de competencia en función de los créditos aprobados por el Congreso, cuanto mayor sea el superávit de caja planeado por las autoridades, mayores deberán ser los rezagos ($\Delta\text{L2} + \Delta\text{L3}$) y/o la diferencia entre los créditos y los compromisos (L1).

Ahora bien, como se hiciera notar más arriba, existe una diferencia significativa entre la utilización de L1 y de los rezagos en los pagos (ΔLL) como instrumentos de política fiscal. Cuando L1 es diferente de cero, ello implica que los objetivos de gasto no serán cumplidos. Si, en cambio, se manipula el nivel de los retrasos en los pagos mediante variaciones en ΔLL , es aún posible que el cumplimiento de los objetivos de caja no impida que se realicen los créditos establecidos en el presupuesto de competencia para cada rubro de gasto. En función de lo anterior, desde el punto de vista del presupuesto *ex-ante*, si quisiéramos ser estrictos deberíamos asumir que L1 es cero ya que en principio debemos suponer que la autoridad fiscal planea cumplir con lo establecido por el Parlamento. Sin embargo, ello no siempre es así ya que normalmente el Ejecutivo utiliza las variaciones en L1 como un instrumento de política orientado no sólo a obtener una determinada meta de caja sino también al logro del equilibrio macroeconómico en términos de la ecuación (12). Para tener en cuenta este hecho redefiniremos la ecuación de equilibrio entre el ahorro y la inversión agregados de la siguiente forma:

$$(12'') \text{ SUPG2} + \text{SUPP} + \text{SUPE} = 0.$$

Donde: $\text{SUPG2} = \text{SUPG1} + \text{L1}$. Esto es, SUPG2 es el presupuesto de competencia corregido por los saldos de créditos no utilizados, y es el que tomaremos en cuenta para expresar la condición de equilibrio macroeconómico. Reexpresada de esta forma, (12'') remarca las diferentes consecuencias macroeconómicas de la utilización como instrumentos de política de L1 y de ΔLL .

Cuando se busca una meta de caja generando variaciones en los niveles de

utilización de los créditos, según (12') ello necesariamente afectará el superávit de otros sectores porque variaría el nivel de superávit fiscal en relación con el planeado al aprobar el presupuesto. Por ejemplo, si se pasa de $L1=0$ a $L1>0$, entonces el gasto público caerá y SUPG2 aumentará. En tal situación, el gasto global sería menor al ingreso global y el equilibrio macroeconómico no estaría garantizado. Para restablecerlo, o bien el superávit privado o bien el del resto del mundo deberían caer.

Cuando se registran cambios en los rezagos expresados en ΔLL , en cambio, podrían no generarse variaciones en el gasto implícito en SUPG2. Esto es, podría mantenerse constante el nivel de gasto y sólo variar la forma en que ese gasto se financia. Para que éste sea el caso, en (13) las variaciones en ΔLL deberían compensarse totalmente con cambios en el superávit de caja de idéntica magnitud. Es decir, debería cumplirse:

$$d\Delta LL = -d\text{SUPG4}.$$

En esta situación, si SUPG2 era compatible con el equilibrio macroeconómico en (12'), en principio lo seguirá siendo en forma independiente del valor de ΔLL .

Por otra parte, si la autoridad fiscal aumenta ΔLL pero sin incrementar en idéntica medida el superávit fiscal de caja, según (13) será SUPG2 el que declinará. Esta política tendría consecuencias desestabilizadoras a mediano plazo. La reducción en el superávit del gobierno implica que la suma de los superávit en (12') será negativa por lo que se producirá un exceso de la inversión sobre el ahorro. Es decir, se generará un exceso de demanda global.

Cuando se introduce la distinción entre superávit de caja y superávit de competencia, es necesario tomar en cuenta las consecuencias de este hecho no sólo sobre las cuentas del sector público como en (13), sino también las que se producen en relación a las cuentas del sector privado y del externo.

En relación con el superávit del resto del mundo, el rubro más importante de gasto vinculado con el mismo en las cuentas públicas es el referido a los pagos de intereses al exterior. Sin embargo, por causa de este rubro no se producen diferencias importantes en la relación competencia-caja. En efecto, por una parte, dado que las erogaciones en concepto de intereses externos no constituyen un gasto facultativo del Ejecutivo, en la medida en que se originan en un contrato preexistente, $L1$ es por definición nulo en lo referido a los pagos financieros al exterior. Por otra parte, según la práctica presupuestaria del sector público, si se registran atrasos en los pagos de intereses al exterior -lo cual generaría un rezago entre los pagos y los compromisos- ello no se refleja en una diferencia entre el presupuesto de caja y el de competencia. Esto se debe a que, una vez que los intereses externos se devengan, los mismos son contabilizados "arriba de la línea" como efectivamente pagados. Como contrapartida, "debajo de la línea" se anota la diferencia entre lo pagado y lo devengado (los "atrasos", más las refinanciaciones de intereses) como financiamiento del exterior. Por lo tanto no se observarán rezagos ni habrá diferencias entre el presupuesto de competencia y

el de caja. En consonancia con esta práctica, asumiremos que la diferencia entre superávit fiscal de caja y de competencia no afectará el nivel del superávit del resto del mundo.

La cuestión es algo más compleja en relación con el sector privado. Las variaciones en el superávit de caja del sector público tendrán como contrapartida variaciones en el superávit de caja del sector privado agregado. Esto es, las variaciones en la situación de liquidez de la Tesorería tendrán un correlato en las condiciones de liquidez de los particulares. Ello es así porque los agentes privados deben financiar con el ahorro financiero de que disponen no solamente la adquisición de nuevos activos financieros sino también los rezagos en que incurre la Tesorería al abonarle los bienes y servicios que le proveen al Estado²⁷. En consecuencia, la relación entre el superávit y el superávit caja del sector privado puede escribirse en términos *ex-ante* como:

$$(14) \text{ SUPP} = \text{SUPPC} + \Delta L2^e + \Delta L3^e.$$

El supraíndice "e" significa "esperado". Al realizar sus planes de ahorro financiero (SUPP) los agentes privados no sólo toman en cuenta el superávit de caja que desean generar sino que también se forman una idea en relación al manejo de caja del gobierno. Esto es, deben sostener una expectativa sobre las políticas de las autoridades relativa a los rezagos en los pagos *vis-à-vis* los compromisos.

La expresión (14) pone de manifiesto que dado SUPP -que representa el ahorro financiero global que los particulares planean realizar-, cuanto mayores sean los rezagos que se esperan en la efectivización de los compromisos del sector público, menor será el superávit de caja del sector privado. Por lo tanto, una vez establecidos los valores de SUPP y de SUPG2, existe un *trade-off* entre el superávit de caja privado y el superávit de caja fiscal. Por otra parte, si permitimos que SUPP varíe, un incremento en los rezagos esperados podría reflejarse no en una caída de SUPPC sino en un incremento del superávit privado. En tal situación, el aumento del ahorro financiero se reflejaría en una caída del gasto privado.

Obviamente, las consecuencias económicas de una y otra decisión del sector privado serían diferentes. En el primer caso, cuando el aumento en los rezagos es compensado con una disminución de la caja, la demanda de bienes no variará y sí lo hará la de activos financieros. Si, por el contrario, la caja quedara constante ante la variación de los rezagos, lo que cambiaría sería la demanda de bienes, quedando la inversión en activos financieros en igual nivel.

Tomando en cuenta la ecuación de equilibrio entre el ahorro y la inversión (12') y reemplazando en ella las expresiones (13) y (14), se tiene que, si las autoridades quieren mantener el equilibrio entre el ahorro y la inversión a nivel agregado, se debe cumplir:

$$(12'') \text{ SUPPC} + \Delta L2_e + \Delta L3_e + \text{SUPG4} - \Delta L2 - \Delta L3 + \text{SUPE} = 0.$$

que también se puede escribir como:

$$(12'') \text{ SUPPC} + \text{SUPG4} + \text{SUPE} = (\Delta\text{LL} - \Delta\text{LL}^e).$$

Nótese que mientras la igualdad (12'') se cumpla, el equilibrio macroeconómico en el "mediano" plazo (o sea cuando los pagos del gobierno se hagan efectivos) estaría garantizado. ¿Qué debe ocurrir para que haya equilibrio también en el "corto" plazo?. Lo que debe ocurrir es que al elaborar el presupuesto de caja, la política fiscal tendría que orientarse a generar un superávit compatible con los planes de caja del sector privado y con el ahorro externo disponible. Para ello, la programación de caja del sector público debería establecer un valor para SUPG4 tal que la suma de todos los superávit de caja fuera nula. Esto es, debería cumplirse que: $\text{SUPPC} + \text{SUPG4} + \text{SUPE} = 0$.

En tal contexto estaría garantizado no sólo que (12') se cumple sino también que al ponerse en práctica el proceso presupuestario, no se producirán distorsiones en el estado de liquidez de la economía. En efecto, en tal situación se verificaría que:

$$(15) \Delta\text{L2}^e + \Delta\text{L3}^e - \Delta\text{L2} - \Delta\text{L3} = 0.$$

o lo que es lo mismo:

$$(15) \Delta\text{LL}^e = \Delta\text{LL}$$

Para que la política de manejo de caja del sector público sea compatible con el equilibrio macroeconómico no sólo en el sector "mediano" sino también en el "corto" plazo, los rezagos en los pagos (ΔLL^e) que el sector privado espera que se produzcan, deben coincidir con los que efectivamente pondrá en práctica el gobierno (ΔLL).

Supongamos que (12'') se cumple pero que no ocurre lo mismo con (15). Ello implicaría que existe equilibrio de mediano plazo pero no equilibrio de corto plazo. Para ejemplificar, asúmase que los rezagos fiscales resultan superiores a los esperados por el sector privado ($\Delta\text{LL}^e < \Delta\text{LL}$) porque se produce un aumento en los libramientos impagos de la Tesorería. Según (12'') esto implicaría que la suma de los superávit de caja de los sectores agregados sería positiva e igual a: $(\Delta\text{LL} - \Delta\text{LL}^e)$. Desde el punto de vista del equilibrio de caja de la economía (esto es, en el "corto" plazo en el cual operan los mayores rezagos en los pagos de la Tesorería), el superávit de caja deseado por el sector privado sería demasiado alto para ser compatible con el del sector público. En tal contexto, si de hecho la Tesorería no hace efectivos los pagos según lo había anticipado el sector privado, este último debería restringir (diferir) temporalmente la adquisición de activos financieros en la medida en que su falta coyuntural de liquidez así lo determinaría. El gobierno estaría aumentando su superávit de caja a costa de una reducción de la liquidez del sector privado. Esto a su vez sería posible porque la política de caja del gobierno tornaría falsas las expectativas del sector privado en

relación con los rezagos. El sector público estaría "colocando" libramientos impagos en la cartera de los particulares por encima de los esperados y éstos estarían en consecuencia obligados a sustituir su demanda de otros activos financieros por tales libramientos.

Hasta aquí supusimos que los desequilibrios de corto no afectan los planes de mediano plazo. Sin embargo, más arriba hemos visto que el sector privado podría reaccionar ante un incremento en los rezagos incrementando su superávit, o sea bajando el gasto. Si ello ocurriera, el alargamiento en los plazos de pagos del gobierno no sería compensado por una reducción en la liquidez sino por una caída en el gasto privado. En tal caso, (12'') no se cumpliría y por lo tanto habría un desequilibrio macroeconómico entre la oferta y la demanda global de bienes.

En definitiva, lo que pone de manifiesto el planteo anterior es que los atrasos en los pagos del gobierno tienen consecuencias macroeconómicas en la medida en que afectan tanto la asignación del gasto entre el sector privado y el público como la distribución en el corto plazo -entre esos mismos sectores- de los activos líquidos existentes. Volveremos sobre este punto más adelante.

Financiamiento externo y superávit primario de caja.

En la primera parte del trabajo se presentó un ejercicio de consistencia macroeconómica para mostrar las restricciones que deben ser respetadas a nivel agregado cuando el gobierno -como suele ser el caso en nuestra economía- se propone generar un déficit de competencia a lo sumo igual al financiamiento externo disponible. Mostraremos ahora lo que esto implica para la programación de caja.

Para realizar el ejercicio, siguiendo la metodología presentada en la primera parte, separaremos los créditos aprobados por el Legislativo (C1) en dos componentes, el gasto en intereses externos (GZ)²⁸ y el gasto neto de tales pagos (C1'), por lo tanto:

$$(16) C1 = C1' + GZ.$$

En base a (16) se puede definir el superávit de competencia corregido para tener en cuenta L1 como:

$$(17) \text{SUPG2} = T - C1' + L1 - GZ = T - C2' - GZ.$$

Por otra parte, el superávit del resto del mundo es:

$$(18) \text{SUPE} = M + GZ - X,$$

donde M y X son respectivamente las importaciones y las exportaciones de bienes y servicios.²⁹

Si el gobierno se propone no financiar domésticamente el déficit y además, para simplificar, suponemos que el sector privado tampoco financia al

resto del mundo, el superávit del sector privado será nulo. Por lo tanto, utilizando (17), (18) y (12') se deduce que:

$$(19) \quad (T - C2') = (X - M).$$

Es decir que si no desea hacer uso del financiamiento a nivel doméstico la regla de política que el gobierno deberá seguir es la de generar un superávit primario igual al superávit comercial del país³⁰.

Si el financiamiento externo disponible es sólo una proporción $\$$ del flujo de intereses GZ, se puede expresar el resultado de la cuenta comercial como:

$$(20) \quad X - M = (1 - \$) GZ.$$

De lo anterior se deduce que el superávit primario deberá ser igual al monto de intereses de la deuda externa no refinanciados:

$$(21) \quad SUPG2 + GZ = T - C2' = (1 - \$) GZ^{31}.$$

Para ver la relación de este objetivo de política en términos del superávit de caja del sector público, se puede reemplazar la expresión del superávit de competencia utilizando (13):

$$(22) \quad \Delta L2 + \Delta L3 - \$ GZ = SUPG4.$$

Esta expresión para el superávit de caja se dedujo bajo el supuesto de que, en términos del superávit del presupuesto de competencia (corregido por L1), las necesidades de financiamiento domésticas del gobierno son nulas. Por lo tanto, tal expresión especifica las restricciones que las autoridades deben respetar al establecer las metas de la programación de caja si desean cumplir con los objetivos mencionados para el presupuesto de competencia. La expresión (22) implica que bajo las reglas de política antes especificadas, cuanto mayor sea el financiamiento externo disponible, menor será el superávit de caja necesario. Asimismo, de (22) también puede deducirse que aún cuando en términos del superávit de competencia las necesidades de financiamiento del sector público no presionaran sobre el sector privado, ello no necesariamente sería así en términos del superávit de caja: cuanto mayor fuera el incremento de los residuos pasivos o de la deuda exigible al Tesoro, mayor sería la presión sobre la liquidez del sector privado. Si bien el gobierno no estaría colocando formalmente ningún instrumento de deuda en el sector privado, si el rezago en la efectivación de los pagos aumenta, la liquidez del sector privado estaría disminuyendo en la medida en que su superávit de caja lo estuviera haciendo.

De hecho, si las autoridades no quisieran que esto último ocurriese, deberían igualar a cero la variación de los rezagos. Para lograrlo, sería necesario generar un superávit de caja igual al financiamiento externo disponible: $SUPG4 = -\$GZ$. Dicho de otra manera: si el flujo neto de crédito externo es positivo, el

déficit de caja podría a lo sumo ser igual al monto de ese flujo, para cumplir con la condición de que no varíen los rezagos.

De cualquier forma, si el objetivo de la política de tener un déficit de competencia igual al monto de crédito externo tiene por propósito no inducir distorsiones en las decisiones de cartera del sector privado, la política de caja del gobierno no debería necesariamente ser la de hacer nula la variación de los rezagos. En función de (15), la misma debería orientarse a generar un superávit de caja tal que los rezagos en los pagos del gobierno fueran compatibles con los rezagos esperados por el sector privado. Esto es, debería cumplirse que:

$$\Delta L L^e = \Delta L L.$$

Consistencia financiera y presupuesto de caja.

Para analizar la relación entre presupuesto de caja y sistema monetario, en esta sección partiremos de la estructura de relaciones financieras simplificada que fuera desarrollada en la primera parte del trabajo. La misma puede expresarse de la siguiente manera³²:

$$(23) \text{ SUPP} = \Delta L^d - \Delta \text{CP}^d$$

$$(24) \text{ SUPG2} = -(\Delta \text{CG}^d + \Delta \text{DG}^d)$$

$$(25) \text{ SUPE} = \Delta \text{DG}^s - \Delta \text{R}^s$$

$$(26) \text{ SUPB} = \Delta \text{CP}^s + \Delta \text{R}^d + \Delta \text{CG}^s - \Delta \text{L}^s = 0.$$

Donde los supraíndices "d" y "s" significan demanda y oferta respectivamente. Además:

L : "Dinero";

CP : Crédito bancario al sector privado;

CG : Crédito al gobierno;

DG : Crédito externo;

R : Reservas de divisas.

Como puede observarse, además de la relación entre el superávit de cada uno de los sectores y su demanda y oferta flujo por activos financieros y crédito, hemos introducido la restricción presupuestaria del sistema bancario consolidado mediante la ecuación (26). Asumiremos, como se hace habitualmente con el objeto de simplificar la exposición, que el superávit generado por el sector bancario es nulo.

Sumando las expresiones (23) a (26), se puede escribir:

$$(27) (\text{SUPP} + \text{SUPG2} + \text{SUPE}) + (\Delta L^s - \Delta L^d) + (\text{CP}^d - \Delta \text{CP}^s) + (\Delta \text{CG}^d - \Delta \text{CG}^s) + (\Delta \text{DG}^d - \Delta \text{DG}^s) + (\Delta \text{R}^s - \Delta \text{R}^d) = 0.$$

aumentaría SUPP) y, por ende, también aumentaría la demanda de activos financieros netos en el mediano plazo vía un incremento en la demanda de dinero o una disminución en la de crédito. Al reducir sus erogaciones de bienes, los particulares estarían asignando una mayor parte de su ingreso a aumentar sus tenencias de dinero o a amortizar crédito bancario.

La restricción fiscal de caja (24'), por otra parte, indica que el superávit de caja del gobierno aumenta cuando lo hacen los rezagos o cuando reduce su demanda de crédito a los bancos y al resto del mundo. Obviamente, incrementar los flujos de caja por esta última vía implica una reducción en el gasto (un incremento en L1) en la medida en que una menor demanda flujo de crédito significa la generación de un SUPG2 mayor.

Estamos ahora en condiciones de escribir la ecuación de consistencia (27) en términos de los superávits de caja haciendo uso de (23') y de (24'):

$$(27') (SUPG4 + SUPPC + SUPE) + (\Delta LL^e - \Delta LL) + (\Delta L^s - \Delta L^d) + (\Delta CP^d - \Delta CP^s) + (CG^d - CG^s) + (\Delta DG^d - \Delta DG^s) + (\Delta R^s - \Delta R^d) = 0$$

Una de las cuestiones más importantes que la expresión anterior pone de manifiesto es que las relaciones de consistencia macroeconómica en términos de caja expresan la conducta económica de los agentes en función de las restricciones de liquidez inmediata que los mismos enfrentan. Entre otras cosas, esto quiere decir que podría ocurrir que el análisis en términos del presupuesto de competencia arrojará un resultado consistente desde el punto de vista macroeconómico y, aún así, se produjeran distorsiones en el corto plazo debido a las restricciones impuestas a la conducta de los agentes por su situación de liquidez. Tales distorsiones, a su vez, dependiendo de las reacciones del sector privado en el corto plazo, podrán o no resolverse sin afectar el equilibrio macroeconómico a mediano plazo.

Para aclarar mejor este punto, supóngase que todos los mercados financieros están en equilibrio. Según (27) ello implica que el mercado de bienes también estará en equilibrio. Esto es, la suma de los superávits de todos los sectores será igual a cero. Pero si observamos (27') vemos que si se toman en cuenta las restricciones de caja, deberíamos imponer adicionalmente la restricción de que $\Delta LL^e = \Delta LL$ para que también hubiera equilibrio en el corto plazo. Ello es así porque esta última condición garantizaría que la suma de todos los superávits de caja fuera nula. Ya hemos visto más arriba que si esto último no se cumple no habría equilibrio de caja y ello podría terminar afectando el equilibrio entre el ahorro y la inversión.

En particular, ahora podemos deducir fácilmente que si los agentes ajustaran ante el desequilibrio de liquidez corrigiendo su nivel de gasto, ello se traduciría no sólo en un desequilibrio en el mercado de bienes sino también en los mercados financieros. Por ejemplo, si el gobierno aumentara los rezagos, ello convertiría en positiva la suma de los superávits de caja -el primer paréntesis de la ecuación (27') sería mayor que cero- y en negativo el segundo paréntesis de tal

ecuación. Si el sector privado reaccionara corrigiendo solamente su demanda de activos financieros en el corto plazo pero sin afectar el nivel de gasto en bienes, únicamente estaría aplazando la adquisición de activos financieros hasta el momento en que el gobierno "se pusiera al día con los pagos". Este caso representa un típico desequilibrio de liquidez de corto plazo. Si, por el contrario, los particulares absorbieran en su portafolio el aumento en ΔL , pero al mismo tiempo mantuvieran su superávit de caja, el segundo paréntesis sería nuevamente nulo al tiempo que el primero seguiría siendo positivo. Por lo tanto algún otro paréntesis debería ser negativo. Si la conducta del sector privado se orienta a financiar el mayor rezago en los pagos de Tesorería reduciendo el gasto en bienes en el corto plazo, ello implicaría una mayor demanda de dinero (tercer paréntesis negativo) o quizá una menor demanda de crédito bancario (cuarto paréntesis negativo). Esta conducta del sector privado ante la variación en las condiciones de liquidez de corto plazo, a diferencia del caso anterior, llevaría a que el desequilibrio de corto plazo terminara por inducir un desequilibrio en el mediano plazo bajo la forma de un exceso de oferta de bienes. Exceso de oferta de bienes que sería la contrapartida del exceso de demanda de dinero o del exceso de oferta de crédito, como puede verse en (27).

De hecho, los mecanismos de transmisión de los desequilibrios en las relaciones de caja son múltiples y no es nuestro objetivo desarrollarlos aquí. El objetivo del ejemplo era simplemente mostrar cómo puede ser utilizado el marco de consistencia desarrollado para simular las consecuencias macroeconómicas de caja del sector público.

3. Consecuencias de diferentes esquemas de ajuste o indexación de las partidas nominales sobre el presupuesto de caja.

Los efectos de diferentes esquemas de ajuste o indexación de las partidas nominales (en particular de las correspondientes al gasto) sobre el presupuesto de competencia fueron analizados ya en la primera parte del trabajo⁴. Su estudio se hizo bajo diferentes hipótesis sobre metas posibles de política: metas de déficit nominal, de déficit real, de gasto real. En esta sección se retoma ese estudio, pero con el fin de extenderlo al análisis del efecto de diferentes criterios de ajuste sobre el presupuesto de caja. El mismo marco analítico puede utilizarse también para examinar, tomando como dados los criterios de ajuste o indexación de las partidas nominales, los efectos sobre el gasto y el déficit fiscal de variaciones en las tasas de inflación esperadas (o en los precios relativos relevantes para el sector público).

Primer rezago del gasto y "trade-off" entre precio relativo y grado de utilización del crédito presupuestario.

Tomaremos como punto de partida del análisis un presupuesto base de competencia, calculado a precios de "t-1":

$$(28) C1^*_{t-1} - T^*_{t-1} = D1^*_{t-1}$$

La variable designada en la primera parte del trabajo como "G" es reemplazada aquí por C1, para indicar que se trata del gasto presupuestado en su primer etapa, la del crédito aprobado, tal como se definiera en la sección 1 precedente. Del mismo modo, se escribe $D1^*_{t-1}$ para indicar que esa definición del déficit es la diferencia entre los créditos aprobados y la recaudación prevista. El asterisco indica que son magnitudes presupuestadas.

En segundo lugar, desagregaremos el crédito total siguiendo el criterio de agrupar las partidas que, por su naturaleza, evolucionan (en términos nominales) de acuerdo con la trayectoria de algún precio nominal básico: el tipo de cambio, el salario (público), los precios mayoristas u otros. En principio, para simplificar la exposición, distinguiremos sólo los tres precios mencionados, de modo que el presupuesto de competencia podrá plantearse así:

$$(28') C1(E)^*_{t-1} + C1(W)^*_{t-1} + C1(P)^*_{t-1} - T^*_{t-1} = D1^*_{t-1}$$

Donde $C1(E)^*_{t-1}$ designa, por ejemplo, a los créditos aprobados cuya trayectoria nominal se vincula con la que sigue el tipo de cambio (E). "W" designa al salario medio del sector público y P al índice de precios mayoristas. Naturalmente, una desagregación de tipo semejante podría efectuarse en el caso de los ingresos.

Supondremos inicialmente, además, que se adopta una meta de déficit nominal $D1^*_t$. La misma se obtiene, según la metodología "normal" de presupuestación utilizada en la Argentina (descripta y analizada en la primera parte del trabajo), inflacionando los créditos calculados a precios de "t-1" de acuerdo con la trayectoria anticipada de los diferentes precios nominales considerados. Indicando las tasas de variación de dichos precios nominales (entre "t-1" y "t") con letra minúscula, y expresando con el supraíndice "e" el hecho de que se trata de magnitudes esperadas (de modo que "e" es, por ejemplo, la tasa de variación esperada del tipo de cambio), y designando además como $\dot{A}^e_t$ a la tasa de crecimiento anticipada de los ingresos públicos, se tiene entonces:

$$(29) C1(E)^*_{t-1} \cdot (1 + e^e_t) + C1(W)^*_{t-1} \cdot (1 + w^e_t) + \\ + C1(P)^*_{t-1} \cdot (1 + \pi^e_t) - T^*_{t-1} \cdot (1 + \dot{A}^e_t) = D1^*_t$$

Ahora bien, si se divide y multiplica simultáneamente esa expresión por $(1 + \pi^e_t)$ se tiene:

$$(29') [C1(E)^*_{t-1} \cdot ER^e_t + C1(W)^*_{t-1} \cdot WR^e_t + C1(P)^*_{t-1} - T^*_{t-1} \cdot \dot{A}^e_t] \cdot (1 + \pi^e_t) = D1^*_t$$

Esta es una forma de expresar el presupuesto, en términos “ex ante”, explicando los precios relativos de distintos componentes del gasto¹⁵. Entre tanto, las expectativas de inflación pueden revisarse a la luz de nuevas informaciones. En este caso podemos designar como “ π ” a la revisión de las expectativas, o a una nueva hipótesis inflacionaria, distinta de “ π^e ”, la que puede utilizarse para ejercicios de simulación. Lo que sucede al introducir la variable “ π ” en el análisis se observa con claridad si se divide la expresión anterior por P_t , que es igual a $[P_{t-1} \cdot (1 + \pi_t)]$. Como se analizara ya en la primera parte del trabajo, se concluye de inmediato que el déficit real será menor cuanto mayor sea P_t (suponiendo que se cumpla la meta de déficit nominal). Como además es probable que, en tal circunstancia, los ingresos reales del sector público resulten menores que lo anticipado al considerar la expectativa “ π^e ” (puesto que: $\dot{A}R_t < \dot{A}R_t^e$), el gasto real tendrá que contraerse en mayor proporción que el déficit.

La expresión anterior, en términos reales resulta:

$$(30) [c1(E)^*_{t-1} \cdot ER_t^e + c1(W)^*_{t-1} \cdot WR_t^e + c1(P)^*_{t-1} \cdot \dot{A}R_t^e] \cdot [(1 + \pi_t^e)/(1 + \pi_t)] = D1^*_{t-1}/P_t = d1_t$$

Donde $c1(E)^*$, por ejemplo, representa el valor real, a precios de “t-1”, del componente del gasto presupuestado cuyo valor nominal evoluciona en función de las variaciones del tipo de cambio.

Ahora bien, se ha señalado que al considerar que $\pi_t^e < \pi_t$, el gasto real debe contraerse en relación con su nivel asociado a la expectativa inicial π_t^e . Una posibilidad es que las metas reales (“físicas”) iniciales, indicadas por las variables “ $c1(i)^*$ ” se mantengan, recayendo el “ajuste” sobre uno o más de uno de los precios relativos incluidos en esa expresión, el (o los) que pasaría (n) a determinarse endógenamente. Los salarios públicos, por ejemplo, podrían reducirse en el nuevo ejercicio, de modo de mantener el gasto agregado en un nivel compatible con el déficit indicado en el lado derecho de la última expresión.

La trayectoria de los distintos precios relativos considerados dependerá, naturalmente, de las reglas de variación que sigan los correspondientes precios nominales. Designaremos a la relación entre las tasas de variación de los distintos precios y la inflación corriente como “grado de indexación”. Indicaremos en cada caso al grado de indexación con la letra $\mathbb{I}$, de modo que $\mathbb{I}^E$ es, por ejemplo, el grado de indexación del tipo de cambio. Definimos:

$$ER_t = ER(\mathbb{I}^E_t) = ER_{t-1} [(1 + \mathbb{I}^E_t \pi_t)/(1 + \pi_t)]$$

De este modo, $\mathbb{I}^E_t = 1$ significa “indexación completa”¹⁶. Esa expresión podría incluir un término adicional para reflejar el hecho de que, aún cuando el

Luego, en el cuarto cuadrante, se presenta la igualdad que debe cumplirse entre el gasto real (que se prevé comprometer) y la suma del déficit y los ingresos públicos, contemplados en el tercer cuadrante.

Por último, en el primer cuadrante, la recta que parte del origen, designada como ($l_1 = 0$) refleja la relación entre c_2 y WR , para $l_1 = 0$, es decir, para saldos no utilizados nulos. Para valores mayores de l_1 (es decir, para $l_1 > 0$) esa recta gira sobre el origen, hacia la izquierda".

El gráfico puede leerse como sigue. Supóngase que la inflación (anticipada), determina aquí exógenamente, resulta igual a π_t y que el grado de indexación se encuentra entre cero y uno, reflejado por la curva intermedia en el segundo cuadrante. Es ese caso, dado que la indexación es incompleta, el precio relativo (el salario real público, en el ejemplo) se reducirá en " t " a $WR_t(\pi_t)$, por debajo de su valor en el momento " $t-1$ ". Por otro lado, en el tercer cuadrante podemos hallar el valor de la suma ($d_2 + t_2$) compatible con esa tasa de inflación. Luego, en el cuarto cuadrante obtenemos el correspondiente valor de c_2 , que se refleja posteriormente en el primer cuadrante mediante la recta que atraviesa los puntos D y C.

Como puede verse, la recta correspondiente a c_2 así establecido corta a la proyección horizontal del precio relativo WR_t en el punto C. Este punto no se encuentra sobre la recta correspondiente a $l_1 = 0$.

Si el valor de WR es un indicador del logro de ciertos objetivos **distributivos** del sector público, cabe observar que C está por debajo de E, punto que correspondería a una situación de indexación completa. Con todo, el salario real es naturalmente superior al que resultaría en caso de ausencia de indexación. Esta, aunque incompleta, apunta en parte a evitar oscilaciones extremadamente pronunciadas de las remuneraciones reales frente a variaciones en el ritmo inflacionario.

En un punto como C, sin embargo, puede verse que los objetivos **asignativos**, que pueden medirse por la realización del gasto real presupuestado (c_1^*), no se cumplen en su totalidad. Dado el nivel de compromisos (c_2) compatibles con la suma de ingresos fiscales y déficit fiscal determinada en el tercer cuadrante, el cumplimiento de los objetivos asignativos llevaría a un punto como el D. Si el salario real es efectivamente $WR_t(\pi_t)$, ese punto no puede ser alcanzado, y la distancia CB corresponderá a **saldos no utilizados**, más precisamente, al producto $l_{1,t-1} \cdot WR_t(\pi_t)$.

Se observa entonces con claridad el **trade-off** que se presenta entre el grado de utilización de los créditos aprobados (a precios de " $t-1$ ") y, en este caso, la remuneración real de los trabajadores del sector público. En efecto, un movimiento desde C hacia D supone una reducción de los saldos no utilizados, pero al costo de una contracción de las remuneraciones reales.

Alternativamente, si definimos el "grado de utilización" de los créditos aprobados a precios de " $t-1$ " como $[1 - (l_1/c_1^*_{t-1})]$, el trade-off mencionado se puede representar como se muestra en el gráfico número 2.

GRAFICO 2

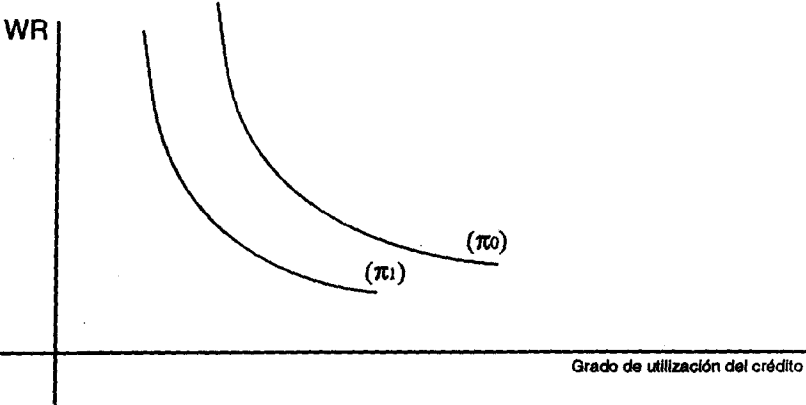
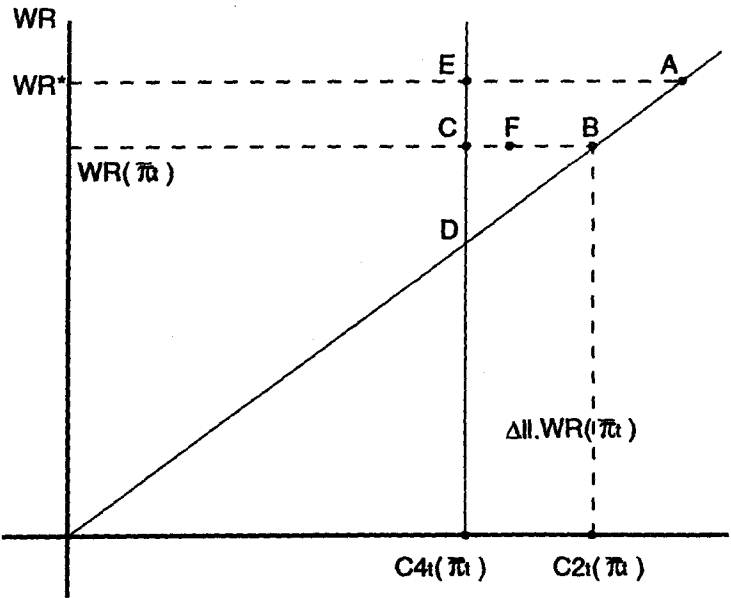


GRAFICO 3



En el mismo, las curvas de pendiente negativa son curvas de "isogasto" (medido a nivel de compromisos efectivamente contraídos) trazadas para diferentes niveles de inflación observada. A mayor inflación, las curvas tienden a ubicarse más próximas al origen.

Los diferimientos.

El intercambio o "trade-off" que se planteó más arriba, verificable entre el grado de indexación del crédito presupuestario y el grado de utilización del mismo, puede suavizarse, sin embargo, **diferiendo** el impacto, sobre la caja, de parte de los compromisos de pago contraídos por el sector público. Como ya se señaló, los diferimientos pueden tomar la forma de residuos pasivos o de libramientos impagos.

Este rol de los diferimientos puede ilustrarse replanteando el primer cuadrante del gráfico 1, lo que hacemos más abajo, en el gráfico 3. Si el precio relativo es $WR_t(\pi_t)$, el volumen de los créditos comprometidos será el indicado por el punto C, y la distancia CB refleja los saldos no utilizados. Alternativamente, el gobierno puede optar por mantener los compromisos de gasto en un nivel compatible con un valor nulo de los saldos no utilizados (el punto B). Eso significaría **un incremento del déficit fiscal** igual al valor representado por la distancia CB, cuyo efecto sobre la caja podría diferirse para períodos subsiguientes. Por supuesto, el gobierno podría escoger algún punto intermedio entre CB, como F. En tal caso la distancia CF refleja el valor de compromisos de pago diferidos, y los saldos no utilizados remanentes son indicados por FB. Como se señalara en secciones previas, lo que cuenta es el **incremento** de los diferimientos entre un período presupuestario y el siguiente. A precios de "t-1", llamamos aquí a ese incremento Δl_{t-1} .

En la situación indicada por el punto B, en el gráfico, el mayor déficit (en relación con el relativo al punto C) se corresponde con un mayor nivel de c_2 (que es ahora el indicado por el punto B). La diferencia entre c_2 en la nueva situación y en la anterior corresponde a los diferimientos. El nuevo déficit en la definición "d2", no se reflejará, por lo señalado, plenamente en la caja. La relación entre el desequilibrio medido a nivel de compromisos efectivamente contraídos y el desequilibrio fiscal de caja es, en el ejemplo que estamos analizando:

$$d2_t = d4_t + \Delta l_{t-1} \cdot WR_t,$$

donde $d4$ corresponde al déficit de caja³⁰. Por su parte, en el gráfico 2, los diferimientos se representarían mediante un desplazamiento hacia afuera del mapa de curvas del isogasto (en la definición **créditos comprometidos**), de modo que para cualquier combinación determinada de tasa de inflación y grado de indexación, por ejemplo, podrá alcanzarse un mayor grado de utilización.

Con todo, parece razonable pensar los diferimientos sean más adecuados para operar como amortiguadores de las oscilaciones del gasto por motivos de

liquidez dentro de cada ejercicio, sin efectos netos de gran importancia entre ejercicios. De este modo actuarían como "buffers", aptos para evitar distorsiones en los objetivos de asignación y de distribución, derivadas de la estacionalidad, por ejemplo, de la recaudación tributaria (y de la propia del gasto, del mismo modo).

4. Desagregación y estimación del presupuesto de caja

Hasta aquí hemos trabajado con el presupuesto agregado tanto en términos temporales como de los rubros que componen el gasto. Esta sección tiene por objeto avanzar en el análisis de los problemas planteados por la desagregación del presupuesto anual. En el caso de la desagregación temporal, la unidad de análisis para realizarla será el trimestre. En lo que hace a los rubros del gasto se hará referencia a las clasificaciones habituales de presentación del mismo en términos de finalidad/función, económica, etc.

Si los procesos de recaudación tributaria y de ejecución del gasto fueran constantes en el tiempo, el déficit planeado tanto a nivel de caja como de competencia en cada trimestre dentro del año podría calcularse rápidamente asignando a cada uno de éstos un cuarto de la recaudación tributaria y del gasto planeados. Como ello obviamente no ocurre porque la evolución temporal de ingresos y egresos determina que éstos no se distribuyan uniformemente, surgen dos problemas en relación con la desagregación temporal del proceso presupuestario. Por una parte, es necesario distribuir temporalmente el proceso de gasto y recaudación según la pauta seguida por los mismos en términos del presupuesto de competencia. Por otra, es necesario calcular a partir de presupuesto de competencia para cada trimestre, el presupuesto de base caja.

En la primera sección de esta parte del trabajo hemos visto cómo podría definirse el déficit de caja a partir del de competencia. En términos reales, a valores del trimestre en que la presupuestación se realiza, la expresión (1) correspondiente al déficit anual de caja se puede escribir:

$$(32) \quad d_4 = c_1 - t - l_1 - \Delta l_2 - \Delta l_3,$$

Por lo tanto, si hacemos que el subíndice "i" represente cada trimestre, el déficit de caja correspondiente a cada uno de ellos será:

$$(33) \quad d_{4i} = c_{1i} - t_i - l_{1i} - \Delta l_{2i} - \Delta l_{3i}$$

donde: $i = 1, 2, 3, 4$.

En cada uno de los trimestres del año, se realizará una proporción (α_i) indeterminada del gasto total programado en el presupuesto de competencia. Por o tanto, a partir de los créditos totales establecidos en el mismo, se puede definir el crédito correspondiente a cada trimestre como:

$$(34) \quad c1_i = \alpha_i c1;$$

Siguiendo el mismo razonamiento, para los demás rubros que aparecen en la ecuación (32) se puede definir:

$$(35) \quad l1_i = \beta_i l1;$$

$$(36) \quad \Delta l2_i = \partial_i \Delta l2;$$

$$(37) \quad \Delta l3_i = e_i \Delta l3;$$

$$(38) \quad t_i = \mu_i t;$$

donde:

$$(39) \quad \sum_i \alpha_i = \sum_i \beta_i = \sum_i \partial_i = \sum_i e_i = \sum_i \mu_i = 1.$$

En función de las definiciones anteriores, el déficit anual de caja se puede expresar como:

$$(40) \quad d4 = \sum_i (\alpha_i c1 - \beta_i l1 - \partial_i l2 - e_i l3 - \mu_i t).$$

La expresión anterior puede ser escrita también de la siguiente manera:

$$(41) \quad d4 = \sum_i (\alpha_i c1 - \mu_i t) - \sum_i (\beta_i l1 + \partial_i \Delta l2 + e_i \Delta l3).$$

De este modo, el primer paréntesis representa el déficit trimestral de competencia y el segundo las correcciones a realizar en cada trimestre para el cálculo del déficit de caja en función de los saldos no utilizados, los residuos pasivos y los libramientos impagos.

La ecuación (40) desagrega el déficit de caja en términos reales. Sin embargo, para la programación de caja es fundamental contar con una proyección del mismo en términos nominales (particularmente para evaluar los efectos monetarios del mismo). Por lo tanto, es necesario inflacionar las magnitudes reales para expresarlas a valores de cada trimestre. En función de ello, el déficit nominal de caja para el período anual en función del valor nominal de cada déficit trimestral se puede expresar como:

$$(42) \quad D4 = \sum_i [\pi_z (1 + \pi_z) \alpha_i c1 - \pi_z (1 + \hat{A}_z) \mu_i t] - \sum_i \pi_z (1 + \pi_z) (\beta_i l1 + \partial_i \Delta l2 + e_i \Delta l3); \quad z = 1, \dots, i.$$

Donde π_z se define como la inflación esperada en cada trimestre y $\hat{A}_z$ es la tasa de aumento de la recaudación nominal.

Planteado en estos términos, el problema de la programación de caja

consiste en estimar cada uno de los términos que aparecen a la derecha del signo de igualdad a partir de la información disponible. Esta última está conformada, en primer lugar, por el valor de las variables para el presupuesto anual de competencia. Esto quiere decir que al momento de elaborar la programación de caja se conocerán los valores de los créditos, la recaudación estimada y la hipótesis de inflación. Por otra parte, también debería estar disponible al inicio del ejercicio la información sobre los residuos pasivos y los libramientos impagos relativos al ejercicio anterior, y una estimación de su período probable de entrada en la caja.

En segundo lugar, se cuenta con la información empírica acerca de los valores observados para las variables tanto de competencia como de caja en el pasado. Esta última información es justamente la que sería necesario utilizar tanto para estimar la pauta de comportamiento temporal del gasto como los valores de $\Delta 1$, $\Delta 2$, y $\Delta 3$ para el ejercicio.

La estimación de la pauta temporal del gasto en base a la información pasada implica la estimación de los coeficientes de "estacionalidad" del gasto, de la recaudación y de los rezagos (α_i , β_i , ∂_i , e_i y μ_i). Sin embargo, la estimación en base a la información del pasado debe ser complementada con el tercer componente del conjunto de información disponible: los datos relativos a la política de manejo de la coyuntura por parte de las autoridades económicas en lo que hace a las restricciones de liquidez que se espera afrontar en cada trimestre, la forma en que se planea que la política fiscal influirá a lo largo del año en los superávits y los superávits de caja del sector privado y el externo, etc.. Esto último es importante en relación a la estimación de los rezagos y los saldos no utilizados que serán luego multiplicados por los coeficientes de "estacionalidad" en (42).

Una vez establecida la programación de caja para cada trimestre en base a las rutinas antes señaladas, la misma estructura formal puede ser utilizada para realizar ejercicios de simulación a los efectos de analizar la sensibilidad del déficit de caja proyectado ante escenarios diferentes al de base. En particular tales ejercicios son relevantes para el análisis respecto de las consecuencias asignativas, distributivas y macroeconómicas de la existencia de desvíos entre la inflación esperada y la realizada.

El análisis anterior de la desagregación temporal del déficit de caja puede ser dificultoso debido a la cantidad de coeficientes que sería necesario estimar empíricamente. Sin embargo, en la práctica la tarea puede ser simplificada mediante un estudio más desagregado de los componentes del gasto. Ello es así porque los diferentes rubros tienen comportamientos dispares en relación con los rezagos en los pagos, el nivel de saldos que quedan sin utilizar, etc. y no en todos los casos de rezagos, por ejemplo, son significativos.

Por otra parte, también es importante desagregar la estructura formal expresada en (42) debido a dos razones adicionales. Por un lado, sería posible contar con información respecto de las consecuencias sobre la asignación del gasto de las diferentes estrategias de adaptación a los requerimientos de caja. Por ejemplo, ante la necesidad de recortar el déficit de caja ante una aceleración de la inflación, podrían realizarse diferentes ejercicios de simulación a los efectos de

minimizar determinadas consecuencias sobre la asignación del gasto. Por otro lado, la desagregación de los créditos daría lugar a la posibilidad de desglosar los índices de precios con lo cual, a su vez, sería posible analizar las consecuencias de los cambios de precios relativos.

En función de lo dicho, desagregada por rubro de gasto la expresión (42) puede escribirse como:

$$(43) \quad D4 = \sum_i [\sum_j \pi_z (1 + \pi_{z,j}) \alpha_{j,i} c1 - \pi_z (1 + \hat{A}_z) (\mu_i t)] - \\ - \sum_i \sum_j \pi_z (1 + \pi_{z,j}) (\beta_{j,i} l1 + \partial_{j,i} \Delta l2 + e_{j,i} \Delta l3);$$

$$z = 1, \dots, i.$$

Donde el subíndice "j" se refiere a las diferentes desagregaciones posibles del gasto. Como puede verse existe una correspondencia dada por el subíndice "j" entre cada rubro del gasto y un índice de inflación que le es propio y que, en principio, debería reflejar la variación de precios de una canasta cuya conformación fuera similar a la composición de tal rubro. Es justamente esta correspondencia la que haría posible el análisis de sensibilidad ante diferentes hipótesis relativas al cambio de los precios relativos durante el período de presupuestación.

El modelo explicitado en (43) es general y, por lo tanto, admite diferentes desagregaciones del gasto en función de los propósitos del análisis. Por ejemplo, en función de lo explicitado en la sección anterior, los créditos podrían desagregarse en función de la variación de los mismos con el tipo de cambio, los precios implícitos y el salario.

Asimismo, si el objetivo es prioritariamente analizar la estructura de rezagos, los rubros a tomar en cuenta podrían separarse en función de la posibilidad o no de ser rezagados. En tal contexto, habría que separar entre intereses, salarios, gastos en bienes y servicios no personales, gastos de inversión, etc.. Para los efectos asignativos, por otra parte, debería realizarse la desagregación en términos de finalidad/función.

De hecho, una vez explicitado el modelo tal como se ha hecho, la tarea que queda es estimarlo empíricamente y aplicarlo en el análisis de sensibilidad. Para ello no parece útil explorar más allá de lo hecho hasta aquí, en un contexto esencialmente metodológico como es el del presente trabajo.

5. Conclusiones.

El análisis desarrollado en las secciones precedentes suministra un marco a partir del cual es posible definir el camino adecuado para la realización de ejercicios de simulación de la caja del sector público, que permitan reformular el presupuesto correspondiente cuando se juzgue necesario. El objetivo de tales simulaciones debería ser, en principio, el de permitir contar con resultados relativamente rápidos, en términos de proyecciones de flujos, ante cambios de

política o bien ante modificaciones en las hipótesis de inflación.

La estrategia que se propone aquí se basa en la idea de separar las cuestiones relativas a los cambios en la **asignación** de recursos que pueden estar asociadas a reformulaciones de la caja, de los problemas relativos a la reprogramación del resultado global de caja **per se**. El análisis de los cambios en la asignación, por su naturaleza, requiere un trabajo desagregado y de gran complejidad, que en caso de realizarse simultáneamente, en un proceso interactivo, con la reformulación de la caja, haría imposible poder contar con reestimaciones relativamente rápidas de los flujos de pagos del sector público. Naturalmente, no es posible dejar por completo de lado los aspectos de asignación al reformular el presupuesto de caja, pero los mismos podrían discutirse, en principio, a un nivel elevado de agregación, en el que se realizaría también el análisis de consistencia macrofinanciera, dejando para una segunda fase la **distribución** por programas, finalidades o funciones, de los ajustes de cantidades que eventualmente la programación de la caja efectuada a nivel agregado sugiera como necesarios. Luego, en una tercera etapa, a la luz de los resultados de la precedente, sería posible afinar las estimaciones de la caja y rehacer los análisis de consistencia. La discusión que sigue trata de aclarar el significado de este planteo y avanza un tanto en su especificación.

El punto de partida debe ser, en cualquier caso, el **presupuesto base** calculado a precios de "t-1". Es decir, en términos agregados, debe partirse de una ecuación como la (28), de la sección tercera de la segunda parte del trabajo:

$$C1^*_{t-1} - T^*_{t-1} = D1^*_{t-1}$$

Así, ciertos cambios en la política fiscal deberían introducirse en el análisis, en primera instancia, como modificaciones en los valores de $C1^*$ y/o de T^* calculadas a precios de "t-1" (y, por ende, en cambios en $D1^*$ también a precios del período base). Cambios en las proyecciones de inflación deberían, por su parte, reflejarse inicialmente en modificaciones en los ingresos públicos reales, dada la dependencia de los mismos (de la recaudación tributaria en particular) en relación con la tasa de inflación. De tal modo, el primer paso para la reformulación de la caja frente a un cambio de las expectativas o anticipaciones inflacionarias consistiría en una reformulación del presupuesto agregado de competencia a precios de "t-1".

A este nivel, si se supone que no habrá cambios en precios relativos (es decir, que la inflación es "balanceada") y que, por ejemplo, $L1 = \Delta LL = 0$, puede realizarse un primer análisis de consistencia, en términos anuales, a partir de la ecuación que indica que la sumatoria de los superávits sectoriales debe ser nula. Una tasa de inflación mayor que la esperada al momento de la elaboración del presupuesto, por ejemplo, se correspondería con un menor nivel de ingresos reales del sector público y, en consecuencia, **ceteris paribus**, con un mayor déficit fiscal. En caso de que éste se juzgase incompatible con los superávits externo y privado estimados, debería probablemente revisarse el valor de $C1^*$, o bien introducirse medidas que incrementen el valor de los ingresos públicos compensando la caída asociada a los mayores niveles de inflación. Debiera

seguirse, en el análisis de consistencia, un proceso interactivo, tomando como insumo básico el presupuesto de competencia. Partiendo de las estimulaciones de **ahorro externo** (vale decir, del déficit de los sectores público y privado domésticos agregados), se distribuiría el superávit doméstico entre estos dos sectores mencionados, de un modo compatible con el equilibrio macrofinanciero, retornando luego de la esfera de consistencia a la más específicamente presupuestaria, para eventuales modificaciones.

Ahora bien, normalmente cabrá suponer que tanto $L1$ cuanto $\Delta L1$ serán no nulos, y que se producirán cambios en precios relativos. Ambas circunstancias, como surge de las secciones precedentes, son relevantes para la determinación de la evolución de la caja.

En el próximo paso del análisis debería partirse, en consecuencia, de una expresión como la siguiente:

$$(44) [c1(E)^*_{t-1} - l1(E)^*_{t-1} - \Delta l1(E)^*_{t-1}] \cdot ER(\pi^E_t) + \\ + [c1(W)^*_{t-1} - l1(W)^*_{t-1} - \Delta l1(W)^*_{t-1}] \cdot WR(\pi^W_t) + \\ + [c1(P)^*_{t-1} - l1(P)^*_{t-1} - \Delta l1(P)^*_{t-1}] - r^*_{t-1} \cdot \dot{AR}(\pi_t) = d4_t$$

Como se ve, en la misma aparecen indicadas con asterisco, las magnitudes presupuestadas, en términos reales". Estas corresponden al presupuesto de competencia. La variable $c1(E)^*_{t-1}$, por ejemplo, representa al agregado real de los gastos cuya variación en términos nominales se asocia a la evolución del tipo de cambio (E). Además de las magnitudes presupuestadas aparecen la expresión:

(a) **precios relativos**, que están expresados como función del "grado de indexación" de los distintos precios nominales considerados. "WR", por ejemplo, es el salario real de los trabajadores públicos, función de π^W_t que expresa el grado de indexación de los salarios públicos, en promedio. Los grados de indexación podrían determinarse exógenamente, como reglas de política, o bien, en algunos casos, en forma endógena en los ejercicios de simulación; (b) **diferentes rezagos del gasto** (representados en la fórmula por $l1$ y $\Delta l1$), que también pueden determinarse endógenamente o bien ser establecidos como metas, en forma exógena), y por último (c) el **déficit fiscal de caja**, $d4_t$, expresado aquí en términos reales.

A partir de esta ecuación pueden plantearse ejercicios de simulación agregados de distinta naturaleza, de acuerdo con las diferentes hipótesis que se formulen sobre las variables indicadas en (a), (b) y (c).

Por ejemplo, supóngase que se estiman los rezagos del gasto, en primera instancia, tomando en consideración su relación "normal" con el crédito expresada por los coeficientes k y h definidos en la primera sección del trabajo. En ese caso se tendría:

$$\begin{aligned}
& [c1(E)^*_{t-1}].[1 - h(E) - k(E)].ER(\pi^E_t) + \\
& + [c1(W)^*_{t-1}].[1 - h(W) - k(W)].WR(\pi^W_t) + \\
& + [c1(P)^*_{t-1}].[1.h(P) - k(P)] - t^*_{t-1}.\dot{A}R(\pi_t) = d4_t
\end{aligned}$$

Si, además, se fijan exógenamente los “grados de indexación”, representados en esta expresión por (π^E_t) y (π^W_t) , en función de objetivos distributivos, por ejemplo, resulta entonces determinado, endógenamente (dada la inflación en forma exógena), el nivel real del déficit de caja ($d4_t$), a partir del cual puede establecerse la caja nominal tomando en consideración la referida hipótesis de inflación. Es posible entonces reformular el análisis de consistencia, ahora tomando como restricción relevante el hecho de que la sumatoria de los superávit de caja de los distintos sectores agregados debe ser igual a cero.

El ejercicio puede, naturalmente, resolverse en forma inversa a lo planteado en ese primer ejemplo. Supóngase que se fija una meta de déficit de caja, complementaria de la meta de déficit de competencia establecido en el presupuesto aprobado por el Parlamento, y se fijan también exógenamente los grados de indexación. Si se determinan, asimismo, metas para los diversos coeficientes h , que expresan el nivel de los diferimientos, el ejercicio puede resolverse para el valor total de los saldos no utilizados, o bien para distintas combinaciones de saldos no utilizados en cada rubro (tipo de gasto), que, sumados, se igualen a dicho valor total. Aún en este nivel agregado, esa magnitud de saldos no utilizados puede evaluarse en función de su razonabilidad de acuerdo con los objetivos de política vigentes, y en caso de juzgarse, por ejemplo, excesivo su monto total, el ejercicio puede reiterarse modificando los valores, bien de los diferimientos, bien del grado de indexación de algún precio relativo, bien modificando eventualmente las metas de déficit de caja, en un proceso de tanteo.

Una vez hallada una solución que pueda juzgarse razonable a nivel agregado y contando, en consecuencia, con una primera estimación de la caja y/o de los saldos no utilizados, o de alguna combinación de saldos no utilizados y diferimientos, podría pasarse a una segunda etapa de la revisión presupuestaria. Esta, probablemente de mayor duración dada su complejidad, tendría como objetivo fundamental la “distribución” de los saldos no utilizados y de los diferimientos por programa (o finalidad-función). Es decir, estaría dedicada a una revisión relativamente minuciosa de los aspectos asignativos vinculados con la revisión de la caja global efectuada en primera instancia, y debería al mismo tiempo encarar la desagregación temporal de los resultados, derivando de las cifras anuales a las trimestrales, según se contempla, por ejemplo, en la expresión (43) de la sección anterior de este trabajo. Eventualmente, esta etapa puede dar también como resultado un afinamiento posterior de las proyecciones de las necesidades de financiamiento evaluadas en la primera instancia a nivel agregado.

BIBLIOGRAFIA BASICA

ATCHABAHIAN, A. y MASSIER, G. *Curso de contabilidad pública.* Buenos Aires, Aguilar, 1985.

BITTER, W. "Measurement of the Public Sector Deficit and its Implications for Policy Evaluation and Design", *IMF Staff Papers*, Vol. 30, núm. 2, 1983.

DAMILL, M., FANELLI, J. M., FRENKEL, R. y ROZENWURCEL. *Las relaciones financieras en la economía argentina:* Ediciones del IDES, Buenos Aires, 1988.

DAMILL, M., FANELLI, J.M., FRENKEL, R. y ROZENWURCEL. *Déficit fiscal, deuda externa y desequilibrio financiero.* Editorial Tesis, Buenos Aires, 1989.

FANELLI, José M., *Desequilibrio macroeconómico, restricciones financieras y políticas de estabilización,* Universidad de Buenos Aires, Tesis de Doctorado, 1988.

FANELLI, José M., y Roberto, FRENKEL, "Un marco de consistencia para el análisis del ajuste y el cambio estructural en América Latina. Metodología y hechos estilizados". *Documento CEDES* número 44, 1990.

GINESTAR, E. "Algunas expresiones analíticas sobre el ajuste inflacionario en el presupuesto", mimeo, 1985.

GOROSTIAGA, C. *La administración presupuestaria del sector público en procesos inflacionarios.* CICAP, OEA, 1985.

HALIASSOS, M. y J. TOBIN, "The Macroeconomics of Government Finance", en B.M. Friedman y F.H. Hahn (Eds.) *Handbook of Monetary Economics*, Amsterdam, North-Holland, 1990.

HELLER, P.S. "Impact of Inflation on Fiscal Policy", *IMF Staff Papers*, vol. 27, número 4, 1980.

MAYER, Thomas, "The Government Budget Constraint and Standard Macrotheory", *Journal of Monetary Economics*, 13, 1984.

PIEKARZ, J. *Las finanzas públicas en un contexto inflacionario.* BCRA, CEMyB, 1978.

PREMCHAND, A. Government Budgeting and Expenditure Controls. Theory and Practice. IMF, Washington, 1983.

PREMCHAND, A. "Reformas presupuestarias en los países en desarrollo", Finanzas y Desarrollo, IMK, marzo de 1975.

SECRETARIA DE HACIENDA DE LA NACION, SUBSEC. DE PRESUPUESTO. Instrucciones Generales para la confección del Presupuesto General de la Administración Nacional. Varios ejercicios.

SZAPIRO, S., FANELLI, J.M. y DAMILL, M. "El impuesto inflacionario: metodología de cálculo y estimaciones para la economía argentina". Documento CEDES número 18, 1989.

TANZI, V. "Relative Price Distortions and Inflation: The Case of Argentina, 1963-76", IMF Staff Papers, set. 1978.

- ¹ La investigación que dio lugar a este trabajo fue realizada en el marco del proyecto "Programación Presupuestaria, Fase I y Fase II", coordinado por CEPAL, que formó parte del programa de Asistencia Técnica para la Gestión del Sector Público Argentino, Proyecto BIRF 2712-AR. Los autores agradecen asimismo al Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo -CIID-, de Ottawa Canadá, el financiamiento de parte de la investigación básica que contribuyó a hacer posible este estudio y la publicación de sus resultados. Agradecen también a los funcionarios de la Subsecretaría de Presupuesto, dependiente de la Secretaría de Hacienda de la Nación, su colaboración y sus sugerencias, que mucho contribuyeron a orientar la investigación.
- ² El análisis del proceso de presupuestación y la confrontación de propuestas alternativas para el tratamiento de la inflación implica abordar el estudio de una trama compleja de fenómenos interrelacionados. Debido a ello, por razones analíticas, metodológicas y de claridad expositiva, se caracterizarán y utilizarán en forma sistemática tres situaciones paradigmáticas que sirvan de referencia para el análisis de situaciones más complejas. Esas dos posibilidades son, básicamente:
 - (a) Una situación de **estabilidad de precios** (o, alternativamente, de "previsión perfecta" de las tasas de inflación futura). En este caso, haciendo aquí abstracción de eventuales cambios en los precios relativos, la presupuestación en magnitudes nominales se aproxima a la efectuada en términos reales (es decir, a la realizada considerando los precios vigentes en determinado momento, puesto que se supone que éstos no variarán, o que lo harán de una forma perfectamente previsible que puede, por lo tanto, tomarse en consideración al definir las partidas presupuestarias);
 - (b) Una situación inflacionaria en que las partidas presupuestarias evolucionan según una regla de **indexación completa** de todos los componentes de gastos e ingresos a determinado índice de precios (lo que supone que se hace abstracción de la dependencia funcional del nivel real de algunos componentes del gasto, así como los ingresos, en relación con la tasa de inflación), y
 - (c) La situación normal en la Argentina, es decir, la que definen las prácticas y métodos aplicados habitualmente para tratar el ajuste por inflación. (Se hace referencia a las prácticas normales con el objetivo de dejar de lado problemas derivados en parte del impacto de los episodios de hiperinflación que atravesó la economía en 1989-90).

³ Asimismo, debido a que el manejo de las variables de política fiscal tiene repercusiones sobre la conducta de los agentes económicos (vgr. un incremento en la presión tributaria puede desestimular el ahorro o la inversión privadas), la oficina de presupuestación debería idealmente contar con un modelo macroeconómico (desarrollado, por ejemplo, en la oficina de planificación) que permitiera explorar hipótesis relativas a las posibles consecuencias de las políticas fiscales sobre la conducta agregada de los agentes económicos. Esto, a su vez, facilitaría el análisis de los resultados esperados en términos de la asignación y la distribución de los recursos, y la evaluación de los efectos probables sobre la estabilidad macroeconómica y el crecimiento.

⁴ Un supraíndice "d" significa demanda y un supraíndice "s" significa oferta.

$$\frac{\Delta B_t^d}{P_t} = \frac{B_t^d}{P_t} - \frac{B_{t-1}^d}{P_{t-1}} + \frac{B_{t-1}^d}{P_{t-1}} - \frac{B_{t-1}^d}{P_t} = \Delta b_t^d + \frac{B_{t-1}^d}{P_{t-1}} \left[1 - \frac{P_{t-1}}{P_t}\right] = \Delta b_t^d + b_{t-1}^d \frac{\Pi_t}{1+\Pi_t}$$

Por lo tanto si definimos:

$$b_{t-1}^d \frac{\Pi_t}{1+\Pi_t} = b_t(\Pi_t)$$

se tiene que:

$$\frac{\Delta B_t^d}{P_t} = \Delta b_t^d + b_t(\Pi_t)$$

con:

$$\frac{db_t(\Pi_t)}{d\Pi_t} > 0; \text{ ya que: } \frac{d\{(b_{t-1}^d [\Pi_t / (1+\Pi_t)])\}}{d\Pi_t} = \frac{b_{t-1}^d}{(1+\Pi_t)^2} > 0$$

⁵Esto último se supone para aislar claramente el rol del impuesto inflacionario sin introducir distorsiones debidas al cambio de precios relativos.

⁶Por ejemplo, en el caso de B se tendría:

⁷El subíndice "t-1" puede estar referido a un mes (diciembre del año anterior a "t", por ejemplo), a determinado trimestre o, más generalmente, al año designado como "t-1". Naturalmente, el significado de las tasas de variación de distintas variables entre "t-1" y "t" será distinto según sea la definición adoptada para "t-1" y, establecida ésta, deberá utilizarse la misma para todas las variables consideradas en cada ejercicio.

⁸El ajuste en función de los ingresos, por ejemplo, señalado en (d), lleva implícita una meta de déficit nominal. Aquí se indica la posibilidad de otras metas, nominales o reales.

⁹Cabe indicar que, en lo que sigue, se hace abstracción de la existencia de problemas informativos que afectan a los mecanismos de indexación generando rezagos que pueden tener efectos de importancia en contextos de inflación muy elevada (por las demoras en obtener información de aceptación general sobre la inflación corriente, vgr. porque existe un rezago en la publicación de los índices oficiales de precios). Tampoco se considerarán aquí los efectos de la frecuencia y distribución de los eventuales ajustes de las partidas nominales dentro del período "t". Por último, al analizar las prácticas habituales en la Argentina, se hace también abstracción de la existencia de atrasos en la elaboración del presupuesto o en su trámite legislativo.

¹⁰Ley número 23.526, Presupuesto General de la Administración Nacional, art. octavo.

¹¹En las ecuaciones que siguen, la variable G^*_{t-1} refleja la sumatoria de componentes del gasto (G_i) calculados como el producto de cantidades de insumos previstos para el ejercicio "t" ($Q^*_{ij,t}$) multiplicadas por los precios de dichos insumos en "t-1". En la práctica, sin embargo, las G_i no siempre reflejan cálculos de precio por cantidad. En algunos casos son simplemente iguales (en términos reales) a las correspondientes al ejercicio del período "t-1", corregidas únicamente para dar cuenta de casos especiales (emprendimientos concluidos en el ejercicio anterior u otros que se prevé iniciar en el siguiente, por ejemplo), operaciones circunstanciales o por única vez, etc.

Del mismo modo, T^*_{t-1} constituye la agregación de las previsiones relativas a distintos tipos de ingresos en el período "t", a precios corrientes de "t-1". En relación con esto es importante tener en cuenta que para obtenerlas es necesario contar con estimaciones de π_t , en particular por la importancia del "efecto rezago-fiscal".

- ¹² Naturalmente, si el presupuesto prevé un superávit, es decir ($d^*_{t-1} < 0$), este último término será positivo: el gasto podrá aumentar en consonancia con la reducción del valor real del superávit planeado (si este efecto es superior al "Olivera-Tanzi").
- ¹³ En este ejemplo se supone que el déficit financiado internamente está sujeto a un tope nominal, como lo revela el hecho de que el déficit calculado a precios de "t-1" aparezca multiplicado por $(1 + \pi_e)$, es decir, ajustado por la inflación esperada. Un caso más general se obtendría ajustando DFI según una tasa como la definida en (3.5).
- ¹⁴ Así, las consideraciones que siguen (que sintetizan desarrollos presentados más extensamente en los capítulos previos) se derivan principalmente de entrevistas con funcionarios del área responsable de la elaboración del Presupuesto Nacional, en las que los éstos hicieran referencia a algunos lineamientos básicos de política, varios de ellos plasmados en el primer proyecto de presupuesto para el año 1991 elevado por el Poder Ejecutivo al Congreso. Estos lineamientos hacen referencia al tratamiento de determinados componentes del gasto, o bien a pautas u objetivos derivados de consideraciones de consistencia (por ejemplo, el financiamiento del déficit fiscal exclusivamente a partir de fuentes externas).
- ¹⁵ Una vez completados, naturalmente, en el cálculo presupuestario, los ajustes de cantidades previstos (variación del empleo) y de precio (salario real de base para el cálculo). Actualmente estos serán definidos principalmente en los planes de reforma administrativa que el gobierno se propone llevar adelante.
- ¹⁶ Según se mostrara en la sección 3.4, en la que se dedujo la fórmula correspondiente a la tasa de variación del déficit nominal en este caso.
- ¹⁷ En el presente contexto, en el que se ignoran los rezagos informativos que caracterizan a los mecanismos de indexación.
- ¹⁸ Aunque el financiamiento externo en dólares resulte igual al presupuestado.
- ¹⁹ En la práctica habitual de la administración en los últimos años, no obstante, en la medida en que el presupuesto de competencia no es aprobado en fecha, la información *ex-ante* para la elaboración del presupuesto de caja y la información *ex-post* tienden a superponerse. Puesto que el presente trabajo trata de aportar al análisis del proceso de presupuestación en sí mismo con el objeto de contribuir a mejorarlo y no constituye un estudio de las rutinas que de hecho se siguen por razones ajenas a tal proceso, se supondrá que el presupuesto de competencia es aprobado antes de que comience el ejercicio de referencia. Es decir, se trata aquí de una discusión estilizada del proceso previo a la fase de implementación.

- ²⁰ Llamaremos aquí “estructura de rezagos” a la secuencia temporal que va desde la definición del gasto correspondiente a los créditos aprobados por el Parlamento hasta la que se refiere a los pagos efectivos. Así, la diferencia entre el crédito aprobado y los correspondientes **compromisos** contraídos constituye, por ejemplo, el primer rezago del gasto. Las definiciones de los distintos rezagos se plantean en la sección siguiente.
- ²¹ En general, a no ser que se aclare lo contrario, el crédito presupuestario se interpreta neto de las economías a realizar. La magnitud $C1$ se refiere a montos globales. Del mismo modo $C1(i)$ designaría a los créditos aprobados correspondientes al ítem (i) del gasto. Lo mismo vale para las definiciones subsiguientes.
- ²² En esta formalización no tomaremos en cuenta la contabilidad de compromisos en curso de formación.
- ²³ No todos los diferimientos provenientes de “ $t-1$ ” generarán pagos. Llamemos aquí LL_{t-1} a la fracción de esos diferimientos que se supone que efectivamente se reflejarán en la caja en el período “ t ”.
- ²⁴ Designamos como $D4$ a la definición del déficit a nivel de la caja del sector público para indicar que se trata del calculado considerando la última instancia del gasto, correspondiente a $C4$ (es decir, descontados los rezagos $L1$, $L2$ y $L3$). Del mismo modo, el déficit calculado a nivel del presupuesto de competencia se designará como $D1$, y restado del gasto el primer rezago ($L1$) lo llamaríamos $D2$. Naturalmente, las definiciones de déficit pueden ser expresadas como superávit, cambiado de signo. Así, por ejemplo, $SUP2 = -D2$.
- ²⁵ En la expresión (11) hemos hecho $dC1_t = 0$ debido a que los créditos asignados en el presupuesto son un dato una vez aprobado el mismo. A su vez, también $dD4_t = 0$ en tanto hemos asumido que el objetivo de política es que la variación del déficit de caja sea nula.
- ²⁶ Ver la sección 2 de la primera parte del trabajo.
- ²⁷ El sector privado puede también, por ejemplo, diferir pagos tributarios, hecho de que se hace abstracción aquí.
- ²⁸ Para el ejercicio se asumirá, sin mucha pérdida de realismo, que el gobierno es el único agente que debe abonar intereses al exterior, o sea que GZ en el presupuesto público y en las cuentas externas constituyen el mismo dato.
- ²⁹ Para simplificar estamos asumiendo el único componente de la cuenta de servicios financieros son los pagos de intereses al exterior.

³⁰Nótese que estamos identificando el déficit primario con el déficit neto de los intereses a pagar al exterior y no con el déficit neto de la totalidad de los intereses a pagar. Ello no introduce un error muy significativo en la medida en que los intereses domésticos son una cantidad muy reducida comparados con los externos.

³¹Las reglas de política recogidas en las expresiones (19) a (21) y la deducción de las mismas que se hizo en el texto resume, a los efectos expositivos, resultados planteados ya en la primera parte del trabajo. Allí, la deducción y la evaluación de tales resultados están desarrolladas en forma bastante más detallada.

³²Para una explicación más detallada de las expresiones que aparecen más abajo ver la sección 2.4 de la primera parte del trabajo. Se supone que el sector privado no tiene crédito externo y que el sector público no coloca bonos en el sector privado.

³³Asumiremos que la Tesorería no incurre en atrasos con el sistema financiero doméstico.

³⁴Cf. especialmente la tercera sección de la misma.

³⁵La sustitución del cociente $[(1 + e_t^e)/(1 + \pi_t^e)]$ por ER_t^e , por ejemplo, puede realizarse si se hace ER_{t-1}^e . El supraíndice "e" indica, como siempre, que se trata de una expectativa.

³⁶Para evitar una mayor complejidad se hace abstracción aquí, como se hiciera en el trabajo anterior, de los rezagos que los problemas de disponibilidad de información plantean a los mecanismos indexatorios, de modo que "indexación completa" significa ajuste en función de la inflación corriente (y similar a la misma), y no de la pasada.

³⁷Recuérdese que:

$$c2(E)_t = [c1(E)^*_{t-1} \cdot (1(E)_{t-1})] \cdot ER(\pi^E_t).$$

³⁸La definición d3 no se ha tomado en cuenta aquí, porque trabajamos con diferimientos agregados. "d3" considera únicamente aquella fracción de los diferimientos correspondientes a residuos pasivos.

³⁹Cf. la tercera sección de esta segunda parte del trabajo.

Integración de Mercados - MERCOSUR

por Eduardo A. Delle Ville

Trataremos de indagar acerca del concepto de integración de mercados con el objeto de enmarcar teóricamente las acciones que se están desarrollando por lo países integrantes del Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

Definiremos la integración, siguiendo el pensamiento del economista Bela Balassa, "como la ausencia de toda forma de discriminación entre economías nacionales". Tomada como un proceso "la integración económica, sería el conjunto de medidas destinadas a suprimir discriminaciones entre economías pertenecientes a distintos países".

Creo que la que más se aproxima a nuestros propósitos y procedimientos, digamos la que mejor se adapta, es aquella que plantea que "el propósito de un Mercado Común es lograr que los bienes, los servicios, los capitales y las personas circulen en su interior con la misma libertad con que lo hacen en los Estados Partes".

Obviamente que para los beneficios potenciales que se pretenden alcanzar, y que estos se transformen en ventajas reales, deben superarse problemas de adaptación en el corto plazo, que implican el desarrollo de capacidades para resolver un modelo socioeconómico interno conjuntamente con el proceso de Integración.

Los cambios tecnológicos aplicados a los procesos de producción en gran escala, y la formación de mercados estables y de gran dimensión, conforman en el presente las magnitudes óptimas para plantear el desarrollo económico.

De allí que los objetivos de la integración pueden resumirse en la búsqueda de la expansión del comercio, el fomento del desarrollo y el crecimiento económico, la transformación de los procesos productivos, la disminución de las desigualdades entre las regiones y los estados, el mejoramiento de los niveles de empleo y el aprovechamiento del progreso científico y tecnológico.

Estos objetivos y la observación de retrocesos, estancamientos o avances en los procesos de integración se pueden cuantificar cuando se los analiza en distintos planos. Así podemos apreciar la magnitud y profundidad de una integración comercial, de servicios, de inversiones, de las políticas económicas, social, cultural, institucional, de políticas sectoriales, etc.

Siempre moviéndonos en este plano y con el objeto de dotar a nuestros propósitos de un marco teórico de referencia entendemos por:

- Zona de libre Comercio: Aquella en la cual se práctica la eliminación progresiva de las barreras arancelarias y otras restricciones de tipo cuantitativas que pesan sobre el intercambio de bienes y servicios entre los países miembros. Cada país, conserva su propia política comercial

(arancelaria y no arancelaria) frente a terceros países.

- Unión Aduanera: al proceso que agrega a la zona de libre comercio, el establecimiento de una política comercial común frente a terceros países, en base a un Arancel Externo Común.

- Mercado Común: este nivel de integración comprende la libre circulación de bienes, servicios y de factores de producción: capital y mano de obra, entre los países de la Unión Aduanera.

- Unión Económica: Agrega a la definición de Mercado Común, la armonización de las Políticas Macroeconómicas.

Por último, la Integración Económica que como etapa final, incluye la unificación de las políticas monetarias, fiscales, sociales y anticíclicas, lo que obviamente necesita de una autoridad supranacional.

La experiencia ha demostrado que en América Latina los inconvenientes para llegar a una integración que supere los rudimientos del libre comercio son muy grandes y deben buscarse para su solución en distintas causas.

Recorrer la lista de intentos integradores de América Latina y repasar sus progresos es **RECORRER UNA LARGA HISTORIA DE FRUSTACIONES**, que se presenta, por la existencia de esfuerzos no consolidados oportunamente por una voluntad política superior.

De allí que, si no se entiende que en los procesos de integración económica, los objetivos políticos están antes y después del proceso mencionado el mismo se estanca.

Los objetivos políticos son los que proveen los elementos básicos de la evolución, ritmo y profundidad de los acuerdos, incluso los objetivos últimos.

Basta repasar los objetivos de la Comunidad Económica Europea para comprender la magnitud de las afirmaciones precedentes.

Más en América Latina donde la diversidad cultural, científica, técnica, económica, social y legal es tan diversa y ha asimilado distintas influencias.

Para completar las condiciones que se deben superar, se agregan las limitaciones que plantean los distintos sectores sociales tales como, una parte del sector político que no alcanza, en oportunidades, a entender la profundidad de una relación de este tipo; la resistencia del empresariado que lo aterroriza el cambio; los militares que se afectan por problemas de prestigio o de competencia o hegemonía. Los sindicatos obreros, que si bien aún no tienen una posición muy clara, temen por las rotaciones de mano de obra que producirá la integración.

Otro tanto ocurre con las universidades, las cuales aún no han aportado estudios de significación que sirvan como base de sustento teórico del tema, etc.

A los aspectos políticos comentados es obvio que se agregan los aspectos de tipo económico que están involucrados en un proceso de integración con el aprovechamiento de economías de escala y que inciden básicamente en una mejor asignación de los recursos disponibles como asimismo en un aumento de su volumen. Tanto en un caso como en el otro existe un incremento del bienestar, limitado en el primer caso y con mayores ventajas en el segundo.

El proceso de integración también, significa preparar a la población para los cambios, a través de un esfuerzo educativo que los posibilite, lo que en términos actuales se denomina las "ventajas competitivas dinámicas". Es decir, la habilidad de crear un avanzado conocimiento de una técnica particular para mejorar un producto, su comercialización y la productividad con que se trabaje (Michael Porter).

La convicción de que la integración es una determinación firme e irreversible comenzaría a sensibilizar a los operadores económicos, generando actitudes diferentes de los mismos.

No cabe duda que los clásicos problemas del corto plazo, tales como la inestabilidad de la economía, las crisis cambiarias, el conflicto distributivo y las crisis periódicas en las finanzas públicas, deberán superarse con políticas modernas que supriman las influencias corporativas que tanto han contribuido para que ello ocurra.

Es necesario comprender que una educación de avanzada, es la riqueza básica de las naciones, la que acompañada de regulaciones correctas contribuirán a obtener procesos de producción más eficientes y avanzados.

Por último, cabe mencionar el impacto sobre la INVERSION, destinada a ampliar el stock de recursos disponibles en la economía, como así también el PROGRESO TECNOLÓGICO asociada a aquella, lo que conlleva al CRECIMIENTO ECONÓMICO susceptible parcialmente de atenuar las tensiones propias de la reasignación de recursos inducida por la integración.

Debe remarcarse la profunda transformación de los patrones de crecimiento que implicaría la integración económica, dados los cambios estructurales que demandaran las economías de los países que la propician.

No se trata de levantar solamente las barreras arancelarias sino que se requiere el desarrollo de la inversión, la incorporación y asimilación del proceso tecnológico y la reconversión de grandes segmentos de la actividad productiva y en especial del sector industrial.

Creo que la integración económica al plantearse, como una solución de "apertura de la economía acotada a una región geográfica determinada", es una alternativa a una apertura unilateral al mundo y como tal tiene sus ventajas, ya que no presenta altos riesgos. Es importante adquirir experiencia.

En América Latina se ha dado con frecuencia, una carencia estructural caracterizada por la falta de ahorro y la escasez de crédito. La característica dominante de la crisis que está atravesando es el alto endeudamiento externo, por lo tanto, son muy restringidas las posibilidades de corregir las deficiencias estructurales que la ayuden a transitar un proceso de transformación y sin embargo es imperativo realizarlo.

Sin duda uno de los sectores más afectados será el industrial. Sin pretender ser original, aceptando una división primaria de análisis en industrias complementarias e industrias no complementarias, se puede concluir que al albergarse el 80% aproximadamente del sector industrial argentino-brasilero en la segunda categoría, los problemas pueden realmente ser de capital importancia por sus consecuencias. En otras palabras, se va a requerir una reconversión y racionalización de las estructuras productivas que posibiliten la especialización por productos o grupos de productos o insumos, con el objeto de lograr que las industrias no complementarias se transformen en industrias complementarias.

Se trata de no comenzar desde cero, estableciendo las ventajas que cada país tiene a nivel de factores y dotación y de esa forma reasignar los roles productivos. Esto implica un gran esfuerzo de reapropiación de recursos que debe ser bien pensado y mejor ejecutado. En síntesis la integración económica y política de los países de América Latina, es una necesidad imperiosa que deben satisfacer con el propósito de procurar a través del aprovechamiento de las economías de escala que le brinda el mercado ampliado, equilibrar sus economías internas e insertarse en el mercado mundial con la fuerza potenciada que proporciona la actuación conjunta y solidaria de un bloque de países.

MERCOSUR

El 26 de marzo de 1991 se firma en la ciudad de Asunción un protocolo entre los Presidentes de la República Argentina, la República Federativa de Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay, por el cual se constituye el Mercado Común del Sur, llamado comunmente MERCOSUR.

El tratado considera "que la ampliación de las actuales dimensiones de los mercados nacionales, a través de la integración, constituye la condición fundamental para acelerar los procesos de desarrollo económico con justicia social".

El objetivo así planteado debe ser alcanzado haciendo un mejor aprovechamiento de los recursos disponibles, preservando el medio ambiente, mejorando las interconexiones físicas, coordinando las políticas macroeconómicas y complementando los distintos sectores de la economía en base a los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio.

El tratado de Asunción, tiene en cuenta los grandes espacios económicos mundiales y trata de propiciar una mejor inserción de los países miembros en ellos. Sin lugar a dudas, establece que la mejor respuesta para la dinámica que han tomado los acontecimientos económicos internacionales es el proceso de integración, expresando en forma categórica la voluntad política de realizarlo.

El tratado en el artículo 1o. consigna que los Estados Partes deciden constituir un Mercado Común que deberá estar conformado al 31/12/94, el que se denominará Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

El Mercado Común implica:

1) Libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los Estados Partes, a través, entre otros, de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias, a la circulación de mercaderías y de cualquier otra medida.

2) Establecer un arancel externo común y políticas comerciales comunes en relación a terceros países o agrupaciones de Estados.

3) Coordinación de posiciones en los foros regionales e internacionales.

4) Coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales; tales como las políticas de Comercio Exterior, Agrícola, Industrial, Fiscal, Cambiaria y de movimiento de capitales, monetaria, de servicios, aduanera, de transportes, de comunicaciones, etc.

5) Acordar el compromiso de los Estados Partes para adecuar las legislaciones internas.

Por el artículo 3o. se establece como período de transición del tratado al que se extiende de la fecha de entrada en vigor hasta el día 31/12/94.

El artículo 4o. legisla acerca de las condiciones de equidad en las que deben desarrollarse las relaciones comerciales de los países miembros y las acciones que deben tomarse cuando existan prácticas desleales de comercio internacional como ser subsidiar productos para posibilitar la exportación de los mismos.

El artículo 5o. es el más significativo del tratado a mi criterio, ya que establece en forma categórica el Programa de Liberación Comercial, que consiste en una programación de **"rebajas arancelarias progresivas, lineales y automáticas"** acompañadas de eliminación de restricciones no arancelarias, para llegar al 31/12/94 con **ARANCEL CERO, sin restricciones no arancelarias** sobre la totalidad del Universo Arancelario.

También este artículo señala la coordinación de las políticas macroeconómicas en forma gradual y convergentemente con la desgravación arancelaria y la eliminación de las restricciones no arancelarias. Propicia el **ARANCEL EXTERNO COMUN** argumentando acerca de la competitividad externa de los Estados Partes y la realización de acuerdos sectoriales entre los mismos para lograr una mejor utilización de los factores productivos.

En otros artículos se establecen posiciones acerca del ritmo de integración de los Estados Partes, se trata de normatizar acerca de la incidencia impositiva de los productos cuando transitan de un estado a otro. Además se dan los órganos de Gobierno de la nueva organización, con el objeto de llevar adelante las disposiciones del Tratado.

Así se establece el Consejo del Mercado Común, que será el órgano de conducción política encargado de cumplir los objetivos y plazos, formado por los Ministros de RR.EE y de Economía de los Estados Partes y el Grupo del Mercado Común que será el órgano ejecutivo integrado por representantes del Ministerio de RR.EE, Economía y del Banco Central y cuanto funcionario se considere conveniente incluir del Sector Público o Privado.

El Grupo del Mercado Común, tiene como objetivo velar por el cumplimiento del tratado y efectuar las propuestas para un mejor desarrollo del mismo. Además formar los Sub-Grupos de trabajo para un análisis en profundidad de los temas a considerar.

El tratado es de duración indefinida y antes del 31/12/94 se dará las autoridades definitivas.

El Tratado de Asunción, contiene respecto del resto de los tratados que se han acordado en la región de la A.Latina una ventaja fundamental. Dado el contexto económico mundial y las condiciones en las que se ha venido desarrollando el comercio internacional, trata de integrar las economías del Cono Sur, como una forma de actuar como bloque económico que genere una mayor consideración por parte de otros bloques o de terceros países. Señalo la firmeza de la decisión política adoptada por las características que tiene el Programa de Liberación Comercial, el cual plantea la automaticidad en la variación arancelaria, la cual inexorablemente, mueve los aranceles cada seis meses, rebajándolos hasta llegar al 31/12/94 al Arancel Cero.

Independientemente que puedan existir inconvenientes serios en otros planos, que esta cláusula está asegurando una dinámica muy particular en los acontecimientos de integración, los cuales si son debidamente interpretados por todos los protagonistas de los Sectores Públicos y Privados de los países miembros, aseguran el éxito final. Ello implica el gran esfuerzo de emparejar la velocidad de superar problemas económicos internos de cada país, con la velocidad del desarrollo del MERCOSUR.

Cuando se comenzaron las conversaciones para la firma del tratado que sirvió de base del MERCOSUR, me refiero al Acuerdo Argentino-Brasileño, hubo que realizar una tarea mayor, pues se trataba de sembrar confianza en una relación que hasta ese momento había sido poco propicia, atendiendo a los intereses contrapuestos que sostenían ambos países, en relación con el aprovechamiento eléctrico del Río Paraná. Los acuerdos logrados en este rubro, sumada a la solidaridad activa demostrada por el Brasil, cuando la Guerra de las Malvinas, asumiendo su representación diplomática frente a la Gran Bretaña, fueron los hitos que permitieron desarrollar los acuerdos políticos, abatir las desconfianzas y dejar paso a los acuerdos comerciales.

Pero la confianza que se quiere expresar, también se fundamenta en los acontecimientos que en materia de integración se produjeron en América Latina. El MERCOSUR no es una institución improvisada sino el producto de una larga experiencia de insatisfacciones previas.

Basta recordar que en el mes de febrero de 1960 se reúnen en Montevideo, Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay a los que se incorpora posteriormente México para firmar el Tratado de Montevideo que crea la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), a la que tiempo después se incorporan Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela, con el objetivo de constituir una Zona de Libre Comercio a perfeccionar en 12 años.

En ese período debían eliminarse gravámenes y restricciones de todo orden. Entró en vigencia en 1964 y se pretendió impulsar una rebaja arancelaria del 8% anual. Este Tratado vio frustradas sus aspiraciones porque existieron compromisos no cumplidos en materia de desgravaciones, aún cuando el plazo se trasladó al año 1979. Al no cumplirse nuevamente el programa previsto, en 1980 se reconoce el fracaso de estas tratativas, apreciándose que la razón principal de este resultado fue la falta de respaldo político a la iniciativa.

El 12/08/80 también en Montevideo se firma el Tratado que da origen a la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). En el artículo 1o. de ese tratado, se señala que "por el presente, las partes contratantes prosiguen el proceso de integración encaminado a promover el desarrollo económico-social,

armónico y equilibrado de la región". Pretende en forma gradual y progresiva la construcción de un Mercado Común Latinoamericano, sin proponerse plazos para su obtención.

Se propone inaugurar una etapa de "realismo", a través de un "acuerdo marcó" donde "todo sea posible". Se sustituye el multilateralismo por el bilateralismo en las relaciones comerciales y se establece la negociación producto por producto, dejando de lado la "desgravación lineal" año por año. En 1991 Argentina y Brasil reinstalaron la desgravación lineal sobre todo el universo arancelario, abandonada en 1980 y causante del fracaso de la ALALC.

Cuando hago mención a la posibilidad de que "todo sea posible" me refiero a las múltiples alianzas vigentes desde entonces: Argentina-Brasil, Argentina-Chile, Argentina-México, Argentina-Venezuela, Argentina-Uruguay, etc., avanzándose hasta los acuerdos que originan estas notas entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

No quiero dejar de mencionar los esfuerzos que realizaron los países del Pacto Andino: Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela, los cuales en el año 1969 firman el acuerdo de CARTAGENA, con el objetivo de fortalecer la participación de los países andinos en la ALALC ya que 9 años después los resultados eran muy magros, planteándose además la realización de esfuerzos para emprender un proceso de desarrollo industrial en la sub-región mediante la programación conjunta del mismo.

Esta alianza que se caracterizó por su eficiente organización, trajo aparejada durante una década una fuerte expansión del comercio, comenzando a decaer luego del año 1981. En 1983 se realizaron esfuerzos para reanimar el acuerdo, hasta que en 1987, en la ciudad de Quito se firma el protocolo modificadorio del Acuerdo CARTAGENA, que ratifica la voluntad de los Gobiernos Asociados de perseverar en alcanzar los objetivos del Proyecto Sub-regional, mientras se desarrollan las nuevas herramientas de integración.

Es decir, queda claro que durante los últimos 30 años se ha venido trabajando en América Latina en temas de integración económica, trabajo que se ha potenciado desde la mitad de la década de los 80, en razón de la nueva realidad que se observa en la economía mundial a partir de la crisis del petróleo, el endeudamiento externo de los países Latinoamericanos y los éxitos que en forma pausada pero firme va logrando la Comunidad Económica Europea, sumado todo ello al desarrollo de sistemas democráticos de gobierno en la región.

Por último, para ubicar cuantitativamente el significado del Mercado Común del Sur, mencionaré que se trata de un mercado que abarcará 190 millones de habitantes, que posee una Fuerza de Trabajo del orden de los 70 millones de personas, que totaliza un Producto Bruto Interno de 390.000

millones de dólares estadounidenses y que abarca una superficie de 11,8 millones de Km. En su conjunto los países del MERCOSUR tiene una Deuda Externa de 197.000 millones de dólares estadounidenses registrando un saldo comercial positivo de 17.000 millones de dólares, como consecuencia de exportaciones totales de 45.000 millones e importaciones de 28.000 millones de dólares estadounidenses. (Cuadro Nro.1,2,3,4,5 y 6)

COORDINACION DE POLÍTICAS MACROECONOMICAS

Uno de los sub-grupos de trabajo del Grupo Mercado Común que se encarga de la ejecución de las acciones para lograr los propósitos del Tratado de Asunción, tiene por objetivo la coordinación de las políticas macroeconómicas que se aplican en los países miembros.

No escapa al análisis, la diversidad de enfoques que admite un asunto como el señalado, sobre todo observando el comportamiento que han tenido los países en el tratamiento de sus políticas macroeconómicas, al integrarse en distintos bloques, comunidades o grupos.

En el caso de la C.E.E., cuya integración económica se va logrando por aproximaciones sucesivas -avances y retrocesos- se observa una "forma dominante" de coordinación que abarca los planos fiscal, monetario y cambiario, es decir, que involucra conjuntamente con la política de precios e ingresos a la totalidad de las políticas macroeconómicas de corto plazo, en un manejo acordado por los socios con objetivos y metas temporales a alcanzar en el mediano plazo.

En el otro extremo podemos mencionar la ALADI, que se ha planteado objetivos menos ambiciosos que los de la Comunidad, auspiciando el desarrollo de las actividades de integración económica, de los países sin que ello implique compromisos temporales explícitos.

El MERCOSUR en su actual estado de desarrollo no se instala, a mi criterio, en ninguno de estos esquemas, no obstante los elementos automáticos que registra el tratado de constitución.

No cabe duda que el rumbo que adoptará la integración en el Cono Sur de América con el desarrollo de sus actividades, tenderá a asemejarse a la C.E.E., lo que no impide pronosticar enormes dificultades en la tarea de coordinación de las políticas macroeconómicas en función de la falta de tradición en materia de cooperación en este campo, hecho que se comprobó en la época crítica de la definición de alternativas para el tratamiento de la deuda externa. Además, por la carencia de instrumentos que permitan predecir razonablemente el comportamiento de las economías nacionales y por las omisiones existentes en materia de intercambio de conocimientos, tecnología e inversiones, como

asimismo de técnicos y profesionales, hechos estos últimos que se comienzan a revertir.

¿Qué implica en estas circunstancias entonces coordinar las políticas macroeconómicas?

La coordinación implica desarrollar las acciones necesarias para corregir las asimetrías que se reconocen en el origen en cada economía nacional y que tienen como objetivo el solidificar el proceso integrador.

Las asimetrías se definen como los diferentes grados de competitividad relativa entre las industrias de dos países.

La diferencia de competitividad se manifiesta en costos mayores provocados por factores exógenos a las unidades económicas de cada país, no contemplados en la teoría de las ventajas comparativas.

Esto implica aceptar que existen rigideces en el libre cambio y que el libre juego de las fuerzas del mercado no las habrán de corregir.

De aplicarse estrictamente los principios que definen un mercado común, si no se corrigen las asimetrías las empresas tenderán a desaparecer.

De allí, la importancia de realizar la corrección durante el período de formación del mercado común. No hacerlo durante el período de transición, en forma paralela y simultánea con el avance del proceso de desaparición de las barreras comerciales, supone un serio inconveniente a la constitución del mercado común.

Las asimetrías, según su naturaleza pueden afectar:

1. A algunos sectores industriales (política impositiva, leyes laborales).
2. A la industria en forma global (regulaciones, promoción).
3. A la actividad productiva en su conjunto (accionar global del Estado).

La coordinación de las políticas macroeconómicas significa también asumir por parte de los gobiernos la intención de practicar una disciplina macroeconómica, que si bien no garantiza el proceso de integración, si puede desvirtuarlo y llevarlo al agotamiento.

Un proceso de coordinación conlleva un esfuerzo de homogeneización de la normativa y los instrumentos de política macroeconómica que se utilizaran, que torna muy delicadas las relaciones entre los gobiernos ya que en algunos aspectos se estará incursionando en sus potestades soberanas para manejar la política económica.

Las políticas macroeconómicas a las que nos estamos refiriendo son:

Políticas económicas globales:

- cambiaria
- monetaria
- fiscal
- laboral
- social

Políticas económicas sectoriales:

- Agrícola, energética, transportes, compras del Estado.
- Comercial interna y externa.
- Industrial y tecnológica.

En atención entonces a lo referido, concentraremos nuestra capacidad en las tres políticas mencionadas en primer término, que son la clave y el sustento principal de la estabilidad económica, es decir, se trata de encontrar la combinación y el acuerdo que garanticen los equilibrios económicos básicos que generen una razonable estabilidad y que acompañen al proceso de integración, regional y de inserción en los mercados mundiales.

La coordinación de políticas macroeconómicas es una contribución que los países miembros deberán hacer al proceso de integración. Hasta el presente falta instrumentar un conjunto de reglas que hagan al manejo de estas políticas, que sean simples y transparentes puesto que así lo requieren los temas involucrados:

- Nuevos sistemas y regímenes financieros
- Nuevas estructuras presupuestarias con coordinación de las fechas de aprobación y formas de ejecución de los presupuestos públicos.
- Nuevos regímenes cambiarios.

El objetivo está en que presenten semejanzas estructurales y de funcionamiento, de tal forma que se puedan apreciar con anticipación los problemas y efectuar las correcciones necesarias.

Nos interesa puntualizar acerca de la aplicación de las políticas macroeconómicas, específicamente a la responsabilidad de los Estados nacionales en la formulación de las políticas monetaria y crediticia y la política cambiaria, la estructura impositiva y de subsidios contenida en la política fiscal, los precios de los bienes y servicios que provee el Estado que hacen a la política tarifaria, etc.

En el caso de la República Argentina, ahondando aún más el análisis mencionaremos:

1) Tipo de Cambio: la ley de Convertibilidad asegura el tipo de cambio. El debate de las empresas del sector exportador permanentemente ronda alrededor del tema. Se trataría, según el Gobierno, de mejorar el tipo de cambio real.

2) Financiamiento de operaciones: implica lograr los equilibrios necesarios para poder desarrollar una política crediticia que acompañe el proceso de inversión.

3) Devolución de Impuestos: Implica la revisión de las leyes impositivas para que la presión tributaria no afecte las posibilidades de comercialización interna.

4) Legislación laboral: sin llegar a afectar derechos adquiridos debe agilizarse esta legislación con el objeto de reducir su incidencia en los costos de producción.

5) Tarifas de los servicios públicos: los precios internos sobrepasan a los internacionales, de allí entonces que corresponde efectuar una profunda revisión de sus costos y los impuestos que inciden sobre ellas.

6) Tarifas portuarias y de transporte internacional: a los puertos argentinos se los clasifica como "sucios", lo que implica altos costos de operación del embarque y de los seguros. Esto aumenta las tarifas del transporte.

7) Reglamentación sobre comercialización: lo intrincado de las reglamentaciones en oportunidades han impedido realizar exportaciones.

8) Reglamentación sobre las industrias: cabe reflexionar sobre patentes y marcas, promoción, unidades de medida, calidad industrial, etc.

Esta tarea presenta grandes dificultades como hemos dicho, pero debe recordarse que estas políticas están indisolublemente ligadas, de tal modo que los desequilibrios monetarios y fiscales se reflejan inexorablemente en el sistema cambiario, produciendo desequilibrios que afectarán el flujo de comercio.

Quiero señalar especialmente los problemas derivados de las ventajas cambiarias. Es decir, que en ocasiones, circunstancialmente, la utilización de políticas cambiarias aisladas pueden causar serios problemas en la zona de integración, invirtiendo los flujos de comercio normales. Pensar en integrarse o en un mercado común con una dificultad cambiaria es complicado. No debemos olvidar que la integración no significa solo mejorar las relaciones comerciales, implica también respetar normas jurídicas, comerciales y sociales que preservan las actividades internas y la de los vecinos.

Si bien existen serios problemas que por momentos no permite ser del todo optimistas, hay elementos como para creer en el avance hacia los objetivos de integración económica fijados:

De la misma forma que durante la década de los 80 en forma paciente, continua y capaz se fueron resolviendo las dificultades del Acuerdo Argentino-Brasileño, la coordinación debe ser obra de operadores capaces que responderían ante las cuestiones muy delicadas que se les plantean.

Cuando mencionamos los nuevos sistemas y regímenes financieros, en los esquemas macroeconómicos aparece la política monetaria como más independiente que la política fiscal, ya que está sujeta, a las decisiones de la autoridad monetaria.

La política fiscal es menos flexible ya que está sometida a la aprobación y control del Congreso, hecho este que se manifiesta en el Presupuesto Estatal. En él se reflejan los gastos, recursos y financiamiento del déficit, que influye en los niveles de actividad económica.

Cuando interviene la política exterior, el objetivo se centra en el incremento de las ganancias del intercambio con otras naciones, facilitando las exportaciones e importando los productos necesarios para el desenvolvimiento económico.

Intimamente asociados a los objetivos que plantea el MERCOSUR, y a la coordinación de sus políticas macroeconómicas, cada país debe resolver otros aspectos que hacen a:

- Lograr una buena localización de los factores productivos.
- Mejorar el aprovechamiento de los recursos.
- Mejorar los sistemas de competencia interna.
- Importar y exportar tecnología.
- Atraer capitales extranjeros y exportar capitales propios.
- Expandir los mercados nacionales para alcanzar economías de escalas, objetivo implícito de la Integración Económica.
- Incentivar la actividad económica nacional mediante estímulos emergentes del Comercio Internacional.

No obstante no debemos olvidar, que en general en América Latina existe una historia muy densa referida a los desequilibrios externos y de la política fiscal, lo cual se ha traducido en un sector exportador que coexiste con una industria y agricultura atrasadas, con pocos productos para exportar y con precios fluctuantes.

El deterioro de las exportaciones en cantidad, precio y poder adquisitivo de las importaciones, es significativo y tiene una incidencia directa sobre el área tributable.

Cuando el sector exportador es grande, los efectos comentados deterioran las Finanzas Públicas, ya que los cambios en la cantidad y precio de las mismas provocan déficit fiscal.

Existe una íntima relación entre el comercio internacional de un país y su sistema de financiamiento presupuestario.

También influyen los menores ingresos de divisas, lo que obliga a moderar las importaciones con incidencia directa sobre el consumo, bienes de capital y bienes intermedios necesarios para el desenvolvimiento económico, lo que imposibilita la intención de castigarlos impositivamente.

Una zona de mercado común produce una merma en la recaudación directa, por el efecto de la rebaja arancelaria y de algunos impuestos indirectos.

De allí la importancia del incremento de la actividad económica vía el incremento del comercio exterior, como medio de compensar el efecto que sobre el cálculo de recursos presupuestarios, tiene la pérdida causada por menores aranceles.

En América Latina el comercio exterior le provee a los países fondos muy importantes para el financiamiento del Estado, hecho por el cual una crisis del sector externo aumenta la vulnerabilidad al incidir también en su política fiscal.

En general podemos afirmar que en América Latina, el comercio exterior le comunica inestabilidad a las Finanzas Públicas, lo que significa que por vía del Sector externo o por vía de un financiamiento importante del Presupuesto por el lado del sector externo, se crean presiones inflacionarias.

En definitiva, creo entonces que la coordinación de las políticas económicas son condiciones fundamentales para el desarrollo de una verdadera integración regional lo que supone una dura tarea, sobre todo en economías con alta inflación.

El fortalecimiento de los medios que usa el Estado para reconstruir las bases de una política económica equilibrada, debe adelantarse como tarea principal de la integración. En estos términos y con un financiamiento del Estado que permita encarar una política crediticia activa, se podrá aproximar al impulso inversor-exportador necesario para apuntalar los equilibrios económicos internos que son necesarios para el buen funcionamiento en la zona del mercado común.-

Conclusión:

Nos queda una preocupación fundamental, referida al tiempo necesario

que demandarán las reformas estructurales que necesitan las economías de los países miembros y su compatibilidad con el tiempo de transición para llegar a la conformación del MERCOSUR.

Hago votos para que no vaya a ocurrir que el plazo fijado haya sido demasiado breve en relación con la magnitud de las tareas a realizar en el interior de las economías nacionales y nos enfrentemos por este motivo a una nueva frustración.

Los plazos hay que respetarlos al máximo y trabajar para cumplirlos. Si no se logra, en el momento oportuno, se deberá dimensionar la tarea faltante y fijar nuevos plazos sin temor a la frustración. El objetivo es alcanzar el mercado común del Sur.

CUADRO N° I - 1990 ESTIMADOS

INDICADOR	MERCOSUR	ARGENTINA	BRASIL	PARAGUAY	URUGUAY
Población total (miles)	190,332.0	32,359.0	150,556.0	4,285.0	3,030.0
Población urbana %	74.6	85.7	72.9	40.9	85.1
Crecimiento demográfico	2.0	1.3	2.1	3.0	0.8
P.B.I. total (mill. dolares 1980)	370,265.0	72,775.0	284,966.0	5,550.0	6,974.0
P.B.I. total por habitante	1,945.4	2,249.0	1,892.0	1,295.0	2,228.1
P.B.I. tasa de crecimiento	—	(2.0)	(4.0)	3.0	0.5
Exportaciones FOB (mill. dol.)	45,421.0	11,750.0	30,850.0	1,135.0	1,686.0
Aladi	—	1,277.0	3,579.0	42.0	387.0
Deuda Externa (mill. dol)	197,500.0	67,500.0	121,000.0	2,100.0	6,900.0
Deuda por Habitante (U\$S)	1,037.7	2,086.0	804.0	490.0	2,300.0
Relaciones D.E/Export.	4.3	5.7	3.9	1.9	4.1
Relaciones D.E/P.B.I. en %	53.3	92.8	42.5	37.8	98.9

CUADRO N° 2**EXPORTACIONES ARGENTINAS AL MERCOSUR (EN MILLONES DE DOLARES)**

AÑO	BRASIL	PARAGUAY	URUGUAY	MERCOSUR
1989	1,124.4	96.3	207.7	1,428.4
1990	1,422.7	147.4	262.6	1,832.7

FUENTE INDEC

CUADRO N° 3**IMPORTACIONES ARGENTINAS AL MERCOSUR (EN MILLONES DE DOLARES)**

AÑO	BRASIL	PARAGUAY	URUGUAY	MERCOSUR
1989	721.3	48.8	98.9	869.0
1990	717.9	41.6	116.1	875.6

FUENTE INDEC

CUADRO N° 4**RESULTADO DEL BALANCE COMERCIAL ARGENTINO CON EL MERCOSUR**

AÑO	BRASIL	PARAGUAY	URUGUAY	MERCOSUR
1989	403.1	47.5	108.8	559.4
1990	704.8	105.8	146.5	957.1

FUENTE INDEC

CUADRO N° 5
DETALLE EXPORTACIONES MERCOSUR (MILLONES DE DOLARES)

RUBRO/PAIS	BRASIL	PARAGUAY	URUGUAY	MERCOSUR
Prod. Origen Animal	165.3	2.7	0.9	168.9
Prod. Vegetales	544.0	6.4	15.5	565.9
Prod. Alimentación	84.0	7.6	7.2	98.8
Prod. Papel	53.9	2.4	8.7	85.0
Prod. Textiles	50.9	3.2	17.8	71.3
Prod. Minerales	21.2	59.7	43.6	124.5
Prod. Químicos	129.7	14.7	31.0	175.4
Prod. Maq. y Mat. elect.	128.0	12.4	30.4	170.8
Resto	245	38.3	107.5	392.1
	1,422.7	147.4	262.6	1,832.7

CUADRO N° 6
DETALLE IMPORTACIONES AL MERCOSUR (MILLONES DE DOLARES)

RUBRO/PAIS	BRASIL	PARAGUAY	URUGUAY	MERCOSUR
Prod. Origen Animal	3.0	0.1	2.7	5.8
Prod. Vegetales	29.0	11.3	0.7	41.0
Prod. Minerales	145.0	4.5	0.7	150.2
Prod. Químicos	150.6	0.8	29.8	181.2
Prod. Eléctricos	126.7	0.1	8.4	135.2
Resto	263.6	24.8	74.1	362.2
	717.9	41.6	116.1	875.6