

ASOCIACIÓN INTERNACIONAL
DE PRESUPUESTO PÚBLICO

Nº 31

Julio-Agosto 1996



ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO

Avenida Belgrano No 1370 Piso 5to
1093 Buenos Aires
República Argentina
Tel/Fax: 0054-1-381-2139/9386

NÓMINA DE AUTORIDADES

CONSEJO DIRECTIVO

Presidente: Antonio Amado (Brasil)
Vice Presidente 1ro: Roberto Martirene (Argentina)
Vice Presidente 2do: Reynaldo Roldán Salinas (El Salvador)
Secretario: Germán Molina Diaz (Bolivia)
Vocal Titular 1ro.: Miguel Castelo León (Ecuador)
Vocal Titular 2do.: Rubén Miñarro (Paraguay)
Vocal Suplente.: Rodrigo Perazza (Venezuela)

CONSEJO DELIBERANTE

Presidente: Oscar Berrueta Colombo (Uruguay)
Vice Presidente 1ro.: María Jesús Saez Lopez (España)
Vice Presidente 2do.: Clayton Ayub (Brasil)
Secretario.: Angel Gelir Rodriguez Tello (Guatemala)

AUDITORES

Auditora Titular: Delfina Vargas Sanabria (Costa Rica)
Auditora Suplente: Hebe Patrone (Uruguay)

SECRETARÍA EJECUTIVA

Secretario Ejecutivo: Eduardo Delle Ville (Argentina)
Director de Capacitación: Marcelo Luis Acuña (Argentina)

**REVISTA
INTERNACIONAL
DE
PRESUPUESTO
PÚBLICO 31**

Julio/Agosto 1996

Año XXIII

Nº 31

Revista Internacional de PRESUPUESTO PÚBLICO

Julio-Agosto 1996

Comité Editorial

Consejo de Redacción:

ANTONIO AMADO, *Asociación Brasileña
de Presupuesto Público.*

ROBERTO MARTIRENE, *Asociación Argentina
de Presupuesto Público.*

OSCAR BERRUETA COLOMBO, *Asociación Uruguaya
de Presupuesto Público*

MARÍA JESÚS SAEZ LÓPEZ, *Asociación Española
de Presupuesto Público*

Director:

EDUARDO DELLE VILLE, *Asociación Internacional
de Presupuesto Público*

Secretario de Redacción:

MARCELO LUIS ACUÑA, *Asociación Internacional
de Presupuesto Público.*

Propósito y objetivos: La *Revista Internacional de Presupuesto Público* es editada por la Asociación Internacional de Presupuesto Público (ASIP) y tiene como objetivos divulgar y fomentar las prácticas y los marcos teóricos que ayuden a aumentar la eficacia y estimular el desarrollo de modernas técnicas presupuestarias. Se publica periódicamente en forma cuatrimestral.

Editor Responsable: Asociación Internacional de Presupuesto Público.

Colaboraciones: La *Revista Internacional de Presupuesto Público* acepta colaboraciones de autores vinculados a las asociaciones miembros de la ASIP. Los artículos no deberán, en lo posible, exceder las veinte páginas tamaño carta escritas a doble espacio y deberán ser remitidos a la sede de la ASIP en la ciudad de Buenos Aires.

Suscripciones: La suscripción gratuita a la *Revista Internacional de Presupuesto Público* se realiza en la sede Buenos Aires de la ASIP consignando los siguientes datos:

Nombre _____
Números solicitados _____
Ciudad _____ Estado _____
Código Postal _____ País _____ Teléfono _____

Números atrasados: Los números atrasados pueden ser solicitados a la sede de la organización en Buenos Aires conforme a las condiciones indicadas para las suscripciones.

INDICE

Nota Editorial	7
Estabilidad monetaria y finanzas públicas: el caso francés Marc Rocca	11
Enfoque presupuestario por áreas del sector público Juan Carlos Vinelli	19
Modelos cambiantes en la administración del gasto público A. Premchand	79

NOTA EDITORIAL

La *Asociación Internacional de Presupuesto Público* (ASIP) es una institución internacional que se creó hace ya más de un cuarto de siglo con el propósito de ayudar a diversos países de América a modernizar las técnicas que se utilizaban en ese entonces en la confección de sus Presupuestos Nacionales, Provinciales y Municipales.

La estructura organizativa y objetivos de la ASIP están contemplados en sus estatutos, que fueron aprobados en la Asamblea Constitutiva que se realizó en la ciudad de Caracas, Venezuela, en junio del año 1972. Por ese entonces la asociación llevaba el nombre de *Asociación Interamericana de Presupuesto Público*. Los estatutos sufrieron modificaciones parciales en oportunidad de las asambleas realizadas en los años 1978 y 1993, donde sucesivamente y a los efectos de ampliar su radio de acción, la organización pasó a llamarse *Asociación Interamericana e Ibérica de Presupuesto Público* para dar lugar al ingreso de España y Portugal. Finalmente, se adoptó el nombre definitivo de *Asociación Internacional de Presupuesto Público* (ASIP) para permitir el ingreso de países de todo el mundo.

En oportunidad de realizarse la última reforma de sus estatutos, la Asamblea de la ASIP, reunida nuevamente en Caracas, consideró la conveniencia de ampliar las actividades a todos los continentes, y la República Argentina ofreció en esa oportunidad a la ciudad de Buenos Aires como sede permanente, comprometiéndose a proveerle un espacio físico de oficinas para desarrollar sus actividades. Este hecho pudo concretarse recientemente, luego de lograr la ASIP la Personería Jurídica en la República Argentina. Los países miembros aportan una cuota anual que permite el normal desempeño de las actividades propias de la ASIP. La Argentina aporta una cuota adicional por ser Buenos Aires la sede mundial permanente de la Asociación.

La estructura de la ASIP, que es una organización no gubernamental de segundo grado, está conformada por las Direcciones de Presupuesto de todos los países que manifiesten su interés de transformarse en miembros natos y formalicen su solicitud, como así también por todas las Asociaciones Nacionales que se formen en los países, con personería jurídica reconocida, que agrupen a los profesionales y técnicos que desempeñen sus tareas en las áreas Presupuestarias, Contables, de Tesorería, Crédito Público y Control. El propósito de la ASIP es conectar a los numerosos especialistas de diferentes países a través de un vínculo no gremial o corporativo, para atender así al progreso de las técnicas que deben instrumentarse con la finalidad de construir soportes sólidos que sirvan de apoyo a la política fiscal de un país, lo que incluye desde luego sus gastos públicos y sus políticas impositivas.

Existen otras organizaciones de esta índole en otros lugares de América Latina dedicadas a tareas específicas del mismo tenor, a las cuales los Gobiernos han confiado el desarrollo de temas de gran importancia para su desenvolvimiento. Tal es el caso del *Centro Interamericano de Administración Tributaria* (CICAT), institución similar a la ASIP con sede permanente en Panamá, financiada con el aporte de las Direcciones Generales Impositivas de los países que la integran, de cuota obligatoria y con presupuesto asignado por los respectivos gobiernos. La ASIP coopera y se complementa con este tipo de organizaciones, con las que mantiene un permanente y fructífero diálogo.

La ASIP ha acordado convenios de Cooperación Técnica con el *Instituto Internacional de Administración Pública* (I.I.A.P.) de Francia, *La Fundación Alemana para el Desarrollo Económico y Social* (DSE) de la República Federal de Alemania, el *Centro de Estudios y Capacitación* (CEE) de la Secretaría de Hacienda de la República Argentina y el *Instituto Latinoamericano de Desarrollo Económico y Social* (ILPES-CEPAL). Estos convenios abarcan la recepción de becarios, la realización de cursos de capacitación cortos y largos, seminarios cortos (3 días) y largos (6 semanas) y pasantías para funcionarios. Por otra parte, la ASIP también mantiene relaciones

con numerosos organismos internacionales y Asociaciones no Gubernamentales que se dedican a temas de Finanzas Públicas, Política Económica, Control Público, etc.

Como consecuencia de los nuevos e importantes contactos que la ASIP mantiene con diversos países del mundo, entre los que se encuentran los EE.UU, Canadá, República Checa, Suecia, Australia, Nueva Zelanda, Israel, Sud Africa y la India, tanto el *Boletín ASIP* como la *Revista Internacional de Presupuesto Público* que la ASIP edita regularmente serán publicados en forma simultánea en idioma español e inglés. Esto ha requerido un importante esfuerzo por parte de la Asociación, empeñada en ampliar sus actividades en el marco de una decidida política de crecimiento institucional

De esta manera, continuando con su ya extensa tarea de difundir en forma permanente los avances y novedades en el área presupuestaria, el presente número de la *Revista Internacional de Presupuesto Público*, que la ASIP edita periódicamente con la colaboración de técnicos de distintos países y que refleja diferentes puntos de vista sobre las cuestiones que son de interés para nuestra asociación, incluye un material muy valioso y de gran utilidad para los especialistas en temas presupuestarios.

El artículo de Marc Rocca, *La estabilidad monetaria y las finanzas públicas, el Caso Francés*, que se incluye en esta edición, constituye un interesante aporte que tiene como objetivo demostrar que, después de haber utilizado el presupuesto como una herramienta de regulación económica, Francia recurrió, a partir de los años 70, a la utilización de instrumentos financieros. Rocca, Asesor Científico del Ministerio de Economía y Finanzas de la República de Francia, quien fuera otro de los expositores en el XXII Seminario de Montevideo organizado por la ASIP y la Asociación Uruguaya de Contabilidad y Presupuesto (ASUCYP), sostiene que el modelo de crecimiento que acompañó al plan presupuestario del Estado-bienestar no pudo, sin embargo, escapar a la asfixia general que afectó a las economías de los países industriales a partir de la mitad de la década de los setenta.

Se incluye un estudio teórico titulado *Enfoque presumpues-*

tario por áreas de gestión del sector público, cuyo autor, Juan Carlos Vinelli, se propone demostrar que en los últimos tiempos la administración pública en general ha debido abandonar enfoques y metodologías tradicionales para dar paso a un proceso de modernización sustentado en la aplicación del presupuesto por programas.

Se agrega, por último, un artículo de A. Premchand, publicado originariamente por el Fondo Monetario Internacional, en el que se estudian los *Modelos cambiantes en la administración del gasto público*. En este provocativo ensayo, el autor se ocupa de analizar estos cambios que se han producido particularmente en los países desarrollados pero que tienden a reproducirse en los países en desarrollo.

Los permanentes cambios en el escenario internacional y su repercusión sobre las políticas financieras y presupuestarias son motivo de preocupación permanente de la ASIP, ocupando estos temas un espacio destacado en el presente número de la *Revista Internacional de Presupuesto Público*.

Estabilidad monetaria y finanzas públicas: el caso francés*

Marc Rocca**

Introducción

Después de un largo período en el que el instrumento presupuestario se utilizó como principal herramienta para la regulación económica, Francia fue desarrollando progresivamente a partir de la década de los años 70 el uso de instrumentos financieros. Esta evolución se realizó en condiciones de relativo aislamiento financiero con la aceptación en el plano macroeconómico de la inflación y de la degradación del cambio, con la organización de la intermediación financiera (creación monetaria, transformación bancaria) en el plano microeconómico, y finalmente con la utilización del encuadramiento del crédito en el plano de la regulación. Las muy bajas tasas de interés en términos reales permitieron que las empresas siguieran financiando la acumulación en condiciones particularmente ventajosas. Sin embargo, el modelo de crecimiento acompañado en el plano presupuestario por el establecimien-

* El presente trabajo es una versión de la conferencia pronunciada por su autor en el XXII Seminario Internacional de Presupuesto Público celebrado en la ciudad de Montevideo en el mes de noviembre de 1995, organizado por la ASIP y por la Asociación Uruguaya de Contabilidad y Presupuesto.

** Asesor científico del Ministerio de Economía y Finanzas de la República de Francia.

to del Estado Providencia, no pudo escapar a la asfixia general que alcanzó a las economías de todos los países industrializados en la segunda mitad de la década de los años 70.

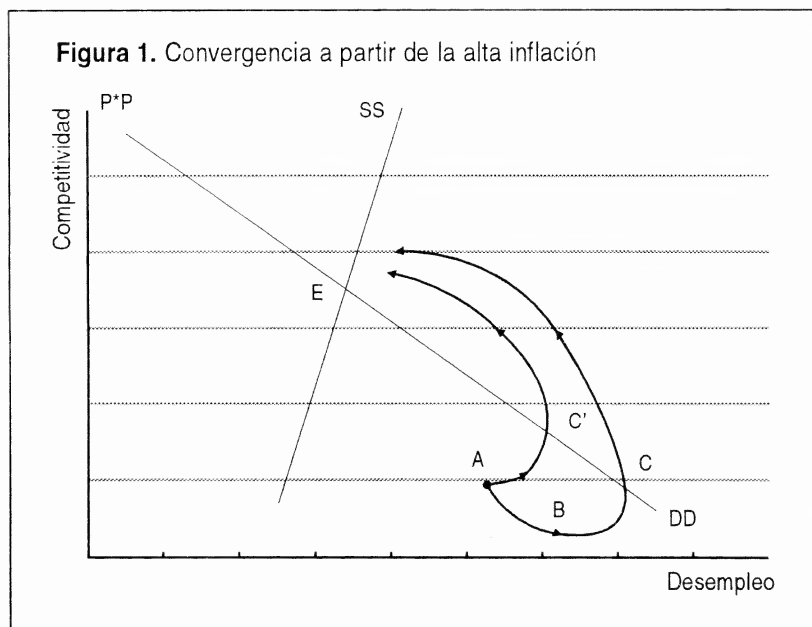
I. La política de “Desinflación Competitiva”

A principio de los años 80, por una serie de razones a la vez técnicas (revolución informática y telemática) y económicas (asfixia de la productividad, mundialización de la economía y de las Finanzas), los grandes países industrializados cambiaron de política económica y de política lisa y llanamente con el desarrollo de las tesis liberales que dejaron atrás los conceptos de Estado Providencia y del Keynesianismo.

En Francia, esta evolución, que se puso en marcha con un leve retraso respecto de Inglaterra y Estados Unidos, se enmarcó en la lógica de la integración europea: realización del gran mercado único, desregulación del sector público y liberación del sistema financiero. Se apoyó en una cantidad de reformas microeconómicas (desarrollo de los mercados financieros, desregulación, privatizaciones) y en una política macroeconómica de “Franco Fuerte” o más bien de “desinflación competitiva”.

La idea básica de esta política es llevar a las empresas, que son las únicas que crean riqueza, a mejorar su competitividad con el fin de ganar participaciones de mercado que puedan otorgarles un crecimiento más sano y más empleo.

El anclaje radica en la política de cambio que condiciona el Sistema Monetario Europeo. Éste penaliza de hecho en su funcionamiento a los países con una inflación más fuerte que la del promedio de los participantes (recuperación al producirse los reajustes monetarios inferior a la pérdida real de competitividad). Esta obligación de cambio que va a pesar sobre las empresas induce a esfuerzos de competitividad a nivel microeconómico por varios medios, incluyendo los despidos en la fuerza laboral. El esquema número 1, indica cómo la economía francesa anduvo este camino. El eje SS representa el comportamiento de oferta de las empresas que despiden para mejorar su competitividad, mientras que el eje DD muestra que la demanda dirigida a las empresas francesas a medida que su competitividad mejora, trae aparejada una mejora



en el empleo. El camino que falta andar es tanto más largo cuanto que la inflexibilidad nominal y real es más fuerte. En Francia, en donde la desindexación de los salarios sólo intervino en 1984, la trayectoria corresponde a la curva ABCE.

A partir de 1986, es decir tres años después de la confirmación del mantenimiento del franco dentro del SME, la inflación había bajado lo suficiente como para que Francia alcance el grupo de los países con baja inflación y recupere participaciones de mercado teniendo nuevamente un diferencial de crecimiento ligeramente positivo.

Hubo ecos en 1991, cuando se estaba por firmar el Tratado de Maastricht, de que la fase de saneamiento se había acabado y convenía flexibilizar la política monetaria para favorecer la recuperación económica. La inflación estaba a un nivel muy bajo (figura 2), se había restaurado la credibilidad (figura 3). La productividad había vuelto a superar la evolución de los salarios reales (figuras 4 y 5) y la balanza de los productos manufacturados era nuevamente positiva (figura 6). El problema más importante era entonces el empleo (figura 7).

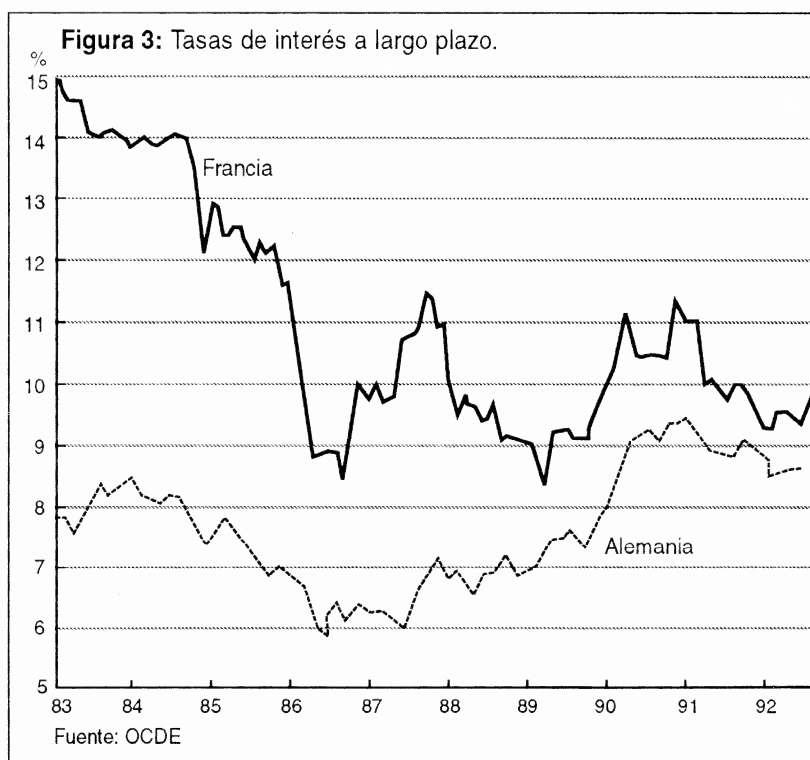
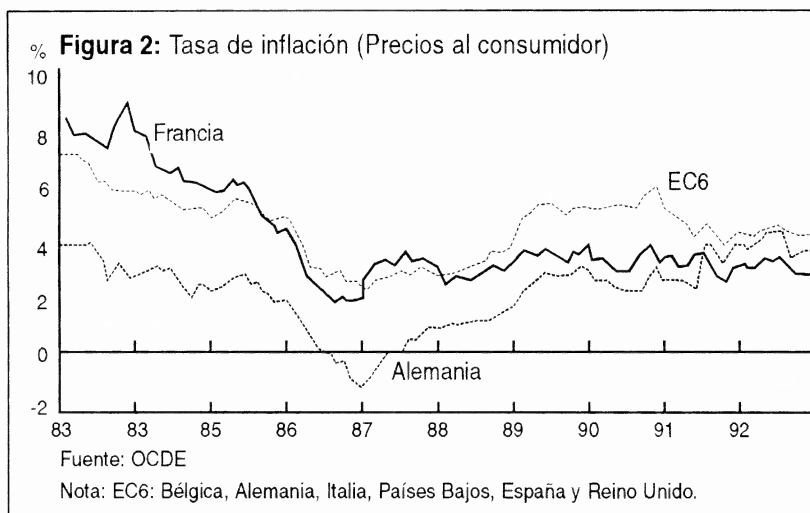
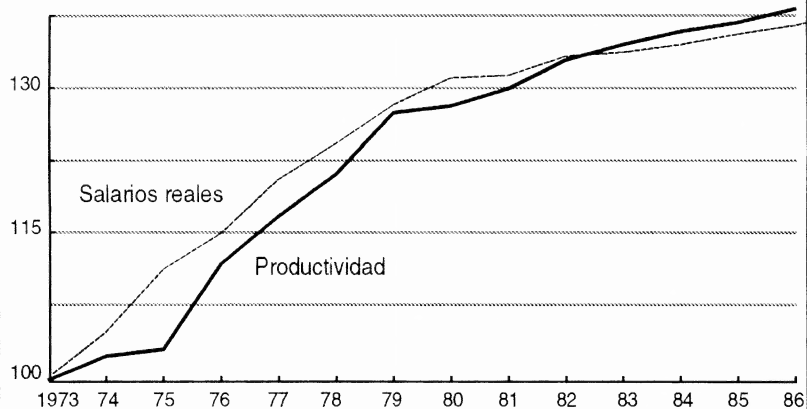
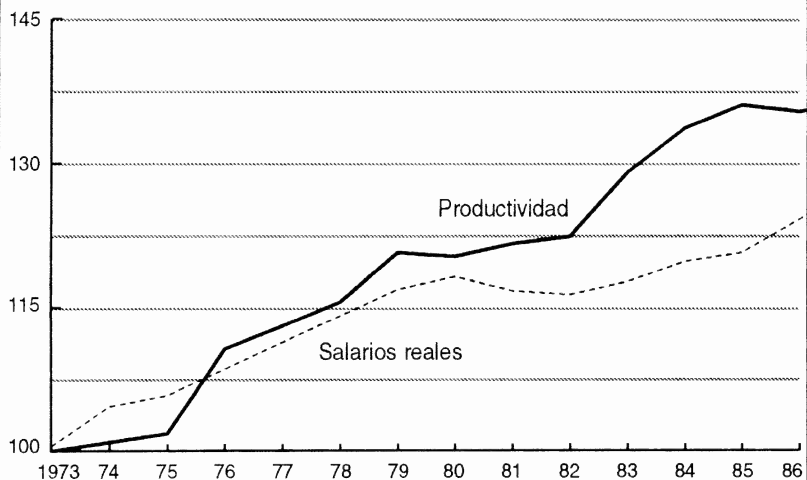


Figura 4: Productividad laboral en Francia y salarios reales (1973 = 100)



Fuente: Ministerio de Finanzas

Figura 5: Productividad laboral en Alemania y salarios reales (1973 = 100)



Fuente: Ministerio de Finanzas

Figura 6: Balanza comercial de Francia, industrias y energía

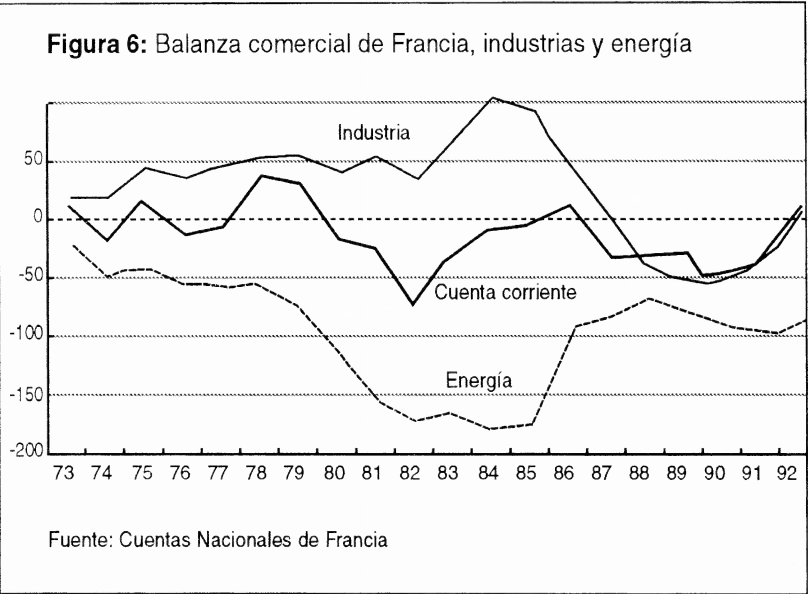
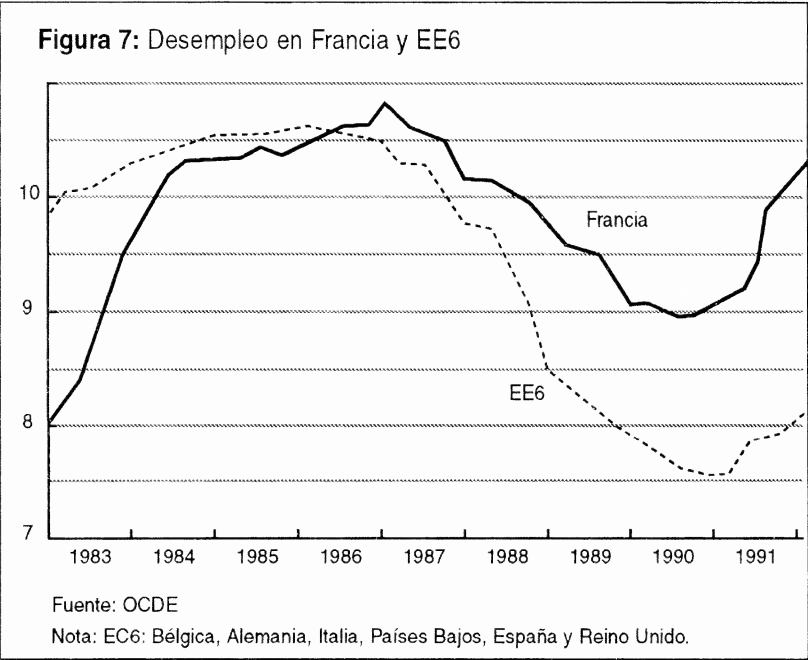


Figura 7: Desempleo en Francia y EE6



II. Los criterios de Maastricht y la reunificación alemana

Los criterios impuestos por el tratado para pasar a la moneda única son esencialmente de tipo monetario. Contemplan, como se podía prever, la tasa de cambio, el equilibrio de los mercados de capitales a largo plazo y la inflación. De manera menos común, se refieren a los déficits públicos considerando el volumen de la deuda así como también el del déficit. Los negociadores introdujeron de ese modo un mecanismo deflacionista importante considerando que abarca a todos los países candidatos y se amplía de esa manera por medio de intercambios entre estos países. Es cierto que, por el contrario, la disminución de los déficits públicos debía apuntar a bajar las tasas del dinero.

Ahora bien, a estos elementos, que son globalmente factores que frenan el crecimiento y traen, por lo menos a corto plazo, desempleo, se agregaron los efectos de la reunificación alemana que al principio no estaba prevista. De ese modo, los efectos depresivos de la formidable revaluación de la moneda de la República Democrática Alemana produjeron a la vez un déficit muy fuerte de las finanzas públicas de la República Federal y una suba de las tasas de interés a largo plazo para financiar el déficit. La punción fiscal infligida a los alemanes occidentales agregaba una severa caída de la demanda que repercutió especialmente en Francia, primer socio económico de Alemania. Las fuertes presiones para la revaluación del marco alemán provocaron finalmente una suba generalizada de las tasas a corto plazo dentro del SME.

Desde aquel momento, la especulación internacional obligaría al Reino Unido a abandonar el sistema; mientras que Italia y España dejaron escapar sus monedas (septiembre de 1992), Francia se vió obligada a fines de julio del 93 a ampliar los márgenes de fluctuación (15%) para proteger formalmente el sistema. Sin embargo, se logró realizar y mantener la paridad con el marco alemán que sigue aún vigente.

Esta presión de la política monetaria y cambiaria tuvo consecuencias negativas en el crecimiento y el empleo, pero también ocultó los problemas que se acumularon en las finanzas públicas y sociales.

III. Las finanzas públicas y sociales

La estrategia de desinflación competitiva llevada a cabo por el gobierno también comprendió un aspecto fiscal. Con el fin de aliviar el costo laboral relativo, la presión fiscal y parafiscal se trasladó a los asalariados, lo cual provocó efectos depresivos en el consumo. Sin embargo, después del fin del crecimiento del ciclo para atenuar la depresión, el gobierno dejó que se acumularan déficits a nivel del Presupuesto y también al mismo tiempo en las Finanzas Sociales (1993 y 1994) aplazando así el problema del saneamiento de las cuentas.

No se trata de remendar un sistema aumentando otra vez la recaudación impositiva. El problema es de orden estructural. En un mundo en donde las tasas de interés son amplia y duraderamente superiores al crecimiento, hay que revisar el rol del Estado Providencia y modificar los mecanismos de seguros sociales fundados en el principio del reparto para integrar un sistema de capitalización. Por lo tanto, tanto la economía francesa y como seguramente la de los principales países industrializados se dirigen hacia una verdadera redefinición del contrato social, reservándose la posibilidad de cuestionar la mundialización de la economía y su corolario de la preeminencia de los mercados financieros.

Enfoque presupuestario: por áreas de gestión del sector público*

Juan Carlos Vinelli

Introducción

El Presupuesto del Sector Público es el instrumento del Gobierno que se constituye en el principal movilizador de la administración del Estado y alrededor de él se desenvuelve gran parte de la vida económica del país. Son pocas las decisiones cotidianas de la política y administración que no están vinculadas con los ingresos o con los egresos del presupuesto. Cuando el Gobierno crea o suprime impuestos, o varía las tasas de los mismos; cuando aporta recursos para el sostenimiento de las universidades; cuando aumenta sus puestos de trabajo o mejora las remuneraciones de sus empleados; cuando decide llevar adelante un proyecto de inversión, está influyendo de distintas formas en el desarrollo de las actividades productivas y financieras del país y contribuye al bienestar económico y social de la población. De allí la importancia del presupuesto y su gravitación en el desarrollo nacional.

En las últimas tres décadas, la administración del sector público tuvo que abandonar enfoques y metodologías tradicionales de la gestión presupuestaria, para dar paso a un proceso de modernización sustentado en la aplicación del presupuesto por programas.

* Este trabajo fue preparado por el autor como contribución al Proyecto de Reforma de la Administración Financiera en la República de El Salvador en 1994.

La aplicación de esta metodología ha permitido avances en la administración presupuestaria que es necesario analizar y estudiar su consolidación y mejoramiento. También se han producido algunos aspectos que han puesto en cuestionamiento los objetivos del presupuesto por programas, lo que hace indispensable una evaluación de ellos a fin de atacar las causas que dieron su origen, a efecto de que no se repitan en un nuevo enfoque presupuestario.

Uno de los principales errores “estratégicos” de la reforma presupuestaria de los años sesenta fue el no comprender a todos los subsistemas que integran la Administración Financiera del Estado (AFI). Como consecuencia de ello el proceso presupuestario tuvo fuertes limitaciones en sus demás fases, distintas a la elaboración del presupuesto. Con el fin de propiciar un programa de reforma presupuestaria equilibrada y realista, se concibe éste en el marco de la AFI, es decir, agrupando en forma interconectada a los subsistemas de Tesoro, Crédito Público y Contabilidad, todos ellos con un sólido soporte de una informática integrada.

Como consecuencia de este proceso surge el *Enfoque del Presupuesto por Áreas de Gestión del Sector Público*. Este nuevo enfoque considera los siguientes conceptos que sirven de sustentación:

- Vincular los propósitos a los medios en la presupuestación.
- Simplificar la estructura presupuestaria.
- Cumplir los principios presupuestarios básicos.
- Racionalizar los métodos y procedimientos a fin de otorgar más transparencia en el proceso.
- Otorgar mayor participación a las unidades ejecutoras del sector público y,
- Diferenciar metodologías presupuestarias para las empresas públicas.

El presente documento tiene como propósito establecer el material de consulta y aplicación de conceptos sobre el nuevo enfoque presupuestario.

En la parte primera se revisa el marco conceptual del presupuesto, con el propósito de ubicar los aspectos básicos de

la doctrina presupuestaria y más adelante plasmarlas en el nuevo enfoque.

En la parte segunda se analizan los conceptos y métodos considerados en la nueva estructura presupuestaria, diferenciando el enfoque metodológico del “presupuesto del Gobierno Central y presupuestos Especiales no Empresariales” con el de las “Empresas Públicas No Financieras”.

Por último, en la tercera se analiza brevemente la organización y funcionamiento del subsistema de Presupuesto Público.

A. Marco conceptual del Presupuesto.

1. Fundamentos para el cambio de la estructura y conceptos del Presupuesto Público de El Salvador.

Cada día es mayor la preocupación por el imparable aumento del gasto público. Su constante incremento provoca fuertes presiones al Ministerio de Hacienda. Ante esta presión, la Dirección General del Presupuesto intenta frenar el gasto público hasta lo imposible, para reducir el déficit y su impacto negativo en el financiamiento de la economía.

Esta política presupuestaria de restricción prolongada es un arma de doble filo; aunque puede tener un efecto positivo e inmediato sobre el déficit presupuestario, también supone un gradual deterioro en la prestación de servicios públicos, sobre todo en aquellas áreas de gestión del Gobierno que son altamente sensibles al comportamiento de la sociedad (Servicios Sociales).

La preparación y elaboración del presupuesto del sector público constituye un “acto político” en el cual se revisan, orientan y se asignan recursos para el cumplimiento de los fines del Estado. Para este propósito la decisión de “asignar recursos escasos” a “fines crecientes”, requiere de un cuidadoso análisis que otorgue al político los mayores y mejores elementos informativos para la toma de decisiones; para ello, la forma y contenido del presupuesto se presenta como la alter-

nativa que pueda hacer compatible la solución válida y duradera a la necesidad de cobertura a ambos déficits, el de financiación y el de prestación de servicios públicos.

El primer y principal fundamento del nuevo enfoque del presupuesto para el sector público persigue brindar un esquema que permita racionalizar las decisiones en materia presupuestaria, para un manejo más transparente, ordenado y disciplinado del ingreso y del gasto público.

En la actualidad, mediante leyes anuales de presupuesto, el legislativo responsabiliza al funcionario público de mantenerse bajo los límites del gasto específicamente autorizado. Este concepto no hace relevantes la oportunidad y el propósito con que se utilizan los fondos públicos, lo cual significa que la responsabilidad no es por el objetivo obtenido, sino por la honestidad y la legalidad con que se gestionan los fondos públicos. El nuevo proceso de Administración Financiera Integrada redefine el papel esperado del funcionario público en el cumplimiento de su gestión. Más allá del cumplimiento de formalidades y paternalismos administrativos, la administración se siente obligada a responder a enormes y variadas demandas socioeconómicas, las que deberán atenderse bajo la siempre situación de escasez de recursos obligando a la necesidad de aplicar criterios de economicidad, transparencia y sana administración en la gestión de los fondos públicos. Este concepto exige que los organismos rectores, integrantes de la administración financiera, deben disminuir su paternalismo e intervencionismo en la gestión y pasar a ser órganos de normatividad, seguimiento y evaluación de los instrumentos a su cargo; para lo cual deberá aplicarse el principio de la normatividad centralizada y la descentralización operativa y de procedimientos. Lo anterior en forma aparente se ve como algo sencillo, pero es necesario considerar que se estarían cambiando procedimientos y tutelajes de treinta o más años, lo que obliga a ser cautelosos en la instrumentación y tener una estrategia adecuada a las circunstancias.

Otro aspecto que es necesario considerar, es la necesidad de tener la clara concepción de que el cambio de la estructura y metodología del presupuesto por sí solo, no traerá como consecuencia el cambio automático en el comportamiento de los participantes de la gestión del presupuesto; es necesario

que el cambio técnico vaya acompañado de esfuerzos claros y ejemplares de una nueva política presupuestaria orientada a acabar con el incrementalismo, la aceptación de una estructura rígida del gasto, la asignación de recursos en función de las presiones existentes, y en su lugar dar los pasos de una estrategia de reorientación gradual del gasto, incorporación de criterios de eficacia y eficiencia para la asignación de recursos y, en general, cambiar la idea de que el órgano del presupuesto cumple en forma exclusiva el rol de guardián de los fondos públicos, orientándolo a un organismo de análisis y de apoyo a la gestión presupuestaria del sector público.

También es necesario transformar al presupuesto en un instrumento útil a la gestión pública, lo cual implica orientar los trabajos de la reforma presupuestaria en el sentido de acercar más el presupuesto al trabajo de los directivos del sector público, a fin de que sea utilizado en la toma de decisiones, pero no sólo en el acto formal de presentar un anteproyecto, sino como un instrumento de seguimiento y evaluación de los objetivos y resultados previstos. Para esto es necesario simplificar la estructura y métodos del presupuesto hasta ahora enmarcados en una excesiva e inútil especialización que complica la comunicación, creando aislamiento entre los ejecutores y los especialistas en presupuesto.

Para cumplir este objetivo será necesario mejorar la ejecución presupuestaria a través de métodos y procedimientos que impliquen su descentralización operativa, bajo el concepto de que los ejecutores de las unidades presupuestarias asumen un rol más directo en la gestión y administración de sus recursos. Este procedimiento será acompañado de un seguimiento y evaluación presupuestaria de sencilla aplicación y de manejo oportuno.

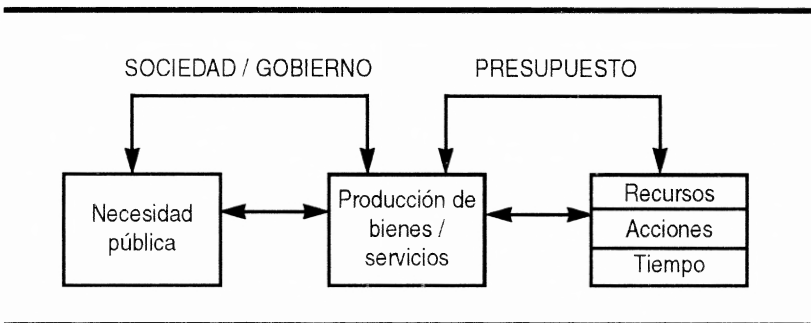
El diseño y aplicación del modelo presupuestario debe entenderse como un proceso progresivo y flexible que en su instrumentación vaya ajustándose a las variaciones del contexto; no considerarlo así puede llevar a precipitar decisiones inadecuadas que crearían graves problemas en el sector público.

2. Definiciones y conceptos básicos.

2.1 Concepto de Presupuesto.

Es un instrumento en el cual se asignan recursos para el cumplimiento de los objetivos establecidos en los fines o funciones de una institución. Si aplicamos este concepto al ámbito del sector público: “El presupuesto será la herramienta que le permite cumplir con la producción de bienes y servicios públicos para la satisfacción de las necesidades de la población de conformidad al rol asignado al estado en la economía y sociedad del país”.

Figura 1

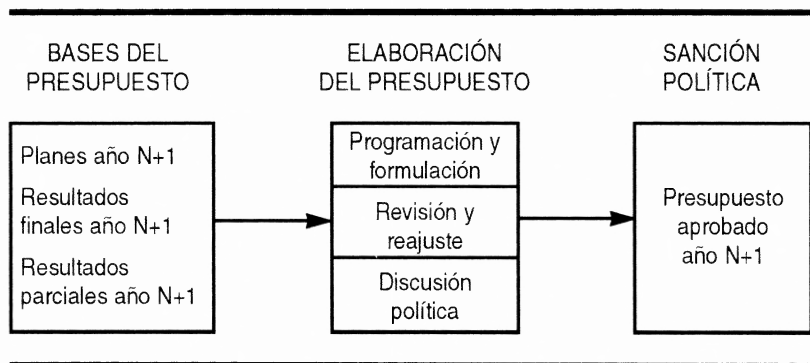


De la definición empleada se extrae que el presupuesto moderno tiene dos elementos fundamentales, uno es los “*Propósitos o resultados esperados*” y el otro “*La cuantificación de los recursos necesarios*”. Esta ecuación *Propósitos y Recursos* es la que da sentido al presupuesto; de no ser así, sólo es un listado de compras del Gobierno que debe realizar en forma anual.

Otro aspecto que es necesario considerar en esta concepción del presupuesto moderno es que no se trata del cumplimiento de un proceso de cálculo de los recursos que tiene un plazo determinado en el tiempo (Proceso de elaboración de proyectos de presupuestos) sino más bien es un proceso “vivo, permanente y flexible” que exige otra dinámica al “ritual” presupuestario de una sola etapa de trabajo.

La elaboración de un presupuesto para un año objetivo (n+1) se hace tomando en cuenta los resultados del último ejercicio anual cerrado y también en base a los resultados "parciales" del presupuesto en vigencia de la manera como se muestra en la figura 2.

Figura 2



Por lo expresado, el presupuesto debe constituir un elemento fundamental de la gestión pública que le permita al funcionario:

- Estar informado de los resultados previstos.
- Conocer la cuantía de sus recursos en cualquier momento.
- Poder tomar medidas correctivas en función de su avance de resultados.
- Reprogramar los objetivos no alcanzados, en ejercicios presupuestarios futuros.

2.2 Otros alcances conceptuales del presupuesto.

2.21 Alcance político.

Gobernar implica tomar decisiones por medio de políticas globales y específicas para dirigir la acción del sector público.

Estas políticas pueden ubicarse en dos planos, uno que tiene que ver con la producción de los servicios públicos que le corresponden al estado, y otro con las políticas vinculadas al manejo de su administración presupuestaria; entre los primeros, se puede citar a la política económica, fiscal, sectorial, regional, y entre los segundos a la política salarial, presupuestaria, de inversión pública, de crédito público.

Ambos tipos de política encuentran en el presupuesto el instrumento que interrelaciona sus alcances y hace factible su coherencia a través del análisis de las magnitudes de sus intenciones con las posibilidades de recursos existentes en la economía del sector público.

2.22 Alcance administrativo.

Definido el marco político del presupuesto, es necesario encontrar su expresión “operativa” que signifique la concreción de las acciones y recursos necesarios para la obtención de los objetivos explicitados en las políticas de Gobierno.

El concepto moderno de la administración rebasa la función operativa tradicional de tomar decisiones de conformidad a los asuntos que se presentan; en su lugar el administrativo moderno deberá: planear, dirigir, coordinar, informarse, supervisar, evaluar y presupuestar las actividades a su cargo, de tal manera que disponga en forma previa a la ejecución de las acciones de los elementos necesarios para racionalizar sus decisiones y cumplir sus responsabilidades con eficacia y eficiencia.

El presupuesto cumple un rol fundamental para la administración al constituir una “guía de gestión” que elimine o minimice la necesidad de tomar decisiones improvisadas.

2.23 Alcance económico y financiero.

A través de sus variables básicas, ingreso, gasto y funcionamiento, el presupuesto tiene efectos económicos y financieros en el sistema nacional.

En lo referente a lo económico, el ingreso público, princi-

palmente los tributarios, tiene en primer lugar una función de contracción de la demanda de los agentes de la economía, al retirárseles un porcentaje de sus recursos a través de los diferentes impuestos. Pero también existe la función de “redistribución” al emplear ese “retiro de recursos” en la satisfacción de necesidades básicas de la población.

Por otro lado, el sector público es el mayor empleador del país; con esa fuerza de trabajo, además de la ocupación, moviliza la producción de la economía, puesto que genera un instrumento de la demanda de bienes y servicios. También, al realizarse las obras públicas a través de la ejecución de los proyectos de inversión, se genera, en primer lugar, una “acumulación o ampliación del capital nacional”, y en segundo lugar se amplía la capacidad de producción del sector público.

Desde el punto de vista financiero el presupuesto significa origen y destino de flujos financieros como contrapartida al movimiento económico generado por sus variables reales. Estos flujos tienen un efecto principal en el financiamiento de la economía a través de la política monetaria y crediticia del país; por lo tanto, las dimensiones de ingreso y gasto público deben hacerse por medio de un cuidadoso manejo que no ponga en riesgo un sano financiamiento de la economía.

2.24 Alcance jurídico.

El presupuesto finalmente se traduce en una norma legal que proviene de las entidades legislativas que representan la voluntad popular del país; por lo tanto, la sanción del presupuesto significa un análisis, reajuste y regulación de las acciones que el poder ejecutivo tiene previsto realizar en un periodo de tiempo. En otras palabras, el sentido jurídico del presupuesto implica los límites de las acciones que debe realizar la administración pública para el cumplimiento de las funciones que le corresponden.

También en el dispositivo de aprobación del presupuesto se establecen “normas” que regulan la administración de los recursos públicos, así como se fijan las respectivas responsabilidades por ese manejo administrativo.

2.3 El Presupuesto como parte básica de la Administración Financiera Integrada (AFI).

La Administración Financiera Integrada (AFI), comprende el conjunto de subsistemas, normas y procedimientos que hacen posible la captación de recursos públicos y su aplicación para el cumplimiento de los objetivos del Estado. La AFI está integrada por los subsistemas siguientes:

- Subsistema de Presupuesto Público.
- Subsistema de Crédito Público.
- Subsistema de Tesorería.
- Subsistema de Contabilidad.
- Subsistema Integrado de Información.

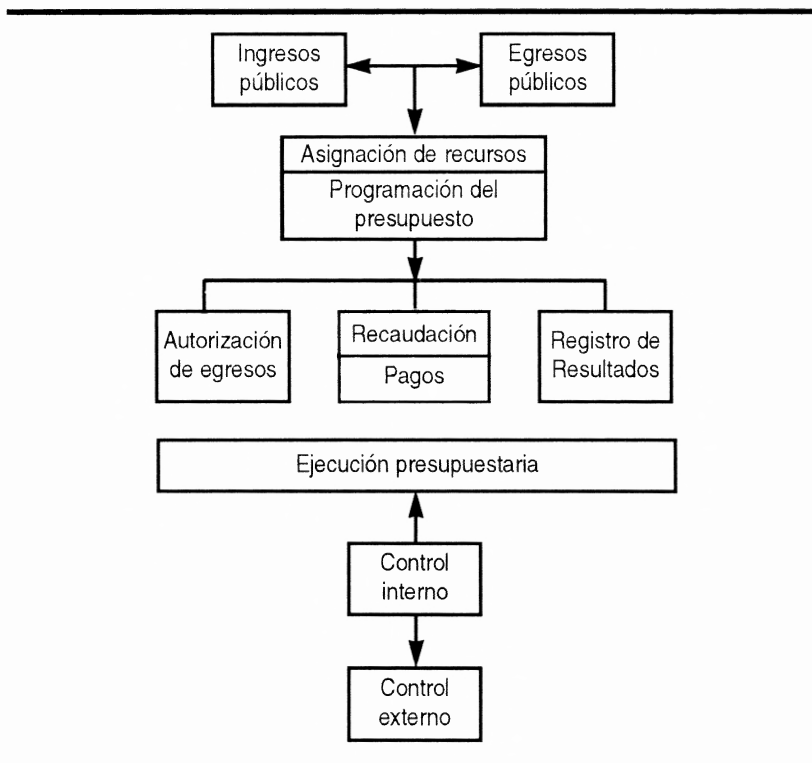
Todos estos sistemas deberán actuar en forma coordinada para el cumplimiento de los objetivos de la AFI, que entre otros son los siguientes:

- Garantizar la aplicación de los principios de competencia financiera, legalidad, austeridad, economicidad, transparencia y racionalidad en la obtención y aplicación de los recursos públicos.
- Sistematizar las operaciones de programación, gestión y evaluación de los recursos del sector público.
- Desarrollar sistemas que proporcionen información oportuna y consistente sobre el comportamiento financiero del sector público, de tal manera que sea útil para evaluar la gestión en cada uno de los niveles de organización del gobierno.

El rol que cumple el presupuesto público en el sistema AFI, se presenta en la figura 3.

Tal como puede apreciarse, el proceso AFI se origina con la asignación de los recursos públicos a los fines establecidos en los presupuestos de los organismos del sector público. El paso siguiente es la aplicación de las decisiones necesarias para la movilización de los recursos para obtener los resultados esperados, que no es otra cosa que la ejecución presupuestaria que debe ir acompañada de una racional administración

Figura 3



de los flujos de egresos e ingresos y un oportuno registro de las transacciones; en esta etapa es donde existe una mayor vinculación del presupuesto con los otros elementos de la AFI.

Por último, el seguimiento y la evaluación presupuestaria requieren de una información oportuna, completa y consistente para poder realizar un análisis de los resultados de la ejecución presupuestaria que permita una adecuada conducción de la gestión en los organismos públicos.

El rol que juega el presupuesto en la AFI, se puede generalizar, es ser el instrumento central del proceso financiero que debe guardar una estrecha coordinación con los otros subsistemas para el adecuado desarrollo de la AFI.

3. Principios del presupuesto.

3.1 Programación.

Por su propia naturaleza el presupuesto tiene un contenido y forma de programación. Es decir, se deben expresar con claridad los objetivos seleccionados, las acciones necesarias para alcanzarlas, los recursos estimados expresados en unidades respectivas y traducirlos a variables monetarias, lo que origina la necesidad de asignaciones presupuestarias.

3.2 Equilibrio.

Se refiere a la cobertura financiera del presupuesto. El presupuesto debe formularse en condiciones que el total de sus egresos sean equivalentes al total de los ingresos estimados a recolectarse y cualquier diferencia debe ser financiada por recursos provenientes de la capacidad de endeudamiento en los términos y niveles más realistas y concretos.

El no cumplimiento de este principio significa dimensiones falsas del presupuesto que pueden originar problemas económicos y monetarios al país.

3.3 Racionalidad.

Relacionado con la “austeridad” en el manejo de los recursos, a través de elaborar presupuestos en condiciones de evitar el gasto suntuuario, así como impedir el desperdicio y mal uso de los recursos. Por otro lado, se relaciona con la aplicación de la “economicidad” en la satisfacción de las necesidades públicas, es decir, tratar de obtener lo más que se pueda gastando lo menos y mejor posible.

3.4 Universalidad (Unidad).

Está referido al alcance institucional del presupuesto, en el sentido de que se debe incorporar al presupuesto todo lo que

es materia de él, es decir, no debe quedar ninguna institución pública en forma extrapresupuestaria. Por otro lado, se refiere a la “unidad” del documento en cuanto a la integración de sus componentes para darle una “coherencia total”, y también a la unidad metodológica empleada en el proceso presupuestario.

3.5 Transparencia.

Tiene que ver con la claridad, acuciosidad y especificación con que se expresan los elementos presupuestarios. Los documentos presupuestarios deben expresar en forma ordenada y clara todas las acciones y recursos necesarios para cumplir con los objetivos.

En lo referente a la acuciosidad, el presupuesto debe expresarse con profundidad, sinceridad y honestidad.

Por último, el presupuesto debe “especificar” con precisión y realismo todos los flujos de ingresos y egresos, así como el financiamiento posible.

3.6 Flexibilidad.

El presupuesto no debe contener “rigideces”, ni en su estructura ni tampoco en sus componentes. En su estructura, ésta debe ser capaz de ser reorientada, modificada de acuerdo a la evaluación de los resultados, lo cual implica que no deben existir ni ingresos rígidos, ni gastos no modificables.

El otro sentido de este principio tiene que ver con la “Unidad de Caja”, es decir, los ingresos deben constituir un sólo fondo de cobertura de los egresos y la asignación debe hacerse en base a prioridades y competencias, lo que implica que no existan ingresos “pre-asignados” (afectando al gasto).

3.7 Difusión.

El contenido del presupuesto debe ser ampliamente difundido ya que constituye el esfuerzo del gobierno por atender los servicios que le han sido encomendados y los cuales son

“financiados” con las contribuciones de todos los ciudadanos, a través del pago de sus impuestos y tarifas de servicios públicos.

Estos principios constituyen los “postulados” básicos para que el presupuesto encuentre su pleno desarrollo en todo su proceso.

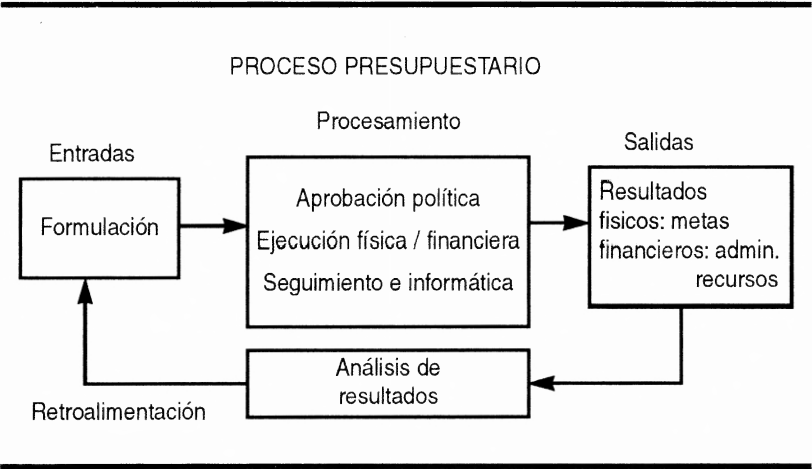
4. Proceso presupuestario.

4.1 Concepto general.

Está conformado por un conjunto de etapas, de naturaleza flexible, dinámica y continua, que están interconectadas, son interdependientes e interactuantes, con lo cual este proceso constituye una unidad y el tratamiento por separado de sus etapas es sólo para fines de mejorar el análisis y facilitar la coordinación con los otros sistemas que tienen que ver con el presupuesto en la administración financiera.

Una Visión Sistémica del Proceso Presupuestario se presenta en la figura siguiente:

Figura 4



4.2 Formulación del presupuesto.

En forma aparente esta fase constituye el primer paso para el desarrollo de los trabajos del proceso presupuestario, lo cual en realidad no es así. En efecto, para realizar una correcta programación y formulación presupuestaria es necesario realizar un minucioso análisis de los resultados de ejercicios presupuestarios anteriores que sustenten la estimación de los elementos del “nuevo” presupuesto; también es necesario evaluar qué está pasando con el presupuesto vigente a efectos de relacionar lo deseable con lo posible (ejecución presupuesto vigente). De esta relación, incluso, pueden salir medidas correctivas tanto para el ejercicio en vigencia como para su incorporación en el presupuesto futuro.

Metodológicamente, formular un presupuesto significa cumplir algunos pasos, que implica efectuar trabajos de tipo especializado de acuerdo a las características institucionales y también de conformidad al marco legal. En general se pueden distinguir los siguientes:

- Estimación del contexto económico y financiero del presupuesto. (Marco Macroeconómico).
- Determinación de la política presupuestaria.
- Elaboración de los proyectos de presupuesto de cada organismo.
- Elaboración del proyecto de ley del presupuesto.

4.2.1 Estimación del contexto económico y financiero del presupuesto.

La determinación, en una primera aproximación, del marco económico y financiero del presupuesto permitirá enmarcar todos los trabajos de formulación en estas orientaciones. A esta actividad también se la conoce como la programación presupuestaria.

En cuanto a los aspectos económicos, en primer lugar será muy importante estimar el comportamiento de la economía, con sus principales variables, indicadores, políticas y orientaciones que sirven para determinar el ámbito de las acciones del sector público.

Derivados de los objetivos, metas y políticas de la economía, se determinan los recursos financieros que dan soporte a la estimación del comportamiento económico. En este sentido será indispensable disponer de los montos de recursos financieros que serán destinados al sector público, procedentes de la tributación, de los precios y tarifas de los servicios públicos y, por captación y movilización de ahorro, tanto del sector externo como del mercado interno de capitales.

Con estos elementos se podrá realizar en una forma exploratoria la compatibilización Ingresos, Gastos y Financiamiento para definir el nivel global del presupuesto preliminar. Esta actividad permite dar orientación y consistencia a los pasos siguientes en la formulación del presupuesto.

4.2.2 Definición de la política presupuestaria.

La política presupuestaria debe determinar las orientaciones, prioridades, techos y variables básicos, así como las normas, métodos y procedimientos para la elaboración de los proyectos de presupuesto en cada institución. Para definir la política presupuestaria es necesario realizar una serie de trabajos técnicos y consultas políticas a efecto de que el presupuesto se haga sobre bases firmes y consistentes.

En estos trabajos se incluye la estimación de los ingresos del sector público, la que debe incluir los instrumentos legales en caso de variación de sus principales componentes; la estimación del gasto total y su estructura, tanto en términos de variables financieras como destino institucional y/o sectorial; la determinación de la posible captación de financiamiento interno y externo, y las orientaciones de prioridades en razón de los planes de gobierno y de desarrollo económico y social. En síntesis, una política presupuestaria completa debe precisar:

- Políticas y orientaciones de tipo fiscal.
- Techos o rangos de gasto, de ingresos y de financiamiento.
- Prioridades nacionales e inter e intra sectoriales.
- Normas para presupuestación (regulaciones para ingresos y gastos).

- Métodos y procedimientos (formatos e instrucciones).
- Indicadores socioeconómicos para la formulación.
- Cronogramas de trabajo y responsabilidades.

4.2.3 Elaboración de los proyectos de presupuesto de cada organismo.

La elaboración de los proyectos de presupuestos en las instituciones es un paso que moviliza a todo el aparato administrativo del sector público en una época determinada de cada año, que implica una serie de actividades y negociaciones en diferentes niveles de las organizaciones administrativas. Esta actividad comprende los pasos siguientes:

- Estimaciones preliminares realizadas por las instituciones antes de conocer la política presupuestaria. (Programación Institucional).
- Conocimiento, difusión y aplicación de la política presupuestaria.
- Análisis y compatibilización de las estimaciones preliminares y la política presupuestaria.
- Formulación de reajustes institucionales, así como orientación y asesoría para la elaboración de los proyectos en cada unidad presupuestaria.
- Elaboración de los proyectos en cada unidad presupuestaria.
- Revisión, reajustes e integración del proyecto de presupuesto institucional.
- Remisión al Ministerio de Hacienda del proyecto de presupuesto de la institución.

Por otro lado, en cada unidad presupuestaria se deben realizar los trabajos técnicos siguientes:

- Evaluación de los resultados efectuados del último año cerrado contablemente (Año n-1); esta evaluación debe comprender la revisión y análisis de los resultados físicos (propósitos) y de la administración de los recursos (ingresos y gastos).

- Análisis de la ejecución presupuestaria del año en curso (Año n), que tendrá el mismo alcance de la evaluación anual pero referida al avance logrado en el año hasta la fecha en la que se elabora el proyecto.
- Estimación inicial de los propósitos a lograr para el presupuesto del año objetivo (Año n+1), que comprenden determinar los objetivos, metas y recursos financieros de acuerdo a una primera aproximación del plan de trabajo para el año n+1.
- Comparación de las estimaciones preliminares con los resultados de las evaluaciones efectuadas (Año n-1 y Año n) y determinación de los ajustes y medidas correctivas a incorporarse en el proyecto de presupuesto.
- Elaboración en la unidad ejecutora del proyecto de presupuesto reajustado y de conformidad con la política presupuestaria.

Estas acciones deben ser apoyadas por las unidades del sistema de presupuesto en lo referente a: difusión y capacitación de la política presupuestaria, asesoría en cuanto al manejo de los formatos e instructivos y para la coordinación interna y externa de la institución.

El proceso de elaboración de los proyectos de presupuesto en las instituciones, inicialmente tiene la característica de ser descendente en cuanto a los niveles de la organización. Esto se debe al sentido de orientación de los niveles más altos hacia los de tipo operativo; la respuesta de estos niveles son las propuestas de los proyectos que se hacen con sentido ascendente y dependerá de las negociaciones y reajustes el número de “subidas y bajadas” de los proyectos de las unidades ejecutoras.

4.2.4 Elaboración del Proyecto de Ley de Presupuesto.

La formulación del Proyecto de Ley de Presupuesto es una tarea que le corresponde al Ministerio de Hacienda, quien se apoya técnicamente en el órgano central del presupuesto. Básicamente el trabajo consiste en la revisión de los proyectos de presupuesto en cuanto a que su contenido está de acuer-

do en la política presupuestaria; en caso negativo, se deben realizar reuniones de discusión y análisis para determinar las causas que motivan la no consideración de la política presupuestaria en la formulación de los proyectos; una vez efectuados los reajustes de los proyectos, se procede a elaborar el Proyecto de Ley de Presupuesto que en términos básicos debe contener lo siguiente:

- Mensaje o exposición de motivos.
- Proyecto de ley de aprobación del presupuesto de ingresos y egresos para cada institución.
- Normas que regulan la ejecución presupuestaria.
- Cuadros, resúmenes y anexos.

4.3 Aprobación de la Ley de Presupuesto.

Esta es una fase eminentemente política que concluye con la sanción del documento presupuestario. Sin embargo, es recomendable que la aprobación del nuevo presupuesto se haga en un período que deje un adecuado espacio de tiempo para el conocimiento del presupuesto por las unidades ejecutoras y para la preparación de la ejecución presupuestaria en forma oportuna.

En cuanto al nivel de aprobación, éste debe ser el que otorgue la adecuada transparencia del contenido presupuestario, pero manteniendo un margen para la flexibilidad operativa a la administración durante la ejecución presupuestaria.

4.4 Ejecución presupuestaria.

La ejecución del presupuesto constituye la movilización de los recursos a efecto de llevar a cabo las acciones y procesos previstos en el plan de trabajo para lograr los resultados en términos de objetivos y metas que figuran en el presupuesto aprobado.

Desde el punto de vista financiero, la ejecución presupuestaria comprende al presupuesto de ingresos como al presupuesto de egresos. La coordinación de ambos permitirá que

los resultados se obtengan en la forma más adecuada y oportuna.

El nuevo enfoque del presupuesto, plantea que esta fase se realice siguiendo el principio de *“Centralización normativa y descentralización operativa”*.

La centralización normativa implica dar orientación e integrar desde el punto de vista de políticas, normas y procedimientos del funcionamiento de cada uno de los subsistemas, la cual se realizará por medio de los órganos rectores de la AFI, quienes garantizarán que se establezcan las normas emitidas en cada una de las instituciones del sector público, constituyendo este paso que brinda un adecuado soporte al control interno.

La descentralización operativa implica delegar en cada institución pública la aplicación de la normatividad emanada de los órganos rectores, con lo cual se persigue “desburocratizar” la ejecución del presupuesto para agilizarla, de tal manera que se garantice la obtención de los resultados con una adecuada administración de los recursos.

El método que da una respuesta precisa al principio mencionado es la Programación de la Ejecución Presupuestaria (PEP).

La PEP consiste en previsiones para cada sub-período del ejercicio presupuestario (2, 3 ó 4 meses) del avance esperado en el plan de trabajo y de las necesidades de recursos financieros; lo que permitirá compatibilizar las necesidades de recursos con las posibilidades financieras y aportar para dichos periodos asignaciones por cada unidad de gestión presupuestaria en forma previa a la ejecución misma. Todas las acciones administrativas de control interno para la ejecución de los egresos serán de responsabilidad de las unidades ejecutoras.

Otro aspecto de la ejecución presupuestaria a considerar en su mejoramiento, es relacionar las posibles modificaciones del presupuesto aprobado, por trasposos y/o refuerzos, a los resultados del seguimiento y evaluación de la ejecución presupuestaria.

4.5 Seguimiento y evaluación de la ejecución presupuestaria.

Esta fase comprende el acompañamiento de la ejecución presupuestaria a través de la verificación de los resultados parciales que se van obteniendo en un período de la PEP, así como su análisis al finalizar este período. La finalidad es determinar el comportamiento de los elementos del presupuesto para detectar desviaciones en la ejecución y, en caso necesario, aplicar medidas correctivas oportunas, y realimentar el proceso de la formulación presente y futura del presupuesto. Por lo tanto, el seguimiento y evaluación comprenderá las etapas siguientes:

- Medición de resultados de la ejecución presupuestaria.
- Determinación y análisis de las desviaciones presentadas.
- Selección de las medidas correctivas.
- Aplicación de las medidas correctivas.

Tal como se aprecia, el seguimiento y evaluación de la ejecución presupuestaria es un proceso que tiene un ciclo perfectamente marcado donde es necesario dar cumplimiento de todas sus etapas, porque de otra manera el sistema queda a nivel informativo y sus objetivos se “diluyen en el tiempo”.

La determinación de responsabilidades y supervisión de la aplicación de las medidas correctivas podría ser un proceso del sistema de control.

B. El nuevo enfoque presupuestario.

1. Ubicación conceptual básica.

El enfoque presupuestario que se aplicará en los próximos años en El Salvador se fundamenta en ideas, estudios, experiencias y consultas que han dado como resultado una filosofía presupuestaria compatible con las características, actitudes y aptitudes de la administración pública nacional en la

perspectiva de su mejoramiento a través de objetivos y estrategias realistas y por lo tanto realizables.

1.1 Concepto de gestión presupuestaria.

La experiencia de los últimos veinte años en cuanto al proceso presupuestario nos ha mostrado un conjunto de etapas muchas veces “desconectadas” y, en otros casos, su existencia ha sido solo “formal”, sin efecto importante en la administración. Nos referimos a un proceso de formulación del presupuesto con características bastante centralizadas y muy desconectado de su ejecución.

Por el lado del “seguimiento y evaluación de los resultados de la ejecución presupuestaria” también se tienen bastantes limitaciones y carencias para hacer del presupuesto una herramienta de la gestión administrativa. Por otro lado, la “expresión institucional del presupuesto” se realiza principalmente a través de los organismos financieros y administrativos y la participación de las “unidades ejecutoras” de las instituciones se enfoca al aporte de información para la elaboración del presupuesto, sin posibilidades de participar activamente en los sucesivos reajustes del proyecto de presupuesto.

El concepto de “Gestión Presupuestaria” comprende las actividades de formulación, ejecución y evaluación del presupuesto que deben realizar los responsables de las unidades presupuestarias de cada institución del sector público.

Desde el punto de vista del proceso presupuestario, la gestión presupuestaria comprende lo siguiente:

- La asignación de recursos a través de la elaboración del proyecto de presupuesto y sus sucesivos reajustes.
- La ejecución presupuestaria, como el proceso de toma de decisiones en forma directa para aplicación de los recursos en la obtención de los resultados.
- El seguimiento y evaluación de la ejecución presupuestaria como la actividad de acompañamiento e información de los resultados para ser analizados y, en caso de existir desviaciones, aplicar medidas correctivas y actualizar el contenido del presupuesto.

La expresión presupuestaria de cada institución del sector público (Gobierno General) se hará en "Unidades Presupuestarias" que constituyen los niveles de la estructura presupuestaria en los que se realizará la asignación de recursos, se determinará la responsabilidad en la gestión presupuestaria y se realizará el seguimiento y evaluación de los resultados presupuestarios. Estas unidades son de dos tipos:

- Unidad Presupuestaria de Dirección y Administración Institucional. Será una por cada institución y comprende las actividades de Dirección Superior y los servicios de apoyo y de tipo auxiliar necesarios para el desarrollo de las unidades operativas.
- Unidades de Gestión Presupuestaria "Operativas". Son las que se establecerán de acuerdo a los objetivos funcionales de cada institución.

Estas unidades se integrarán en una primera instancia a nivel de cada institución y posteriormente se consolidarán en las seis áreas de gestión del Sector Público. Para las empresas públicas, el presupuesto expresará las características del proceso de gestión empresarial, es decir, habrá: presupuesto de resultados operativos, de inversión, de administración y financiero, de aplicaciones financieras y económicas, y de flujos de efectivo.

Las características metodológicas se explican más adelante.

En lo concerniente a los alcances de la responsabilidad de la gestión presupuestaria, identifica dos niveles básicos:

- Nivel institucional. A cargo de los titulares de cada organismo.
- Nivel unidad operativa. A cargo del funcionario que dirige la entidad vinculada en forma directa a los resultados de la gestión presupuestaria correspondiente.

Ambos niveles son responsables "solidarios" en todo el proceso presupuestario. Para fines de administración y supervisión interna las unidades podrían fijar otros niveles de responsabilidad.

1.2 Áreas de gestión del sector público.

Este nivel de la estructura presupuestaria identifica los destinos de la asignación de recursos de una forma agregada, capaz de cuantificar de manera global los flujos presupuestarios en los grandes propósitos que debe cumplir el gobierno en la prestación de servicios a la sociedad. Estas áreas de gestión son:

1.21 Conducción administrativa del gobierno.

Comprende los servicios que tradicionalmente debe brindar el estado en forma permanente, para satisfacer necesidades públicas de tipo global que la sociedad requiere para su normal funcionamiento; tales como la defensa del territorio nacional, las relaciones internacionales, la recolección de los ingresos públicos, la administración y fiscalización de la hacienda pública entre los principales. Agrupa a las siguientes instituciones:

- Órgano Legislativo.
- Corte de Cuentas de la República.
- Tribunal Supremo Electoral.
- Tribunal de Servicio Civil.
- Presidencia de la República.
- Ramo de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social.
- Ramo de Hacienda.
- Ramo de Relaciones Exteriores.
- Ramo de la Defensa Nacional.

1.22 Orden interno y seguridad ciudadana.

Se consideran en esta área de gestión las acciones que debe desarrollar el sector público, con el propósito de garantizar el cumplimiento de los derechos y obligaciones de la población, la administración de justicia y la recuperación de la población delictiva. Comprende las siguientes unidades:

- Organo Judicial.
- Fiscalía General de la República.
- Procuraduría General de la República.
- Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.
- Ramo del Interior.
- Ramo de Justicia.
- Policía y Cuerpo de Bomberos.

1.23 Desarrollo social.

Corresponde a los servicios que presta el Gobierno para mejorar la calidad de vida de la población, en especial la de menores ingresos, a efecto de lograr su mejor incorporación al sistema económico y para alcanzar su bienestar. Comprende a las siguientes instituciones:

- Ramo de Educación.
- Ramo de Salud Pública y Asistencia Social.
- Ramo de Trabajo y Previsión Social.
- Ramo de Vivienda y Desarrollo Urbano.

También se agrupan en esta área las instituciones descentralizadas vinculadas a los ramos citados, siempre que no estén organizadas y legisladas como empresas públicas.

1.24 Apoyo al desarrollo económico.

Las acciones de regulación, promoción e investigación y asistencia en apoyo a la producción y distribución de satisfactores de la población (Bienes y Servicios) forman parte de esta área de gestión. Asimismo, se considera el apoyo económico al desarrollo a través del mantenimiento, rehabilitación y ampliación de la infraestructura para el mejor desempeño del sistema productivo. Se agrupan las siguientes unidades:

- Ramo de Economía.
- Ramo de Agricultura y Ganadería.
- Ramo de Obras Públicas.

Se consideran también las instituciones descentralizadas que no tengan características de empresas públicas.

1.25 Deuda pública.

Se considera en esta área el manejo de la deuda pública en lo referente a la atención de su servicio, tanto para el mercado interno como para el mercado externo. En el caso de los egresos del presupuesto ordinario, éstos forman parte del Ramo de Hacienda y en el caso de los presupuestos especiales, estos egresos forman parte de cada presupuesto de la respectiva institución descentralizada.

1.26 Obligaciones generales del Estado.

Representa el monto de recursos financieros destinado a los aportes, cuotas, subsidios y subvenciones, y otros compromisos que el Gobierno debe atender de conformidad a la legislación vigente.

1.27 Producción empresarial pública.

Comprende la producción de bienes y servicios a cargo de las empresas públicas para la satisfacción de necesidades del mercado nacional e internacional. Las empresas se agrupan en productoras de bienes y productoras de servicios y son las siguientes instituciones:

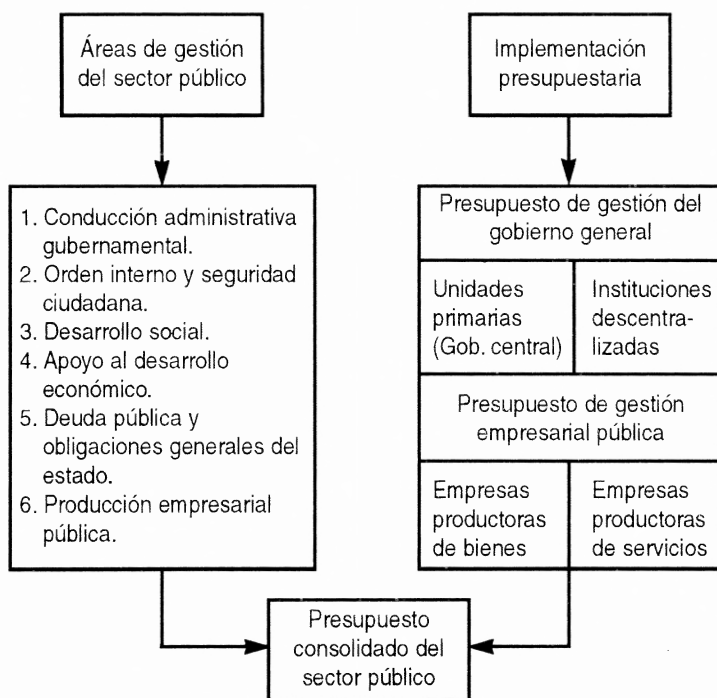
- Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL).
- Lotería Nacional de Beneficiencia (LNB).
- Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma (CEPA).
- Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA).
- Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL).

También se consideran en razón a su modalidad de operación el Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Pú-

blicos (INPEP) y el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS).

Esquema global del presupuesto del sector público

Figura 5



1.3. Análisis comparativo de la nueva estructura del presupuesto y la actual

Elementos de Comparación.	Nueva Estructura.	Estructura Actual.
Estructura Global	• Presupuesto de Gestión del Gobierno General. • Administración Central. • Instituciones Descentralizadas (no empresariales) • Presupuesto de la Gestión Empresarial Pública. • Empresas Productoras de bienes. • Empresas Productoras de Servicios.	• Presupuesto Ordinario (Unidades Primarias) • Presupuestos Especiales Instituciones descentralizadas (incluso empresas)
Niveles de Asignación de Recursos	• Institucional. • Unidades de Gestión Operativa y/o de Administración. • Líneas de trabajo del plan anual.	• Institucional. • Prog. de Funcionamiento. • Prog. de Transferencia • Prog. de la Deuda Pública • Prog. de Inversión. • Prog. de Transferencias de Capital. • Prog. de Financiamiento.
Estructura Presupuestaria Institucional	• Unidades Operativas y Unidad Administrativa. • Responsable Unidad (Cargo) • Líneas de trabajo del plan anual. • Objetivos y/o metas • Egresos • Ingresos	• Programa. • Unidad Ejecutora. • Descripción del programa • Objetivos del programa • Asignación por subprogramas • Descripción de subprogramas • Unidad ejecutora sobprogramas • Objetivos del subprograma • Descripción de metas del subprograma.
Metodología Empleada	Por unidades de gestión, diferenciando metodología para empresas públicas.	Por programas presupuestarios a todos los organismos del sector público.
Criterios de Formulación, Revisión y Reajuste Presupuestarios.	Combina revisión de planes de trabajo con ingresos y necesidades de egresos.	Formalidad de presupuestación pro programas y subprogramas prevaleciendo asignación, revisiones y reajustes por objeto específico del gasto.
Flexibilidad Operativa	Total, por cuanto los niveles de aprobación legislativo otorgan más manejo gerencial a los responsables.	El nivel de aprobación por ser analítico y detallado no otorga flexibilidad para la ejecución y se retrasan las acciones operativas.
Seguimiento y Evaluación de los Resultados Presupuestarios	Es más factible al tener en pocas unidades los propósitos y recursos del sector público.	Se dificulta al existir una dispersión de unidades presupuestarias, así como por tener fraccionados los propósitos de la gestión del sector público.

2. Presupuesto de gestión del gobierno general.

2.1 Presupuesto de egresos.

El Gobierno comprende a las instituciones organizadas para la prestación de servicios públicos en las diversas áreas de gestión del sector público y que operan con modalidades no empresariales. En otras palabras, los resultados previstos son de carácter presupuestario y no como en el caso de las empresas públicas, que existen resultados económicos, financieros y en base a ellos se realizan aplicaciones que tienen incidencia en el capital de la empresa. (Ver figura 6)

El Gobierno General contiene a los organismos de la "Administración Central", conocido como el presupuesto ordinario, y a los organismos descentralizados no empresariales como, por ejemplo, la Universidad Nacional de El Salvador, los Hospitales Nacionales, Instituto Salvadoreño de Turismo, etc.

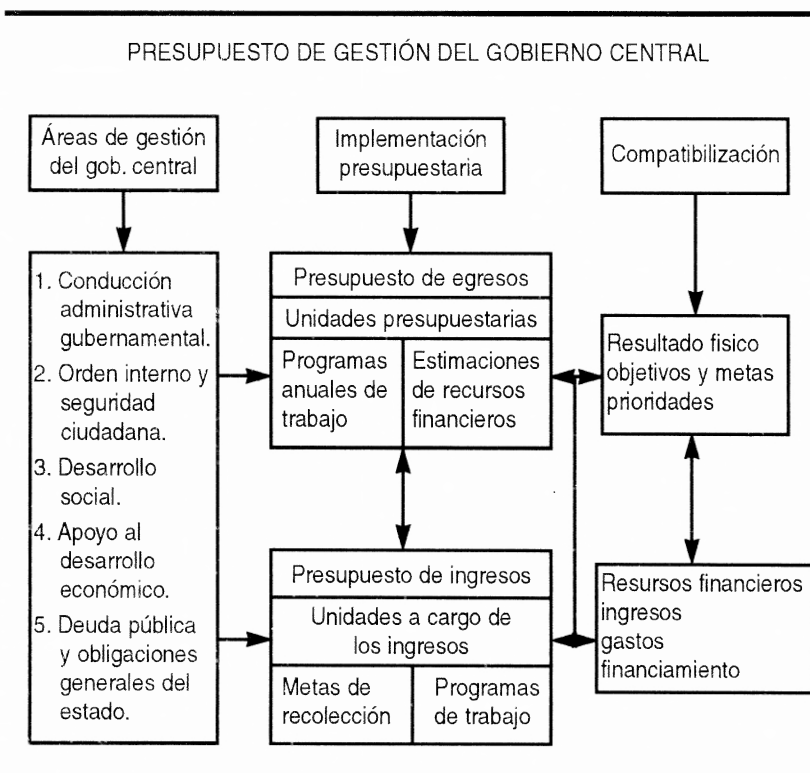
Las características de administración y de operación de los organismos del Gobierno Central son bastante similares, por lo tanto su tratamiento presupuestario en cuanto al método y operación serán semejantes. (Ver figura 7)

La implementación presupuestaria del Gobierno General se hará a través de unidades presupuestarias, de la manera siguiente:

Unidad presupuestaria de dirección y administración institucional.

Constituye el nivel de dirección superior y conducción administrativa institucional. Se creará solo "una" Unidad por institución y los planes anuales expresarán "las líneas de trabajo" para prestar los servicios de apoyo y asesoría para el adecuado desarrollo de la gestión operativa de la institución. En caso de ser cuantificables las líneas de trabajo se expresarán en metas, de lo contrario deben contener objetivos (no cuantificables). Asimismo, en función de estas "líneas" se realizará la estimación de la necesidad de recursos financieros (egresos). Se agruparán en esta unidad las funciones de Dirección Superior, Administración General, Planificación, Servicios Generales, entre otras.

Figura 6



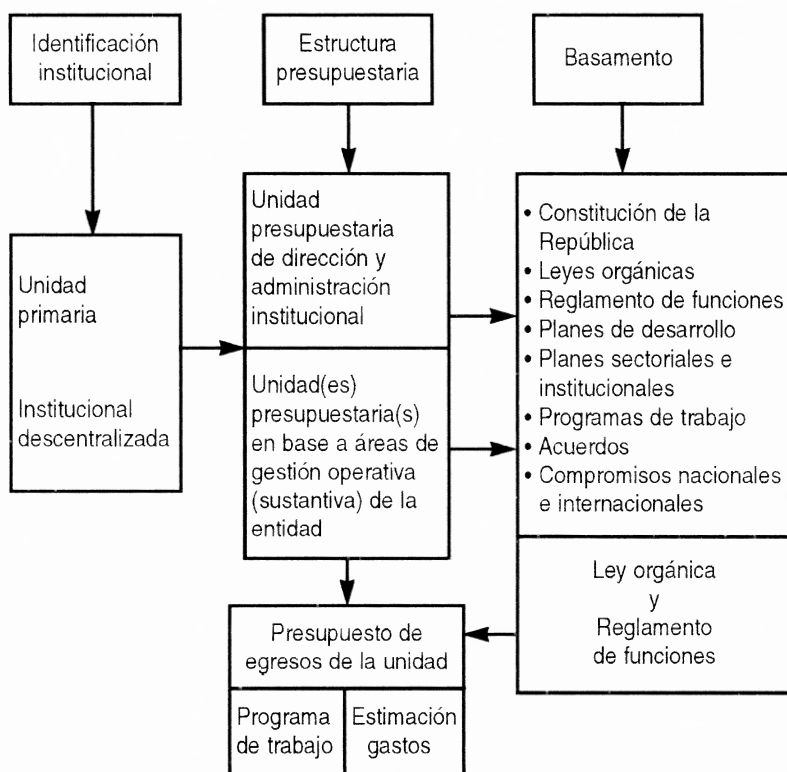
Unidades presupuestarias de gestión operativa.

Se establecerán en base a las funciones que constituyen la "razón de ser" de las Instituciones. El número de estas unidades estará en función de los campos funcionales que tengan un proceso final en la prestación de un servicio, por ejemplo: *los niveles de educación, los trabajos de mantenimiento, los servicios preventivos de la salud, etc.* En los casos que es factible una medición de "resultados físicos concretos", los servicios podrán expresarse en metas (cuantificadas) y, en los casos que no se puedan dimensionar, se expresarán en objetivos (no cuantificables).

Los presupuestos de estas unidades se expresarán en Planes Anuales de Trabajo (Resultados Esperados) y en Estimaciones de la Cuantificación de los Recursos Financieros (Egresos Clasificados según el Objeto).

Figura 7

ESTRUCTURA BÁSICA DEL PRESUPUESTO DEL GOBIERNO CENTRAL



2.2 Presupuesto de ingresos.

Representa la integración de todos los “ingresos” que se proyecta recolectar para un ejercicio presupuestario a través de las distintas “unidades” responsables de la administración, recolección y fiscalización de algún tipo de ingreso del Gobierno Central. Este presupuesto expresa el esfuerzo que hace el gobierno para dar cobertura a todos sus gastos; por lo tanto, su expresión se hará en metas de recolección o desembolsos debidamente sustentados en planes de trabajo a cargo de cada unidad presupuestaria. (Ver figura 8)

Forman parte del Presupuesto de Ingresos del Gobierno General las siguientes unidades:

Unidades presupuestarias a cargo de ingresos del fondo general.

Son las encargadas de la administración, recolección y fiscalización de los ingresos provenientes del sistema tributario y de los ingresos no tributarios, tales como Dirección de Rentas Internas, Dirección de Aduanas y Dirección de Tesorería.

Unidades presupuestarias de ingresos propios de las unidades primarias.

Comprende aquellos ingresos propios que son administrados en forma directa por los Ramos del presupuesto ordinario, tales como venta de productos (asfalto, semillas), tasas y derechos entre otros.

Unidades presupuestarias de ingresos de instituciones descentralizadas.

Se consideran los ingresos propios a cargo de cada institución que se deben expresar en metas anuales de recolección, indicando el plan de trabajo y responsables por dichas metas.

Unidades presupuestarias de financiamiento interno y externo.

Corresponde a la entidad a cargo de la gestión para la concentración y desembolsos de los préstamos internos y exter-

nos que se hacen al sector público para completar el financiamiento del presupuesto. También se consideran en este concepto las donaciones.

Las metas de recolección o de desembolsos de estas unidades serán expresadas en unidades financieras y se precisan las acciones necesarias expresadas en planes de trabajo, indicando el responsable de su ejecución.

Estos planes de trabajo se harán para todo el ejercicio presupuestario y también en forma mensual. Las bases de formulación de estos planes de trabajo serán:

- La Constitución de la República.
- Leyes Orgánicas y Específicas.
- Reglamentos de Organización y Funciones.
- Planes de Desarrollo y de Gobierno.
- Programa Monetario.
- Acuerdos, Contratos y Regulaciones.

La consolidación del Presupuesto de Ingresos se hará en el Ministerio de Hacienda y se aprobará en forma conjunta con el Presupuesto de Egresos del Gobierno General.

Por otro lado, cada institución, al formular su proyecto de presupuesto, en cada unidad presupuestaria, indicará las "Fuentes de Financiamiento" de la manera siguiente:

- Ingresos del fondo general.
- Ingresos propios.
- Donaciones.
- Préstamos internos y externos.

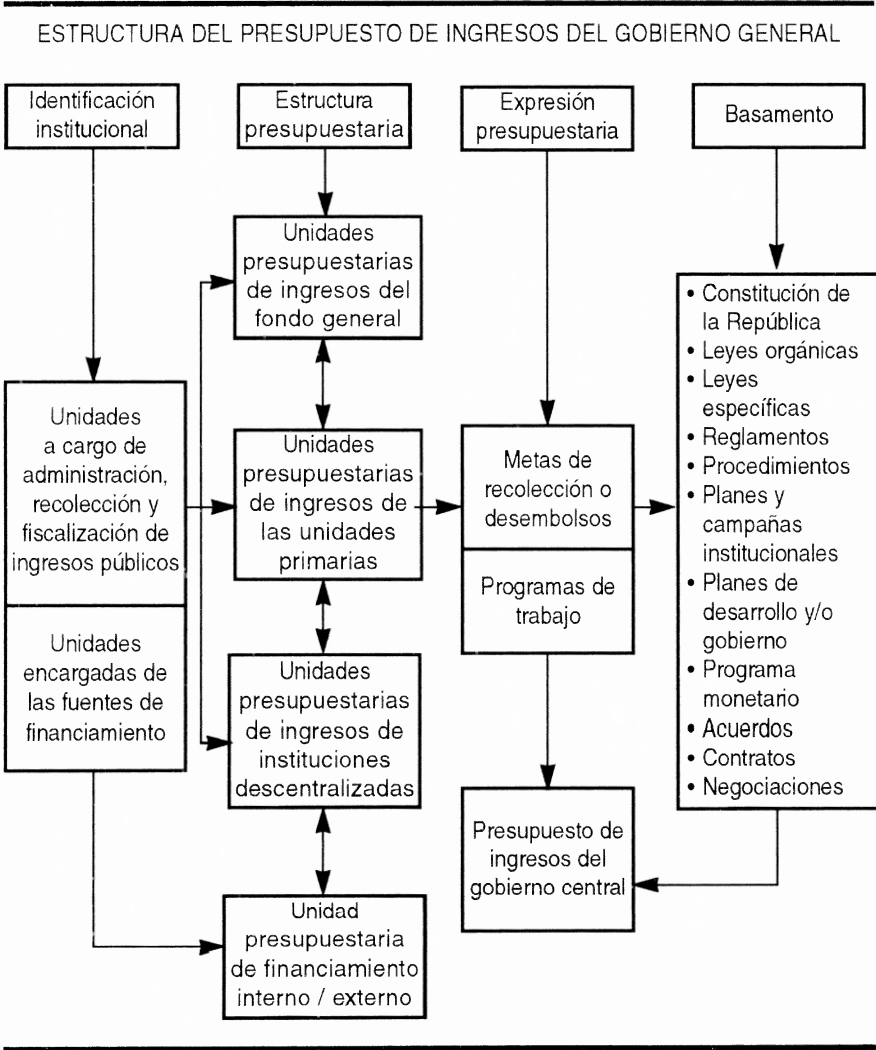
Estas fuentes de financiamiento deben ser congruentes con los ingresos estimados en cada unidad a cargo de los ingresos correspondientes.

En el caso de los recursos provenientes del fondo general, estos serán "compatibilizados" por el Ministerio de Hacienda y cada una de las unidades primarias de organización en cuanto a su monto anual y calendarización anual.

Para ejecutar esta compatibilización será necesario que las unidades del sector público elaboren estimaciones de los in-

gresos a su cargo y las hagan del conocimiento en forma oportuna al Ministerio de Hacienda.

Figura 8



3. Unidad presupuestaria de dirección y administración institucional.

En esta unidad se integran las acciones de dirección superior a cargo de las autoridades máximas de las instituciones, así como las áreas de asesoría, capacitación, información y administración de carácter institucional. Constituyen los servicios de apoyo y asesoría necesarios para el adecuado funcionamiento institucional.

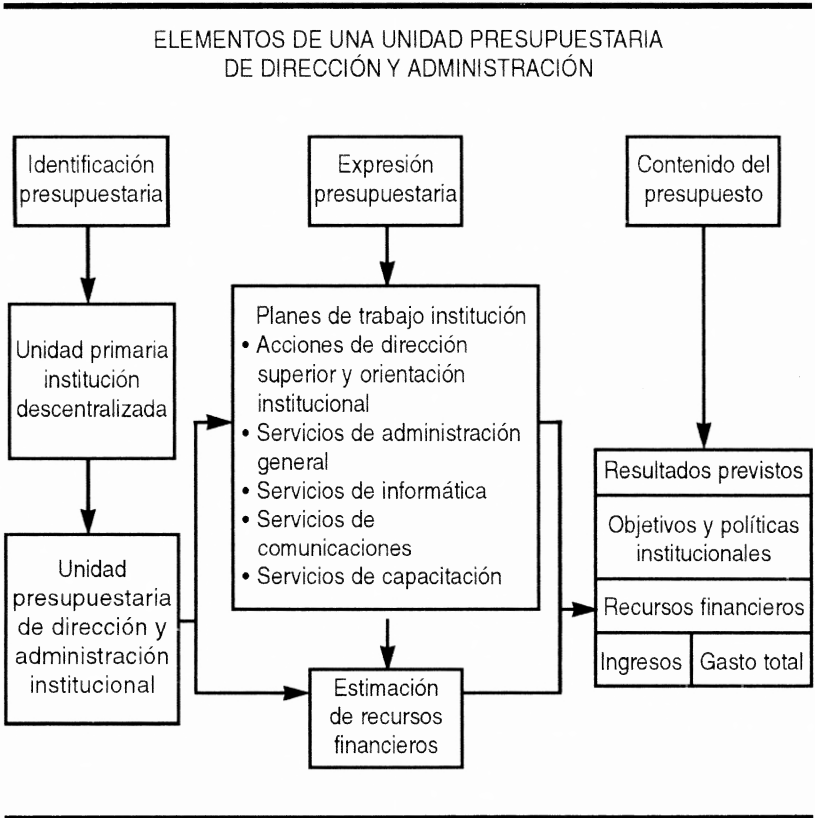
A nivel de cada ramo del presupuesto ordinario y en cada una de las instituciones descentralizadas sólo se podrá "constituir" una Unidad de Dirección y Administración institucional. Sin embargo, los componentes de esta unidad se revisarán anualmente pudiendo variar las "líneas de trabajo" consideradas en la apertura inicial; esta revisión se hará en forma conjunta y concertada con la Dirección General de Presupuesto.

Estas unidades se expresarán presupuestariamente en "Planes Anuales de Trabajo Institucionales" en base a los objetivos, políticas y normas que regulan las funciones de los diferentes servicios a cargo de la unidad; en base a los elementos anteriores se estimarán los recursos financieros necesarios para el cumplimiento del plan de trabajo.

La estimación de los recursos financieros se hará principalmente en función de los servicios necesarios para el mejor desarrollo de las unidades presupuestarias de gestión operativa.

En la figura 11, se considera la expresión presupuestaria de una unidad "tipo".

Figura 11



Sin embargo, las autoridades de toda institución podrán considerar otras líneas de trabajo en función a la naturaleza de sus actividades.

En caso de ser factible, algunas líneas de trabajo podrán expresarse en cantidades (metas) cuando puedan ser factibles de tener unidades de medida, como por ejemplo, la capacitación podrá dimensionarse en “eventos”; en caso de no poder medirse las líneas de trabajo de esta unidad se expresarán en objetivos generales y específicos correspondientes.

4. Unidad presupuestaria de gestión operativa.

Constituye el centro de “Asignación de Recursos” y “de Ejecución, Seguimiento y Evaluación de los Resultados Presupuestarios”. Estas unidades se conforman sobre la base de las dependencias de las instituciones que tienen, por mandato expreso, la responsabilidad final en la prestación de un servicio público.

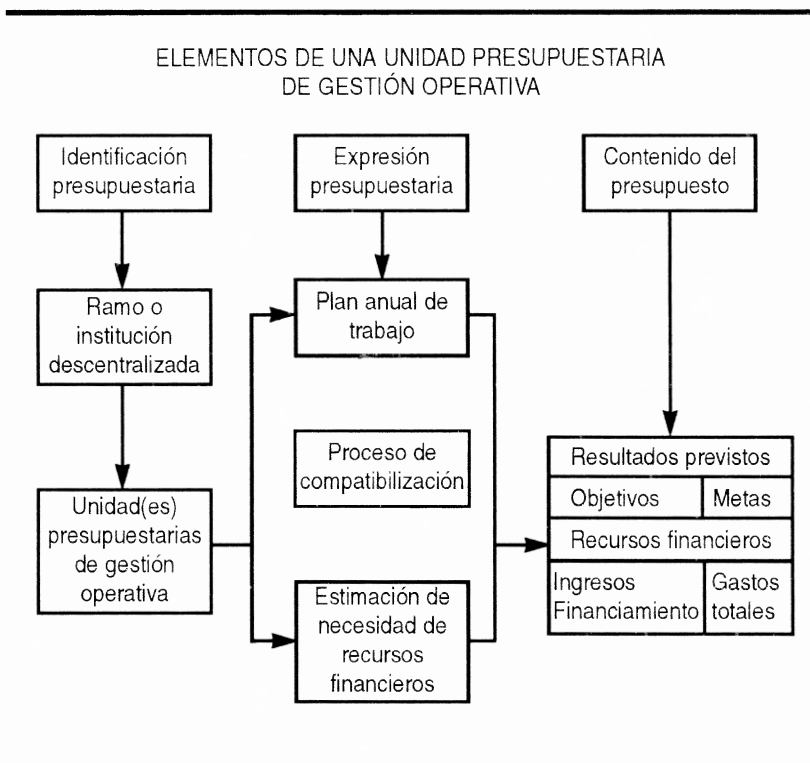
El número de estas unidades presupuestarias será determinado por las autoridades de las entidades en coordinación con el Ministerio de Hacienda. Una vez establecida la estructura presupuestaria del ramo o institución descentralizada, no podrá ser variada sin previo informe del Ministerio de Hacienda a través de la Dirección General de Presupuesto.

Las unidades presupuestarias se revisarán para cada ejercicio presupuestario, y cualquier variación de su estructura y contenido se realizará previo los estudios y fundamentaciones de las entidades y se hará en forma concertada con la Dirección General de Presupuesto.

Las unidades presupuestarias de gestión operativa se expresarán presupuestariamente en un plan anual de trabajo, el que estará conformado por “Líneas de Trabajo” que serán necesarias para el cumplimiento del objetivo a cargo de la unidad. También se determinará el responsable de la unidad, identificado por la autoridad administrativa general de la entidad, quien por disposición legal específica tiene la responsabilidad del cumplimiento del respectivo servicio. Este nivel será solidariamente responsable con el titular de la institución por los resultados presupuestarios que se aprueben para cada ejercicio.

El plan anual de trabajo de estas entidades se podrá expresar en terminos “cuantitativos” cuando se puedan determinar unidades de medida de los servicios finales; en caso de no ser posible, se determinan los objetivos derivados de las funciones o de otros instrumentos de planificación, que muestren en forma “explícita” el propósito a cumplir por el servicio en el año objetivo. (Ver figura 9)

Figura 9



Cada unidad presupuestaria de gestión operativa formulará su “Plan Anual” basado en “Líneas de Trabajo” que constituyen los elementos básicos de dicho plan, en los cuales se expresará en forma sintética lo siguiente: (Ver figura 10)

Síntesis de la problemática.

Situación del servicio a cargo de la unidad, definir déficits, causas, efectos de la situación y factores determinantes.

Estrategia de solución a la problemática.

Planeamiento de acciones para solucionar, en alternativas de tiempo, costos y otros factores.

Determinación de los recursos necesarios para el presupuesto del año objetivo.

Cuantificación de los recursos en función de las metas estimadas de acuerdo a las alternativas factibles de ser reajustadas.

Calendarización de la ejecución física y financiera del plan de trabajo.

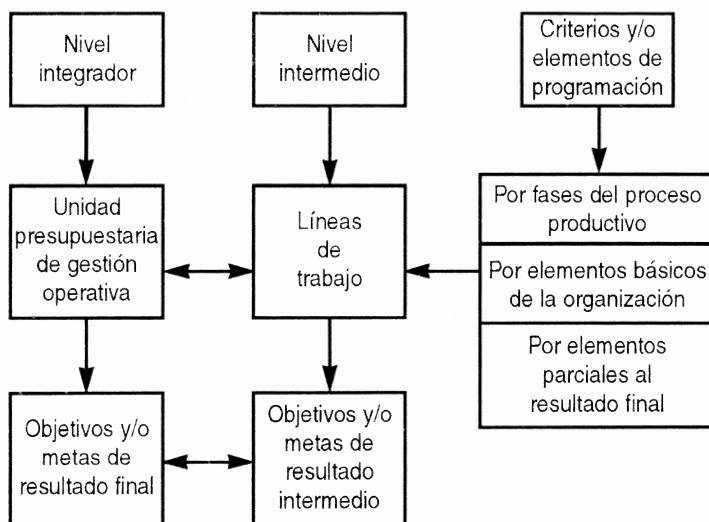
Constituye el documento que determina, en primera aproximación, el cronograma de avance de resultados físicos y las necesidades de recursos financieros por meses para el ejercicio presupuestario.

Todos estos elementos serán normados y regulados en términos de métodos y sistematización por la Dirección General de Presupuesto.

Por cada línea de trabajo se estiman los recursos en términos financieros según las clasificaciones de ingresos y egresos que se establezcan.

Figura 10

ELEMENTOS DEL PROGRAMA ANUAL DE TRABAJO



Para determinar las “líneas de trabajo” se podrá utilizar los criterios siguientes:

Por fases del proceso de la gestión.

De acuerdo a la naturaleza de cada proceso es factible determinar etapas intermedias al resultado final. Por ejemplo, la “Unidad de Promoción y Prevención de la Salud”, podrá tener líneas de trabajo tales como Capacitación, Promoción, Vacunación, Consultas, etc.

Por elementos administrativos de la organización de la unidad, según su distribución espacial.

La necesidad de descentralizar y desconcentrar la gestión podrá dar lugar a utilizar criterios, regionales, sectoriales y locales en la identificación de las líneas de trabajo del plan.

Por división de ciertos servicios de naturaleza compleja.

Existen en los servicios públicos, áreas en las cuales es necesario especificar ciertas acciones en razón de modalidades, costos y procesos diferentes. Por ejemplo, los servicios de educación básica pueden dividirse en servicios para adultos y servicios para población en edad escolar.

Los criterios expuestos no se constituyen en los únicos para tener en cuenta por las unidades; en todo caso, al plantearse la estructura presupuestaria se fundamentarían los criterios utilizados.

En síntesis, a manera de ejemplo, cada unidad presupuestaria deberá identificar lo siguiente:

<i>Área de Gestión Pública:</i>	Apoyo al Desarrollo Económico.
<i>Institución:</i>	Ministerio de Obras Públicas.
<i>Unidad de Gestión Operativa:</i>	Carreteras y Caminos.
<i>Responsable:</i>	Director General de Caminos.
<i>Objetivos:</i>	Ampliar, conservar y restaurar la infraestructura vial de carreteras y caminos.

<i>Meta:</i>	Mejorar en un 20% las condiciones de utilización de las carreteras y caminos del país.
<i>Lineas de Trabajo:</i>	Mantenimiento. Construcción. Reconstrucción. Rehabilitación.

Para cada linea de trabajo se estableceran los planes de trabajo que especificarán metas y recursos necesarios, por ejemplo:

<i>Mantenimiento:</i>	Bacheo de 360 Kms. ¹ en las carreteras primarias.
<i>Recursos Necesarios:</i>	C 28'0 Millones ¹ , Monto global a detallarse según clasificación usada.

La calendarización mostrará el avance mensual en cuanto a la meta física y la correspondiente necesidad de recursos. Los formatos e instructivos a determinarse recogerán la información básica y elemental para la asignación de recursos a nivel de cada unidad y a nivel institucional.

Lo anterior constituye la información básica que será analizada por la Dirección General del Presupuesto en el proceso de revisión y discusión de los proyectos de presupuesto para cada ejercicio fiscal.

En forma complementaria, cada responsable de la unidad presupuestaria podrá establecer sus niveles de información más detallados, así como fijar las responsabilidades en cada elemento interno de la organización de la unidad. La Dirección General del Presupuesto podrá dar asistencia a dichas unidades en la sistematización del proceso presupuestario interno en cada unidad.

¹ Cifras no oficiales tomadas como ejemplo.

5. La formulación del proyecto de presupuesto de gestión del gobierno general.

La formulación del presupuesto por áreas y unidades presupuestarias de “Gestión” significará una mayor participación de los responsables de las unidades en este proceso, desde las primeras estimaciones, pasando por los sucesivos reajustes hasta la compatibilización a nivel institucional de todos los anteproyectos que conforman el presupuesto de la entidad.

En este nuevo enfoque presupuestario la formulación de los proyectos se hará siguiendo el principio de “Centralización Normativa y Descentralización Operativa”. Para el cumplimiento de este postulado el Ministerio de Hacienda a través de la Dirección General de Presupuesto, establecerá las orientaciones, regulaciones, normas y procedimientos que permitan una descentralización de las actividades de formulación, reajustes y compatibilización de los proyectos de presupuestos, responsabilizando a los titulares de las instituciones y unidades operativas de la debida aplicación de la política presupuestaria dictada.

Esta modalidad de trabajo permitirá que cada responsable de la unidad presupuestaria, así como los Titulares, tengan una mayor participación en el proceso y, como consecuencia, se garantiza un manejo presupuestario más racional, transparente y flexible.

Para una adecuada sistematización de tareas, se establecen los siguientes niveles, actividades y responsabilidades en la formulación de los proyectos de presupuesto.

Los instrumentos metodológicos que conforman la formulación son los “mencionados” en el punto 4.2. de la parte “A” del presente documento en el apartado “Formulación del Presupuesto”. La culminación de la etapa de la formulación será la sanción de la Ley de Presupuesto a cargo de la Asamblea Legislativa.

En síntesis, el nuevo enfoque de la formulación del Presupuesto Público otorga una mayor participación a los encargados de la dirección en las diferentes instituciones del gobierno, con el propósito de mejorar el proceso de la gestión pública.

Niveles	Actividades	Institución Responsable
Formulación Global	Definición de la política presupuestaria.	Consejo de Ministros.
	Aprobación del proyecto.	Consejo de Ministros.
	Propuesta de política presupuestaria.	Ministerio de Hacienda.
	Revisión e Integración del proyecto.	Dirección General del Presupuesto.
	Asistencia técnica a entidades.	
Formulación Institucional	Difusión de la política presupuestaria.	Titulares de las instituciones del Gobierno Central.
	Asignación de recursos a unidades operativas y de dirección y administración.	
	Revisión y reajustes de proyectos de las unidades presupuestarias.	
	Integración del proyecto institucional.	
	Aplicar la política presupuestaria.	
Formulación en unidades presupuestarias.	Determinar los recursos por línea de trabajo.	Responsable de la unidad presupuestaria.
	Revisión y reajuste de los anteproyectos de cada línea de trabajo.	
	Integración y justificación del presupuesto de la unidad.	
	Efectuar los reajustes dispuestos por el nivel institucional y global.	

6. Presupuesto de la gestión empresarial del sector público

6.1. Generalidades

El área de gestión del Sector Público llamada “Producción Empresarial Pública” comprende a aquellas instituciones descentralizadas creadas y organizadas como empresas, que tienen a su cargo la producción de bienes o servicios para su venta en el mercado y como consecuencia de esto tienen “resultados de operación” factibles de ser dimensionados en términos económicos y financieros a efectos de evaluar su perspectiva en la economía y sociedad del país. Su ampliación de operaciones dependerá de sus resultados operativos, del comportamiento del mercado y de su estructura económica y financiera.

Desde el punto de vista administrativo, no obstante ser entidades de Derecho Público, las empresas deben tener autonomía funcional y financiera que no limite sus operaciones por aspectos distintos a los estipulados en sus objetivos, metas, recursos y márgenes económicos y financieros, resultantes de su manejo operativo como una entidad participante en el campo empresarial nacional.

La gestión empresarial no puede ajustarse a una estructura rígida y uniforme, y por lo general sus actividades están organizadas en el marco fluido y multiforme de las acciones típicas del campo empresarial susceptibles de cualquier riesgo inherente a cualquier empresa.

Por las razones expuestas, la concepción del Presupuesto Empresarial debe tener otras consideraciones a las del presupuesto del Gobierno General.

En primer lugar, es necesario que el presupuesto empresarial sea un instrumento “útil” para la propia gestión de la empresa; por lo tanto, debe representar el plan integral de trabajo que tiene la empresa para el ejercicio presupuestario. En este sentido, la elaboración de su presupuesto debe utilizar metodologías idóneas y de manejo por la propia empresa.

Un segundo aspecto a considerar en el diseño del Presupuesto Empresarial, es que refleja la “integridad” de sus operaciones, es decir, la estructura presupuestaria debe com-

prender todo el ciclo operativo, económico y financiero de la empresa, de manera que puedan considerarse los diversos aspectos en forma aislada o en su relación con otros aspectos de la empresa, por ejemplo, las ventas se pueden analizar por separado y también en su relación a la producción, gastos de ventas, gastos administrativos, etc.

Otro aspecto inherente a la actividad empresarial es la flexibilidad operativa, es decir, la estructura presupuestaria no debe ser rígida a fin de no entorpecer el proceso de producción y tornarse rápidamente en un instrumento que se deja de lado; por lo tanto, las estimaciones presupuestarias deben basarse en supuestos flexibles de ser "actualizados" y/o "cambiados" durante la ejecución del presupuesto; asimismo, su expresión debe hacerse en un nivel que permita realizar esas modificaciones sin pasar por "excesivos trámites administrativos de autorización".

Por último, la estructura presupuestaria empresarial debe permitir realizar el seguimiento y evaluación de los resultados parciales y finales de la ejecución presupuestaria de acuerdo a los distintos elementos que integran la gestión empresarial: al nivel directivo le interesará un seguimiento estratégico y global; al nivel gerencial le interesará un resultado por áreas de gestión y al nivel operativo el seguimiento de los resultados directos a aspectos específicos a su cargo.

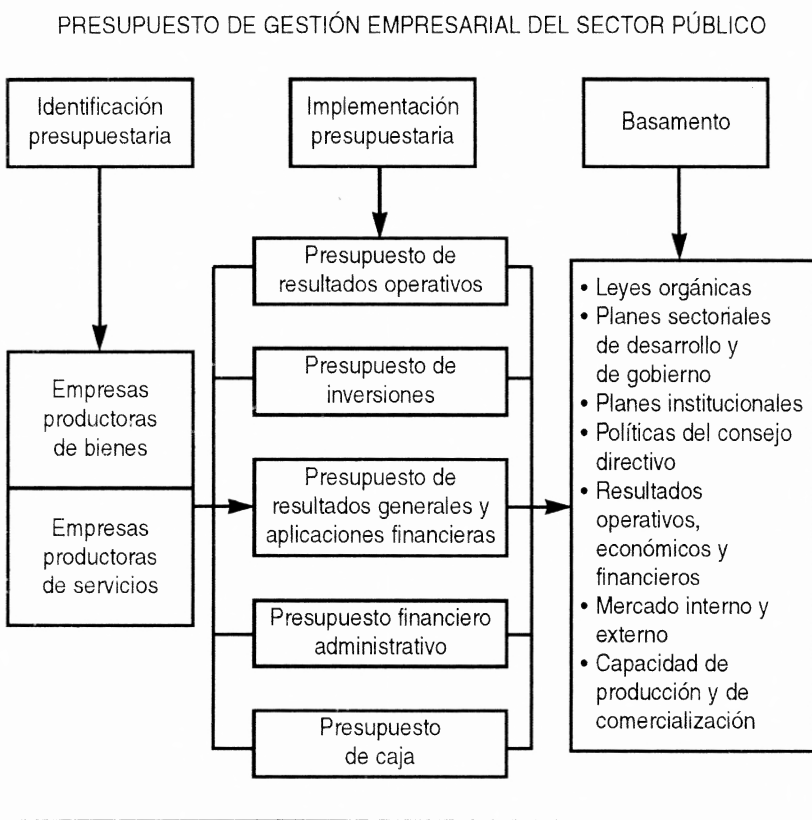
6.2. Estructura del presupuesto de gestión empresarial

Con el propósito de instrumentar las ideas expresadas en el punto anterior se establece una metodología homogénea y uniforme para el presupuesto de la gestión empresarial del sector público. Esta metodología será de aplicación tanto a las empresas productivas de bienes como a los productores de servicios.

Comprende cinco presupuestos que reflejan la totalidad de las operaciones de las empresas y cada uno de ellos podrá evaluarse por separado y también en relación a los otros y en general a los resultados de la empresa.

La figura 12 presenta en forma de esquema la estructura del presupuesto empresarial.

Figura 12



6.3. Presupuesto de resultados operativos

La gestión de toda empresa tiene como objetivo la producción de bienes o servicios que se venderán en el mercado; en consecuencia, el circuito operativo es producir para vender y de ello obtener resultados operativos que son medibles en términos de metas físicas: unidades producidas y/o servicios producidos menos unidades vendidas nos dará las existencias de productos en Almacén.

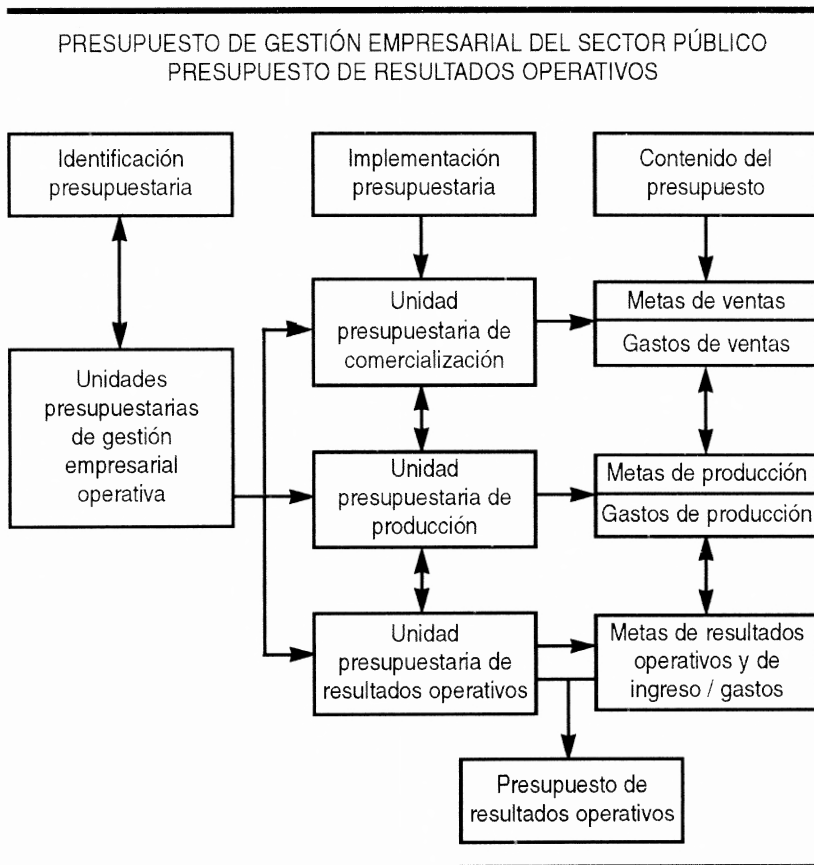
De igual manera, desde el punto de vista financiero tendremos la comparación de ingreso por ventas menos Costo de

Producción y Gastos de Venta nos dará el resultado financiero de tipo operativo.

Este proceso operativo se expresa presupuestariamente en tres unidades que son: de ventas, de producción y de resultados operativos. (Ver figura 13)

La unidad de ventas estará compuesta por lo ingresos por venta de productos y los gastos de ventas. La unidad de producción contendrá los gastos (costos) de producción que se concretan en productos terminados; y la unidad de resultados operativos será la que planifique, desarrolle y evalúe todo el proceso operativo de la empresa.

Figura 13



6.3.1. Unidad presupuestaria de comercialización

El objetivo de esta unidad es recolectar los ingresos financieros a través de las ventas de los productos o servicios finales, lo que constituye los “flujos financieros” o “fuentes de recursos” que son básicos para la cobertura de los costos de producción y la obtención del margen de beneficio previsto en los precios y tarifas.

Para fines presupuestarios la unidad de comercialización comprendería la información básica:

<i>Identificación Institucional:</i>	Nombre de la Empresa.
<i>Identificación Presupuestaria:</i>	Presupuesto de Resultados Operativos.
<i>Identificación de la unidad:</i>	Comercialización.
<i>Responsable:</i>	Gerente de Ventas o Comercialización
<i>Objetivo y Metas:</i>	Derivado de los planes de comercialización, del mercado, de resultados anteriores.
<i>Expresión Financiera:</i>	Monto total de Ventas.
<i>Líneas de trabajo:</i>	Derivados del tipo de bien o servicio, metas, gastos • Publicidad • Ventas Producto A • Ventas Producto B • Promociones.

Para cada línea de trabajo se expresará la meta del bien y/o servicio específico y además se estimarán los gastos a incurrirse en las respectivas ventas; la sumatoria de todos los gastos a incurrirse por cada línea de trabajo dará como resultado la estimación de los gastos de ventas (costo de ventas); y, si esto se deduce del monto total de las ventas, tendremos los “ingresos de libre disposición por concepto de ventas” disponibles para financiar los costos de producción y de administración de la empresa.

6.3.2. Unidad presupuestaria de producción.

El proceso de producción en la empresa constituye la principal razón de la existencia de la empresa, por lo tanto, el “dimensionar y expresar” presupuestariamente es algo bastante complejo y ligado a variados aspectos que rebasan el ámbito de fábrica como normalmente se identifica; entre otros aspectos los más importantes son:

- Estrecha relación con el área de comercialización para dimensionar características del mercado (actuales y futuras) y para conocer la calendarización de las ventas.
- Correcta apreciación de la capacidad productora para hacer frente a la producción planeada.
- Evaluar el grado de integración y participación de los diferentes factores y elementos de la producción (insumos, personal especializado, equipos, etc.)
- Evaluar la política de inventarios (variación de existencias) de la empresa.

La adecuada implementación del plan de producción de los aspectos señalados y otros que se presenten, permitirá tener “claro” el proceso productivo de la empresa y por lo tanto la estimación de los recursos financieros que se realizará con mayor base de sustentación.

También es necesario considerar que la producción de bienes y servicios es algo “continuo” y por lo tanto el “corte” presupuestario anual es algo aproximado ya que tanto al comienzo como al final del período siempre habrá productos en proceso de elaboración.

Para fines del esquema presupuestario de esta unidad se utilizarán los mismos elementos de la unidad de comercialización en cuanto a metas y valor de la producción y gastos o elementos de costo de producción, tanto a nivel total de la unidad como por cada línea de producción (línea de trabajo).

6.3.3. Unidad presupuestaria de resultados operativos

Constituye el elemento integrador de la empresa en el cual se analiza, se ejecuta y se reajusta el plan anual de resultados operativos de la empresa, expresando términos de comercialización y producción, tanto en aspectos de productos como de valores financieros; de esta manera obtendremos resultados de productos vendidos y productos no comercializados por el lado de las metas físicas, y por el lado de los valores financieros tendremos los ingresos por ventas menos el costo de producción y el de ventas lo que nos indicará el resultado financiero de las operaciones de la empresa. Este resultado financiero deberá analizarse en función de los planes de la empresa para evaluar una posible expansión de la capacidad de producción.

Para fines del presupuesto, esta unidad se expresará:

<i>Identificador Institucional:</i>	Nombre de la Empresa.
<i>Identificador de la Unidad:</i>	Resultados Operativos.
<i>Responsable:</i>	Gerente General.
<i>Objetivos y Metas:</i>	• Derivados de los planes operativos. • Derivados de la compatibilización de la producción. • Derivados de resultados anteriores.
<i>Expresión Financiera:</i>	Ingresos de ventas menos costos de producción y de ventas.
<i>Líneas de Trabajo:</i>	Resultados Plan de Producción (Metas). Resultados Plan de Comercialización (Metas). Valor de productos terminados (Montos). Valor total ventas efectuadas (Montos).

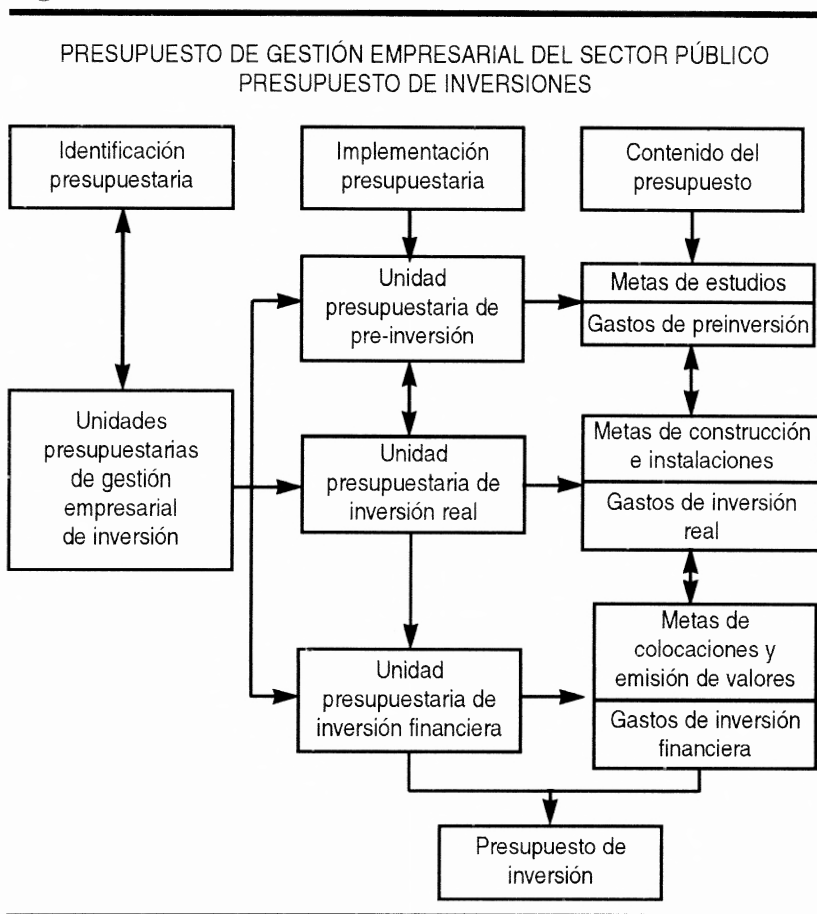
Este plan de resultados operativos podrá reajustarse en función del análisis de cada uno de sus componentes (líneas de trabajo), tanto en el proceso de elaboración del presupuesto, como en la ejecución y también para ejercicios futuros.

6.4. Presupuesto de inversiones.

El presupuesto de inversiones tiene como objetivo fundamental atender el cumplimiento de los planes de expansión operativa de la empresa. Por este motivo las características de los proyectos deben estar internamente relacionados con los aspectos concretos del presupuesto y plan operativo.

Es necesario distinguir en el presupuesto de inversiones los proyectos de la "inversión real": estudios, construcciones e instalaciones, equipamiento, etc. de las inversiones de tipo financiero destinadas a préstamos, compra de valores, etc.

Figura 14



En el caso de la inversión real, también es necesario separar la etapa de preinversión (estudios) de la del desarrollo del proyecto (construcción); de esta manera se puede tener un banco de proyectos que pueden, o no, concretarse en ampliaciones concretas.

También es fundamental determinar el financiamiento de las inversiones, que dependerá de los resultados de la empresa, así como de sus planes de expansión. Respecto a la inversión financiera, es necesario establecer una política de colocación de los excedentes de operación (préstamos, depósitos bancarios, valores, etc.), en la que se consideran criterios de máxima rentabilidad, liquidez y riesgos mínimos.

Por último será muy importante calendarizar el desarrollo de la inversiones a los efectos de relacionarlos con el presupuesto financiero y el presupuesto de caja de la empresa.

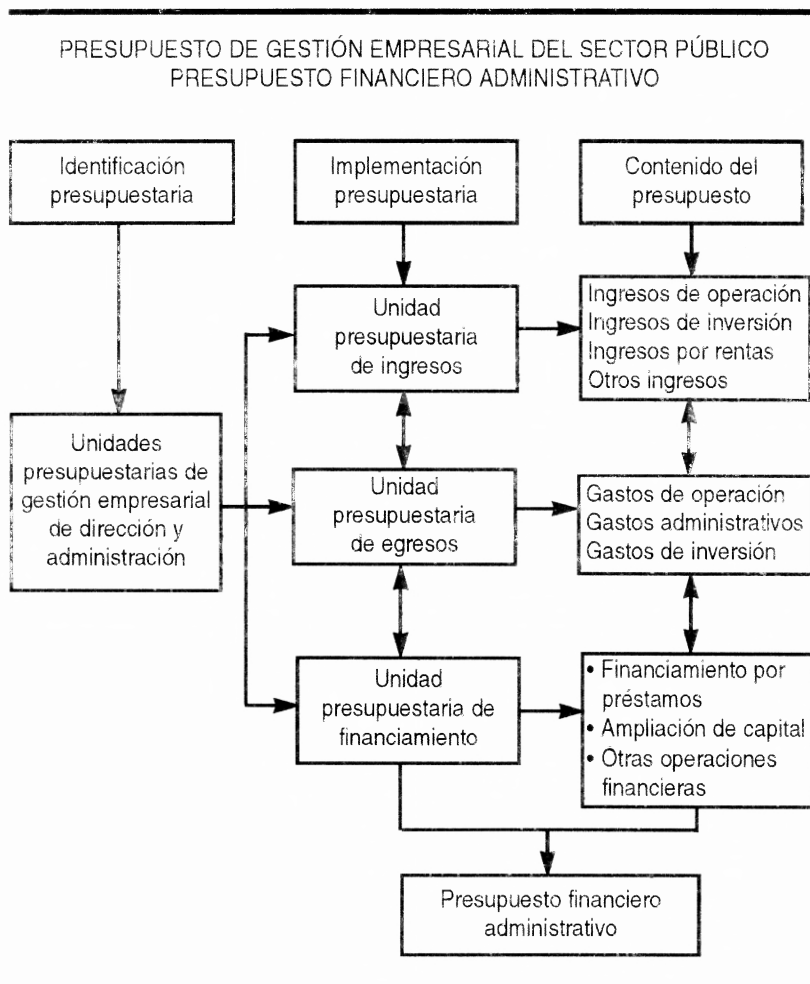
6.5. Presupuesto financiero administrativo.

Este elemento del presupuesto de la gestión empresarial cumple un doble propósito: en primer lugar, constituye el instrumento de integración presupuestaria de tipo "financiero" ya que comprende todos los ingresos, egresos y el financiamiento que se produce en todos los presupuestos de la empresa. En segundo lugar, agrupa todos los "servicios" de apoyo que se requieren para cumplir los propósitos de carácter "operativo" y de "inversión", constituyendo el costo "administrativo" de la gestión empresarial. (Ver figura 15)

Presupuestariamente este presupuesto integra tres unidades que son responsabilidad de la Gerencia Financiera, la que a su vez debe mantener una estrecha coordinación con las áreas operativas y de inversión para actualizar las estimaciones.

En síntesis, en este presupuesto se determina la situación financiera de la empresa al analizarse los flujos de Fuentes y Usos de Fondos, y las necesidades de financiamiento para el ejercicio presupuestario.

Figura 15



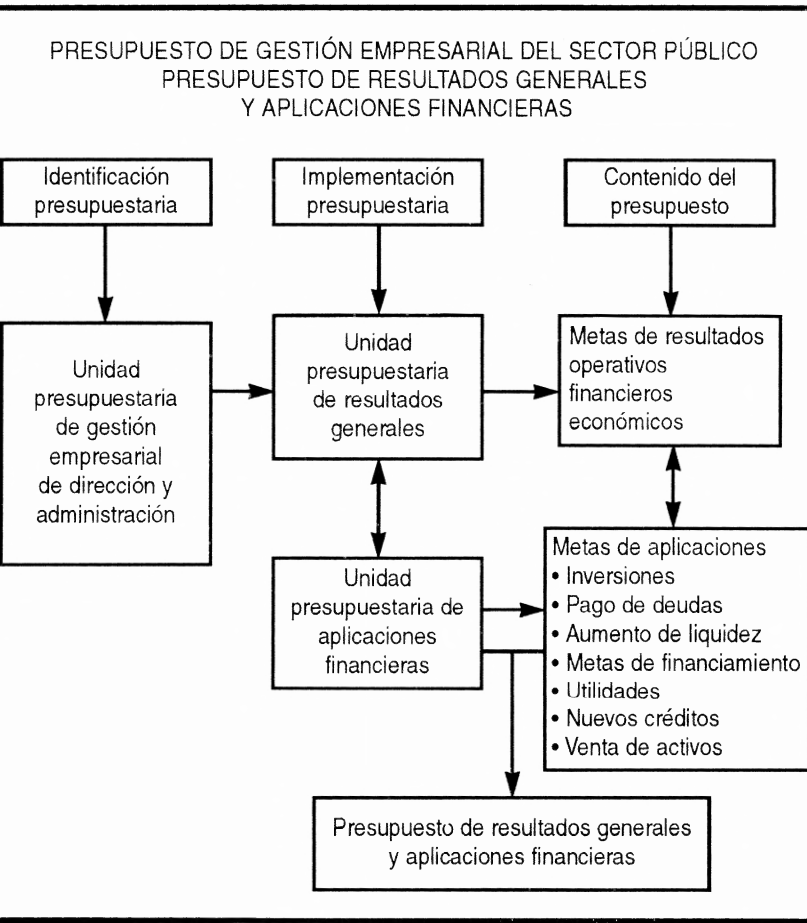
6.6. Presupuesto de resultados generales y aplicaciones financieras.

El cumplimiento de las diversas metas de la empresa requiere una evaluación de las posibilidades económicas y financieras de la empresa para poderse llevar a cabo. Para este pro-

pósito el Presupuesto de Resultados Generales y Aplicaciones Financieras muestra las metas de operación, de resultados financieros y de tipo económico y las variaciones de las cuentas patrimoniales de la empresa; de esta forma, el directorio o consejo de administración podrá tomar las decisiones más adecuadas en cuanto a los presupuestos de operación, inversión y financiamiento administrativo. (Ver figura 16)

La responsabilidad del manejo de este presupuesto debe corresponder al presidente o director ejecutivo de la empresa.

Figura 16



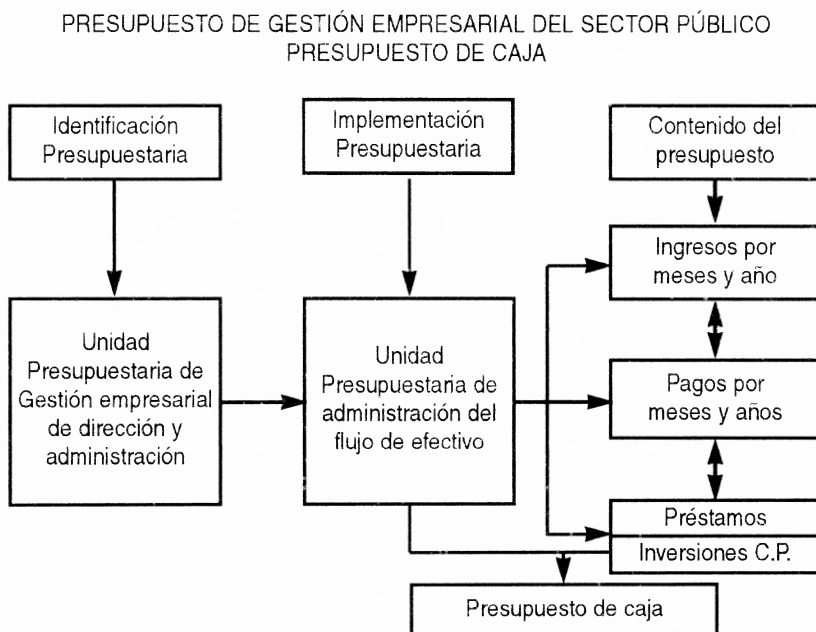
6.7. Presupuesto de caja.

Constituye la programación de las posiciones del flujo de efectivo por periodos intermedios (meses) al ejercicio anual. Comprende la determinación del nivel óptimo de existencias de efectivo, la programación de las entradas, que estará directamente vinculada con el plan de ventas y la política crediticia de la empresa, así como la programación de egresos de efectivo que se vinculará con las estimaciones de compras y los desembolsos del plan de inversiones.

La comparación de los flujos de ingresos y egresos determinará las necesidades de financiamiento (en caso negativo) y las posibilidades de inversión financiera de corto plazo (en caso de superávit) de la empresa.

Presupuestariamente es un elemento de responsabilidad del área financiera y de la presidencia de la empresa y se expresa de la siguiente manera:

Figura 17



C. Sistema nacional de presupuesto del sector público.

1. Características generales.²

La aplicación de la Teoría General de Sistemas ha posibilitado avances significativos en varias áreas del conocimiento al ocuparse del desarrollo de esquemas conceptuales que permiten entender mejor las relaciones entre las diferentes partes que forman un todo o cualquier fenómeno empírico y entre éste y su medio ambiente.

Sistema, en su aplicación a la administración, es un conjunto de componentes institucionales, de recursos, decisiones, acciones y procedimientos internamente relaciones entre sí por un propósito común.

Los elementos o componentes del sistema son:

- Insumos o entradas que ingresan al sistema, en cuyo interior se van transformando o convirtiendo en productos o salidas. En el caso de la administración, ellos son el trabajo del personal, los recursos: financieros, materiales, tecnológicos y de tiempo; y, los medios: planificación, organización, ejecución (dirección) y control
- Productos o salidas son el resultado de la acción procesadora o la expresión material de los objetivos del sistema. En la administración pública, los productos son los bienes y servicios que satisfacen las necesidades colectivas y las regulaciones que se ejercen sobre otras instituciones y el sector privado.
- Procesador que transforma el estado original de los insumos o entradas en productos o salidas. Factor determinante del procesador es la tecnología utilizada, la que depende del tipo o clase de sistema. En la administración, el procesador está constituido por normas, procedimientos, órganos, etc.; su forma, composición y funcionamiento dependen del diseño del sistema.
- Regulador que coordina y orienta todo. Es el componente que gobierna el sistema cual el cerebro al organismo humano. En la administración, el regulador está constituido

² Tomado del documento del seminario AFI-Tesorería, San Salvador.

por las jerarquías directivas o gerenciales que establecen las reglas del juego, trazan políticas y adoptan decisiones que se instrumentan en planes, programas, proyectos, estrategias y tácticas.

- Retroalimentación de todos los elementos que impulsa el funcionamiento del sistema. Mediante la retroalimentación, los productos inciden en el sistema y éste genera nuevos insumos que vuelven a entrar en él para transformarse en otros productos o salidas. Entre todos los componentes hay íntima relación y, en caso de desajustes, el regulador adopta las decisiones o acciones correctivas que se aplican a través de la retroalimentación.

2. Estructura y funciones del sistema de presupuesto público.

El sistema nacional de presupuesto estará conformado por los organismos, normas, métodos y procedimientos que regulan el proceso presupuestario.

Orgánicamente el sistema integra un órgano rector y organismos institucionales de presupuesto. El órgano rector será la más alta autoridad técnica del sistema; por lo tanto es la instancia que tiene capacidad de normar, regular, interpretar y aplicar todas las acciones que sean necesarias para el mejor desarrollo del proceso presupuestario. La Dirección General del Presupuesto será el organismo rector del sistema de presupuesto de El Salvador.

En cada una de las instituciones del sector público existirá un organismo de presupuesto que mantendrá una estrecha relación de trabajo con la Dirección General del Presupuesto; esta relación se deberá manifestar en coordinación de los planes de trabajo de estos organismos institucionales con los del órgano rector. Estos organismos institucionales de presupuesto formarán parte del organismo de administración financiera integrada a formarse con los sistemas de contabilidad, tesorería y crédito público.

En cuanto a las normas, métodos y procedimientos del sistema presupuestario, serán los siguientes:

Ley orgánica de la AFI.

Establecerá los principios de índole general para todos los sistemas.

Capítulo de presupuesto de la ley orgánica de la AFI.

Regulará en forma permanente el proceso presupuestario.

Leyes anuales de aprobación presupuestaria.

Establecerán los límites anuales del presupuesto y regularán la ejecución y evaluación del presupuesto en vigencia.

Reglamento.

Interpretará la ley orgánica en cuanto a su aplicación en cada fase del proceso presupuestario.

Manuales de procedimiento.

Establecerán los procedimientos y métodos a aplicarse en cada fase del proceso presupuestario, incluyendo los formatos y sus instructivos.

Desde el punto de vista funcional, el órgano rector del sistema de presupuesto tendrá los siguientes objetivos:

Proponer al consejo de Ministros, a través del Ministerio de Hacienda, la política presupuestaria para cada ejercicio fiscal.

Integrar los proyectos de presupuesto de las entidades del sector público haciendo cumplir la política presupuestaria aprobada.

Planear, dirigir y evaluar el desarrollo de las fases del proceso presupuestario.

Investigar y desarrollar los métodos y procedimientos en presupuesto que mejoren la gestión presupuestaria.

Formular y desarrollar planes de capacitación y adiestramiento en servicio en asuntos del presupuesto.

Constituir el máximo nivel de asesoramiento técnico en presupuesto de los órganos del Estado.

Control y seguimiento de la ejecución presupuestaria en coordinación con los organismos de presupuesto en cada institución.

Los organismos del presupuesto en cada institución del sector público, tendrán los siguientes objetivos:

Difundir y supervisar el cumplimiento de la política presupuestaria en las unidades de presupuesto que comprende la Institución.

Asesorar a las unidades de presupuesto en la aplicación de las normas y procedimientos que emita el órgano rector.

Integrar los proyectos de presupuesto de las unidades respectivas proponiendo a los titulares de la institución los reajustes necesarios en razón al cumplimiento de la política presupuestaria.

Participar en el desarrollo de los planes de capacitación y adiestramiento en servicio formulados por el órgano rector.

Construir el organismo de enlace con el órgano rector y las unidades presupuestarias de la institución.

Modelos cambiantes en la Administración del Gasto Público*

A. Premchand**

"Cómo puede ser que instituciones que sirven al bienestar común y son extremadamente significativas para su desarrollo comienzan a existir sin una voluntad común dirigida hacia su establecimiento".

CARL MENDER

1. Introducción

Todos los desarrollos de significado de largo alcance que en cierto modo reflejan un punto de partida radical desde las prácticas de los '60 y los '70, han tenido lugar en la administración de gasto público (y continuaron teniéndolo) durante los '80 y los '90 (particularmente desde mediados de 1980). La mayoría de estos desarrollos han ocurrido en algunos países industriales, los más notables son: Austria, Canadá, Nueva Zelandia, Reino Unido y en una extensión menor, en los Estados Unidos.

La experiencia de estos países constituye un bien público que es probablemente imitado en una forma u otra por los demás países industriales como otros en desarrollo, como primeras economías planificadas centralmente.

Los desarrollos en estos países cubren todas las áreas y re-

* Este documento fue preparado en respuesta a una invitación de los auspiciantes de una conferencia internacional de "Management financiero y contabilidad en el Sector Público", Febrero 7/11, 1994, Nueva Delhi, India. Fue posteriormente publicado en inglés por el Departamento de Asuntos Fiscales del Fondo Monetario Internacional (Working Paper 1994/28). Su traducción y publicación en la Revista Internacional de Presupuesto Público se realiza gracias a la autorización oportunamente concedida a la ASIP por el Sr. Vito Tanzi a través del Departamento de Relaciones Exteriores del mencionado organismo.

** A. Premchand Director Asistente del Departamento de Asuntos Fiscales del Fondo Monetario Internacional.

presentan esfuerzos significativos para aplicar algunos principios económicos para los procesos y prácticas de administración de gastos. La mayoría de las prácticas reflejan problemas de cambios fiscales, avances en tecnología de información, y desarrollos en el administración de grandes organizaciones.

Estos desarrollos tenían su origen en situaciones ampliamente diferentes a las innovaciones presupuestarias de los '50 y los '60 (como la presentación presupuestaria, el planeamiento, sistema de programación presupuestaria, y sistema presupuestario base cero) y no formaron parte de ningún paquete único introducido para originar una revolución en la administración fiscal de gobierno, sino que fueron mas pragmáticos en intento y contenido.

Este documento busca presentar un panorama de estos desarrollos. Primero describe a cada uno de estos en detalle, para presentar una perspectiva particular y, a la luz de esto, realizar un intento para considerar la relevancia de estos desarrollos para otros países. El trabajo concluye con una discusión de prioridades que probablemente emerjan y que necesiten ser localizadas por los gobiernos.

II. Herencia de los '80

Las políticas fiscales o las reformas relacionadas no se prestaron a ser hábilmente divididas en décadas o en experiencias que siempre fueron lineales. Cada era contribuye con su propia impresión reflejando las tendencias en las finanzas de los gobiernos y los esfuerzos para mejorarlas.

La experiencia de los '70, la cual establece la estructura para los '80, muestra que los sistemas de programación y planeamiento presupuestario (PPBS) (consideradas como soluciones a mitad de los '60 para los problemas contemporáneos), no fueron una panacea.

Inevitablemente, el entusiasmo inicial cedió lugar a una implementación indiferente y finalmente a un abandono de la misma.

Sin embargo, algunas características del sistema continuaron en las agencias, dependencias de gastos y en algunos casos característicos como elementos mayores de todos

los sistemas de administración de gastos gubernamentales.

Dos de estas características –planificación de gastos y pronósticos, e inversión en aspectos informacionales (el último aspecto no recibió mucha atención, excepto en el Departamento de Defensas de los EE.UU., aún lo que debe ser considerado como el cenit del sistema de programación y planeamiento presupuestario (SPPP))– continuaron recibiendo sustancial atención y efectivamente un estímulo adicional, como así también una aplicación más extendida en los '70.

Una característica mayor del sistema anteriormente mencionado (en inglés PPBS) fue que la preparación del presupuesto estima más allá de un período "multi-año", de tal forma que alguna acción que apuntaba a fortalecer programas o a abandonarlos podía ser considerada detalladamente.

Además se esperó, entre otras propuestas, que la preparación de las estimaciones proveerían una mejor perspectiva para las decisiones en el ejecutivo y en los legisladores, en las implicaciones financieras continuadas de políticas corrientes, y así lo indica la extensión de las fuentes disponibles que fueron asignadas a dichas políticas.

Como una extensión de este acercamiento, el análisis relacionado indicaría los márgenes disponibles para la expansión o alternativamente la extensión de fuentes adicionales para ser movilizadas para la propuesta. La preparación de estas estimaciones multi-anales sobre una base oscilante se transformó en una característica prominente de administración de gastos de la mayoría de los países europeos durante los años '70.

Pero en el final de la década, dos ventajas del sistema habían desgastado sus fuerzas fundamentales. Éstas, relacionadas al hecho de que las estimaciones de gastos preparadas para los años futuros tendieron a transformarse en bajos niveles institucionalizados de gastos y, como consecuencia, (cuando el ajuste macro ordenó una reducción) presentaron formidables dificultades en la reducción de gastos.

Como la década fue caracterizada por niveles de inflación relativamente altos, la preparación de estimaciones multianuales en términos de volumen, como fue el caso del Reino Unido, significó que esos niveles de gastos tuvieron que ser

ajustados por inflación independientemente de la financiación.

De este modo, un sistema que fue percibido como la provisión de un elemento de flexibilidad, impartió rigidez que tuvo que ser contrarrestada por otros medios.

En consecuencia, en una fase más tardía las estimaciones multi-anuales fueron sujetas a la formulación de techos o coberturas globales.

De este modo, el sistema que originalmente fue considerado como un proceso evolutivo se convirtió en uno retrógrado. En países con alta inflación un premio muy pequeño fue dado a la utilidad de la planificación oscilante de los gastos; así, asegurar la implementación del presupuesto y la planificación por un año, como estaba planeado, se convirtió en una tarea de Hércules.

La década también fue testigo de una inversión sustancial en la introducción y aplicación final de procesos de información de datos a la administración de gastos del Gobierno.

Como los costos de la tecnología moderna tendieron a declinar, su aplicación mas extendida al proceso de presupuesto, compilación y consolidación de cuentas gubernamentales, almacenamiento y rápida recuperación de información fiscal se transformó en una controversia menor y fue efectivamente esperada como una característica normal.

Más significativamente, el mundo en desarrollo también comenzó a hacer inversiones adicionales en esta área y a cosechar los beneficios.

La década es admirable por otras tres características.

Primero, se presenció una nueva era en el presupuestar legislativo en los EE.UU. El Acto del Proceso Presupuestario Congressional de 1974 especificó los nuevos roles del Congreso y el Presidente, comenzando nuevas relaciones de las cuales se esperó reflejaran las nuevas realidades de administración macroeconómica.

Muy pronto, esfuerzos vinculares fueron hechos en Italia y en 1978 fue introducida también allí una nueva era en el presupuestar legislativo.

Segundo, como las tasas de inflación tendieron a aumentar, y cuanto más dificultades fueron experimentadas en la implementación del presupuesto (como se había planificado originariamente), fueron impuestos límites efectivos, limitan-

do el presupuesto a niveles obligados centralmente. Más adelante una vasta clasificación de reducciones de gastos (por medio de reducciones uniformes de porcentajes o específicas) fue introducida a mediados de año para asegurar que el déficit presupuestario no se convirtiera en demasiado grande.

Para estar seguro, muchas veces estas medidas estaban en desacuerdo con las estimaciones multi-anales y los presupuestos anuales e introdujeron una enorme incertidumbre en todo el proceso.

Ellas fueron, sin embargo, justificadas en la consideración en que las situaciones extraordinarias requirieron medidas extraordinarias, y que si los déficits presupuestarios estaban para ser incluidos a los niveles estimados, la prevención de los desprendimientos fiscales debería ser la primera en guiar las operaciones del sistema de administración de gastos.

Tercero, la década también atestiguó un esfuerzo más organizado por las agencias de verificación contable para contribuir al mejoramiento en la administración de gastos.

Por demasiado tiempo, las agencias de verificación contable (auditorías) siempre fueron celosas acerca de su independencia, y concentraron sus esfuerzos en una auditoría de la regularidad, una auditoría financiera y una de asignación, y fueron ambivalentes acerca de la propiedad o de la eficiencia.

Aunque algunos países desarrollados hicieron algunos esfuerzos para introducir la auditoría de la eficiencia para evaluar proyectos completos de desarrollo, estos fueron pocos y lejanos, y en algún evento no fueron parte de mayor atención de su programa de trabajo.

La década atestiguó una retirada gradual de esta postura y un rol mas activo fue perseguido en el valor para la auditoría del dinero, lo cual para todos los intentos y propuestas fue una variante imperceptible de la primeras auditorías de eficiencia.

III. Desarrollo durante los '80 y a principios de los '90

Los desarrollos durante y desde el final de los '80 cubren, como en los periodos mas tempranos, varios campos. Para el motivo de la conveniencia analítica, éstos son enumerados aquí en términos de seis categorías anchas pero interrelacionadas. Analizando estos desarrollos ningún reclamo puede ser dejado para los exhaustivos. Preferentemente, significan una partida de los tiempos previos y aquellos que probablemente continúen en el futuro, a menos que sean tomados en forma exclusiva por algunos factores inesperados.

Estas categorías son:

- (I) Nueva filosofía de administración;
- II) Aplicación extensa del tipo de contabilidad comercial en los gobiernos;
- III) Aplicación de principios de mercado para las asignaciones y su uso;
- (IV) Innovaciones en controles sectoriales;
- (V) Paquetes de reducción de déficit; Y
- (VI) Mayor aplicación de la tecnología de computadoras.

IV. Nueva filosofía de administración

La filosofía tradicional que existió en los Gobiernos referida a la administración de gastos motivó que la mayoría de los servicios públicos provistos por las agencias o ministerios fuesen aislados del ejercicio de la disciplina del mercado día a día y de los mecanismos de precio relacionados, y, para ello, existió la necesidad de mantener la disciplina financiera de una forma diferente.

Tal disciplina formó parte del control del tesoro o el control por una agencia central a través de varias fases del procedimiento presupuestario desde la formulación hasta la implementación.

Esta disciplina financiera fue asegurada por medio de los controles de entradas, (ampliamente personal y limitante en la cantidad) de adquisiciones de bienes y servicios a realizar por las agencias gubernamentales.

Este acercamiento, el cual de cualquier modo ha estado ocurriendo con el correr de los años a través de un procedimiento gradual de transformación, recibió estímulos adicionales en los '80 y como consecuencia ha introducido una nueva filosofía de administración.¹

La principal premisa de este acercamiento fue (siguiendo los ejemplos de corporaciones mayores donde se establecieron divisiones autónomas con sus propios presupuestos y tareas asignadas), que las funciones ejecutivas del gobierno deberían ser organizadas preferentemente como agencias separadas para ser comandadas por jefes ejecutivos.²

A estas agencias se les darían entonces objetivos financieros o un presupuesto fijado (con una restricción presupuestaria dura y basada en un perfil de gastos operacionales) que a su vez debieran estar basados en la entrega asegurada de bienes y servicios de una calidad especificada.

Los ejecutivos de las agencias estarían dotados, si así lo necesitaran para ejecutar las metas definidas, con una flexibilidad de administración en el uso de fuentes presupuestarias.

Cualquier ganancia hecha a través del uso eficiente de las fuentes asignadas se quedaría (excepto que esté especificado de otra forma), en la agencia sin volver a los fondos centrales o generales consolidados del gobierno. Esta provisión incorporada de incentivos fue intentada para estimular a las agencias a ser continuas vigilantes ante la posibilidad de economías ejecutadas livianamente.

Para ayudar la toma de decisiones dentro y fuera de las agencias fueron instalados los sistemas de información de administración de acuerdo a las necesidades de cada una.

¹ Esto también se denomina Nueva Administración Pública. Los ingredientes principales, identificados por Hood (1991) son: transmisiones de administración profesional, standards explícitos y medidas de rendimiento, enfatizar los controles de la producción total, sustituidos por la disgregación de límites en el sector público, mayor competencia en el sector público, dar énfasis a los estilos del sector privado de práctica de administración y acentuar mayor disciplina y menor parsimonia en el uso de las fuentes. Algunos de estos elementos son considerados bajo diferentes encabezamientos en este documento.

² Para una discusión de la creación de agencias en el Reino Unido donde comenzó este movimiento, ver el documento de Likierman, en Premchand, A. (1990).

En una sociedad abierta no debiera ser permitido que desde la concesión de la libertad de administración, le fueran entregadas a las agencias una productividad específica y una carga de objetivos de trabajo como también los bienes y los servicios que debieran ser producidos o generados por la agencia sin la contabilidad apropiada.³

Además, se espera de las agencias que tengan una evaluación para asesorar las ejecuciones y sus costos y para estudiar las lecciones de la experiencia.

La nueva filosofía de administración, la cual puede ser encontrada en las innovaciones introducidas en Australia, Canadá, Nueva Zelanda y el Reino Unido (aunque algunas características específicas difieran de un país a otro, en el contenido estructural y la extensión de la aplicación) representan un abandono del pasado.

Aunque, en alguna forma, la nueva filosofía de administración puede ser vista como la culminación de todas las innovaciones previas, fundamentalmente es diferente no sólo en el envoltorio, sino también en la implementación. Excluyendo a Canadá, el número de agencias creadas en otros países como resultado de esta filosofía es sustancial. Desde un punto de vista filosófico, el acercamiento al nuevo método de administración es significativo porque desplazó el enfoque presupuestario de los gastos tradicionales a la producción final y cómo deben ser ejecutados.

Es reconocido que los gobiernos han crecido demasiado para ser controlados centralmente y que los controles comandados básicamente (mientras no produzcan los resultados deseados), deberían tener un impacto adverso a largo plazo en la capacidad de administración financiera en las agencias gastadoras.

Además, explícitamente toma en cuenta el hecho de que cada agencia debería desarrollar su propia cultura corporativa. Con respecto a esto se reconoció que la administración de gastos en el gobierno es continua y que la agencia responsable en su ámbito por la formulación de políticas, debería ser

³ Parecería que en el esquema inicial preparado al respecto no le fue prestada demasiada atención a los aspectos contables. Para una interesante cuenta de una persona informada, ver LAWSON, NIGEL (1993), p. 391-392.

también responsable de las finanzas desde la formulación del presupuesto al pago⁴ y a la entrega de bienes y servicios.

Mientras que las agencias centrales deberían tener una obvia responsabilidad por toda la administración de la economía, su rol no debería degenerar en una frecuente intervención, que muchas veces refleja el deseo de demostrar su poder, más que intención política.

Sin embargo, para estar seguros, estos acercamientos tuvieron sus precedentes en forma de concordatos tradicionales con departamentos de defensa (en el sistema de estilo británico —donde el presupuesto de defensa está de acuerdo en términos globales— los detalles se dejan a los servicios y no hay acuerdo en la distribución de los mismos), *el presupuesto de rendimiento* (el cual, enfatizando aspectos de clasificación y rendimiento, no hizo ningún hincapié en la creación de la agencia), y *los contratos de productividad* (primeramente encontrados en Francia y largamente aplicados en el negocio, vinculados con empresas públicas), pero fueron diferentes en su énfasis con los gastos, en su autonomía, y en la contabilidad de los resultados conjuntamente con un presupuesto especificado.

Así, esta filosofía pasó de los confines financieros a los aspectos organizacionales vitales.

⁴ En el sistema tradicional del Reino Unido y otros países del Commonwealth, la jefatura de un departamento (quien es del servicio civil) es también concebido para un oficial contable jefe. Tal designación fue intentada para lograr comunicar la integración de política y administración financiera en un sólo funcionario. No hay equivalente de esto en el tipo de sistemas de los E.E.UU., donde la jefatura política también es la jefatura del departamento administrativo. Es por esta propuesta, y como un compromiso a la propuesta de Hamilton durante el siglo XVIII para el establecimiento de un tipo británico de sistema de control del tesoro en los EE.UU., que el Tesoro fue hecho responsable por la administración de ingresos y pagos, una característica que continúa prevaleciendo.

V. Contabilidad comercial

Esta filosofía, observando la extensa aplicación de cuentas de tipo comercial, recibió un estímulo adicional y por ende ejecutó un buen progreso práctico en el área de negocios. Hasta ahora las opiniones acerca de la aplicación de tipo comercial de cuentas fue desplazado a casi los niveles ideológicos.

Estaba a la vista que los cuerpos públicos fueron de un tipo diferente en los que no se puede tener una línea superior de beneficios equivalente a las ganancias en el sector comercial.⁵ El otro punto de vista, que fue consistentemente defendido por aquellos que pertenecen a la profesión contable, fue que los sistemas de Gobierno son muy débiles, ya que en algunos de ellos se basaron en sistemas de contabilidad de "simple entrada" que probaron ser de una limitada utilidad para promocionar la conciencia financiera en aquellos responsables de la administración de finanzas día a día y que estos sistemas fueron básicamente de ayuda en la asignación de responsabilidades del Gobierno a mediano y largo plazo.

Ellos agregaron que el último aspecto fue exacerbado más adelante por el hecho de que el presupuesto tenía solamente un enfoque limitado a un año y como tal su tendencia fue de formar una decisión fiscal.⁶ La última escuela favoreció la introducción uniforme de la contabilidad de doble entrada, como así también la introducción de contabilidad basada en la acumulación en el Gobierno.

Aunque este tipo de actitud estuvo presente en los años '50 y décadas más tarde, la experiencia de los '80 muestra que la introducción, o más apropiadamente, la conversión de la con-

⁵ Una propuesta reciente de este punto de vista tradicional es LAWSON (1993), quien dijo (p. 298): "Aquellos que anhelan asimilar el sistema de gasto público controlando las convenciones y métodos usados en el sector privado me recuerdan a niños pequeños jugando en los negocios; tienen muy poca vinculación a la realidad".

⁶ Un ejemplo típico muchas veces citado relaciona las responsabilidades del Gobierno respecto a las pensiones. Muchos Gobiernos en el mundo desarrollado no tienen información acerca de este aspecto, y aún las estimaciones incluidas en el presupuesto anual tienden a ser más bajas que el rendimiento anual.

tabilidad de simple entrada en contabilidad de doble entrada tuvo lugar subrepticamente y con un poco de fanfarrea, mientras que la introducción de los sistemas basados en la acumulación fueron acompañados por estudios más detallados y anuncios gubernamentales tanto como para establecer los límites autónomos para analizar y regular los estándares de contabilidad del Gobierno.

En una cantidad de países desarrollados la conexión a la contabilidad de doble entrada fue ejercida mayormente por donantes o prestadores a través de la financiación de proyectos. Las características que tienen todas las áreas de un proyecto contemplan que la contabilidad y la información asociada que se retroalimenta debería estar sobre una base de doble entrada. Como los gastos de los proyectos crecieron, la extensión de la contabilidad de doble entrada se amplió aún más.

Mientras tales condiciones de contabilidad en algunos países restringieron los proyectos (y en el proceso pudieron haber dado crecimiento al sistema dual en el Gobierno), es importante el hecho de que las áreas donde los sistemas de simple entrada son aplicados disminuyen día a día.

Este procedimiento también fue ayudado por los esfuerzos por computarizar la contabilidad gubernamental. La mayoría del software disponible en este aspecto está basado en un sistema general de cuentas que, a su vez, está fundamentado en un sistema de doble entrada.

Como por acumulación la experiencia de los '80 ilustra un leve contraste para la de los '70, en la duración de esa década algunos Gobiernos (p/ej. Holanda y los EE.UU.) conectaron su sistema de presupuesto de base acumulativa y obligatoria a una en tiempo real para facilitar la coordinación con la política monetaria y la administración macroeconómica.

En los '80, sin embargo, hubo un recrudecimiento de la base acumulativa, esta vez a través de la insistencia en la preparación de cuentas anuales sobre los principios y formatos comerciales. En Australia, Nueva Zelanda, y los EE.UU., fueron establecidos los límites contables para especificar los standards contables.

De acuerdo a las prácticas prevalecientes las agencias del Gobierno fueron obligadas a preparar el balance anual, decla-

raciones sobre los usos y fuentes de fondos entradas y declaraciones de gastos.⁷

En suma, ellos estuvieron para mostrar la obligación de entradas, y tanto los compromisos como las responsabilidades contingentes. Se esperó que éstos proveyeran un juicio más equilibrado en el status financiero de país.⁸

Aunque en los EE.UU. los sistemas basados en la acumulación deberían ser aplicables solamente a las cuentas, en Nueva Zelandia ellos fueron extendidos también al presupuesto. La intención detrás del esfuerzo fue asegurar una contabilidad mayor.

Las cuentas basadas en la acumulación fueron preparadas en los EE.UU. por más de una década en una base suplementaria con la intención de que sirvan para información general del público. La evidencia disponible sugiere que estas aseveraciones no fueron leídas o utilizadas ampliamente para algunas propuestas políticas; sin embargo, los nuevos cambios indican la preparación de mandatos de cuentas de tipo comercial para todas las agencias.

⁷ Una discusión más detallada de estos aspectos es provista en PREMCHAND (1993). Ver apéndice.

⁸ La insistencia de la presentación completa de responsabilidades puede tener efectos irónicos y no buscados. Por ejemplo, bajo las nuevas reglas de contabilidad dictadas por la Junta Financiera de Standards Contables (EE. UU.), —un cuerpo privado cuyos lineamientos son aceptados por el sector del Gobierno y por el privado—, las compañías deben estimar los costos del cuidado de salud para los retirados presentes y futuros e ingresar a éstos en sus libros. IBM ingresó la cantidad entera, 2.26 billones de dólares, en el primer trimestre de 1991 que redujo severamente los beneficios y los impuestos a pagar.

VI. Aplicación extendida de principios de mercado

Aunque, como se indicó anteriormente, la provisión de ciertos bienes públicos, tales como los de defensa, no pudieron ser sujetos a los principios de mercado, no obstante ello la adquisición de una mayor parte de bienes y servicios consumidos por Gobiernos y utilizados en la formación de capital fueron tradicionalmente gobernados por los principios de mercado.

De esa forma, ellos fueron regulados por contratos y procedimientos relacionados. Sin embargo, durante los '80 y desde entonces ha habido una ampliación de los principios de mercado a las actividades gubernamentales en un camino desplegado en tres ítems.

Primero, como una extensión del principio de privatización que entró en boga durante el inicio de los '80, la mayoría de los Gobiernos en el mundo industrializado recurrieron a contratar servicios al sector privado con la visión de reducir el tamaño del sector público. Así, un número de actividades realizado hasta la fecha por facilidades domésticas (y así, en principio, debería haber contribuido a gastos más elevados a través del empleo permanente y su estructura asociada a los beneficios), fueron siendo contratadas a través de licitaciones abiertas.

En algunos casos, las actividades, incluyendo la construcción de caminos, fueron dejadas al sector privado. Así, de esta forma, ellos deberían ser conservados y operados por inversores privados, durante un extenso periodo, y luego entregados al sector público para continuar la explotación. Una extensa apelación al contrato tuvo el efecto propuesto ejercido en ambos, el empleo público y el control financiero.

La naturaleza del control financiero ejercida por las agencias centrales también cambió en lo que no era más una vinculación con otra agencia gubernamental sino con una agencia exterior. Esto implicó que los países tuvieran que salir de un mundo arcano en el cual ellos operaban, a una atmósfera más abierta en la cual el proceso de licitación proveyó una ventana de oportunidades para que el público averiguara los métodos empleados por los Gobiernos para proveer servicios.

Además, los controles tuvieron que ser más detallados en calidad y cantidad de bienes y servicios al ser especificados para proveer una base analítica y clara para el monitoreo y la evaluación.

Segundo, los esfuerzos fueron iniciados para interrumpir los monopolios internos de los mismos Gobiernos y hasta la fecha un nuevo requerimiento de verificación fue impuesto en las agencias. Las mismas fueron obligadas a obtener servicios previendo (p/ej. la imprenta), recibir aquellos servicios de afuera solamente cuando ellos no estuvieran disponibles internamente.⁹

Con el nuevo sistema, sin embargo, las distribuciones presupuestarias a las agencias fueron hechas sobre una base más estricta, lo cual a su vez indujo a las mismas, (conjuntamente con su flexibilidad directiva provista), a “recortar gastos” donde puedan. Así, las agencias que tradicionalmente vendieron bienes y servicios a otras agencias tuvieron que sobrevivir a una prueba de mercado compitiendo con compañías del sector privado. Este test de mercado forzó a las agencias a mirar en forma conjunta sus dos roles diferentes: como productores y consumidores.¹⁰

La inyección de este elemento en la provisión de servicios médicos (donde a los médicos les fue otorgada la opción de elegir cualquier hospital dependiendo de la ventaja de costos), fue esperando un mejor resultado en una mayor sumisión a los techos del presupuesto global, asegurando mientras tanto un muy buen cuidado médico.

Tercero, se esperó de las agencias de Gobierno, las cuales

⁹ La referencia aquí a los bienes y servicios producida en el Gobierno por el uso de este mismo. Esta categoría incluye construcción y mantenimiento de oficinas procuraciones, servicios legales y publicitarios, etc. En la aplicación del régimen de principios de mercado, este abastecimiento tuvo lugar en una carrera más comercial mientras que a los departamentos de clientes se le autorizaba a cambiar las cantidades negociadas y los suministros. Todas las experiencias de los países son consideradas en OECD (1993) documento ocasional N° 6.

¹⁰ En algunos casos, los Gobiernos usaron su rol como un comprador mayor de bienes y servicios para la manipulación de precios. Este acercamiento, visto más como una parte de la política industrial, fue empleado, entre otros, en ALEMANIA y JAPÓN, para fijar los precios de los honorarios pagados a los doctores y los precios por los productos médicos.

proveyeron hasta este momento algunos servicios despreocupándose de costo, que expandan sus servicios solamente en el caso de que tuvieran un mercado externo.

Así forzadas por la no disponibilidad de fondos del presupuesto, las agencias (incluyendo organizaciones meteorológicas y estadísticas) comenzaron a mirar, sirviendo mientras tanto a su clientela tradicional, por finanzas externas y a vender sus servicios en el mercado.

Esto indujo un despegue fundamental del pasado, donde el mercado era hasta ese momento una abstracción, por lo que se convirtió en una realidad viviente que ni un avestruz pudo evitar.

VII. Controles sectoriales

Normalmente los controles son examinados en términos de:

- aquellos aplicables durante el escenario de la formulación política,
- el proceso administrativo relacionado al reconocimiento de responsabilidades y pagos asociados y
- aquellos que ayudan a la eficiencia segura en las operaciones de todo el Gobierno.¹¹

Esto es así en vista de la creencia de que los controles tienen una aplicación uniforme sin considerar la naturaleza de la actividad.

Sin embargo, una variedad de normas aplicables a cada sector ha desarrollado y ha intentado, en su aplicación, suplementar la estructura general de control. En algunos casos, deben ser introducidos controles más detallados, reflejando la naturaleza de la actividad. Una ilustración es provista por los trabajos públicos o las agencias de construcción de los gobiernos que tienden a tener controles más específicos y detallados que en el caso de otras agencias.

¹¹ Para una discusión detallada de la naturaleza, de la anatomía y del trabajo actual de los controles, y también sus limitaciones, ver PREMCHAND (1983, 1990 y 1993).

El desarrollo importante en esta área durante los años '80 es la atención especial que ha llegado a los controles dirigidos a contener el crecimiento de costos del cuidado médico. Durante las últimas cuatro décadas, los gobiernos han provisto una red extensa de salvación para las secciones más pobres de la comunidad. Los beneficios así dados son efectivos en concepto, y cobertura, p/ej, seguros de desempleo, pensiones por enfermedad y discapacidad, y beneficios de retiro o cuidados de salud, educación, vivienda, y otros servicios sociales.¹²

Mientras que los gastos en todos estos sectores han sido y son sustanciales (con una participación de los gastos aportados por el Gobierno), los gastos en el cuidado médico en todos los países han tendido a registrar altos índices anuales de crecimiento y por ello han recibido más atención.

El incremento en los costos médicos es el resultado de múltiples factores, arrancando desde el crecimiento de personas adultas (lo cual es probable que persistan) a la aplicación de tecnología y la prevalencia de prácticas fraudulentas. Se creyó que el cuidado médico pudo ser provisto a través de la administración de un servicio nacional de salud (bajo lo cual el cuidado médico está provisto por el Estado, inclusive del costo de la mayoría de las drogas) o la provisión de beneficios a través de programas de seguro, o a través de la financiación de beneficios provistos por hospitales propios y privados.

El último tipo de transacción incluye la alta incidencia de una forma de peligro o de moral en que se involucra una situación en la cual una compañía de seguros o un Gobierno paga la totalidad o la parte de una cuenta individual, y como resultado, ni el paciente ni el médico o el hospital donde el cuidado es provisto, tienen un incentivo para economizar. Por

¹² Para una cuenta comprensiva de estos beneficios, su financiación y sus emisiones relacionadas (como la experiencia de muchos países industriales) ver BARR (1993). La mayoría de las discusiones de servicios sociales generalmente evitan mencionar los gastos incurridos en la rehabilitación de personas que han cometido crímenes punibles y han huido de la detención en las penitenciarías.

El gasto promedio anual por prisionero en los Estados Unidos es estimado en más de 20.000 dólares. En magnitud, esto es comparable al gasto promedio anual de 30.000 dólares en los EEUU por persona mayor permaneciendo en un geriátrico: la mayoría es financiada por el Gobierno Federal como una parte integral del programa de cuidado médico.

otra parte, los mismos tienen todo incentivo para incrementar las cuentas incluyendo procedimientos que deben tener un valor periférico, o extendiendo la estadía en el hospital entre lo que es considerado esencial o por medicamentos adicionales de utilidad cuestionable para la enfermedad que está siendo tratada.¹³

Este fenómeno es conocido también popularmente como el problema de *pago de tercera partida*.

Esta práctica prevalece ampliamente en la mayoría de los países industriales e incluye el reembolso de los gastos actuales incurridos en casos donde los hospitales son de propiedad privada, pero son obligados a proveer servicios. Otras veces, los hospitales pertenecen y son operados por los gobiernos, siendo completamente solventados por los ingresos generales. En todos los casos, sin embargo, los servicios se determinan por la demanda y no están influenciados por el costo o por las limitaciones presupuestarias. Los hospitales enfatizan más la provisión del cuidado apropiado y no están dirigidos a ejercitar su albedrío para economizar los gastos presupuestarios.

Esto no quiere decir que un médico tienda a derrochar. El costo es, más bien, una consideración distante y como tal el juicio del médico queda inafectado.

Confrontados entonces por el incremento de los gastos por una parte, e ingresos que fueron creciendo a un paso más lento por la otra, la mayoría de los Gobiernos recurrieron a un tipo de liberación por detrás, durante los años '70, bajo la creencia que la demanda impulsada de los servicios sociales pudo ser reducida solamente cuando los receptores reconocieron los límites en tales servicios.¹⁴

¹³ La experiencia en los EE.UU. indica que los médicos y los hospitales se comprometen en el "upcoding" (guía de importancia para los procedimientos que reciben intereses más altos de reembolso, y "unbundling" (guía para un procedimiento de dos o tres partes que cuesta más que el entero). Más significativo, se debería notar que los hacedores de software venden programas que ayudan a los médicos y a los hospitales a maximizar la importancia de la guía. Para una discusión interesante de estas prácticas, ver ECKHOLM, Erik (ed), 1993, p.285.

¹⁴ Esta práctica continúa, sin embargo, en todos los países, sin considerar su status económico. Este subfondo fue usualmente encontrado en una investigación de cuatro partes a un nivel de recibidores: a) fortaleciendo el lobby po-

Pero esto fue considerado un remedio a corto plazo, con éxito limitado, y como tal hubo una exploración para más medidas importantes y estructurales.

Las medidas que cubren la administración y los aspectos de control financiero de cuidado médico son de tres tipos:

- (I) estructuras de fortalecimiento de management;
- (II) presupuestos globales y techos; y
- (III) introducción de principios de mercado en la provisión de servicios.

Fue reconocido que los hospitales debieran ser considerados un centro de administración y de costos. Con respecto a esto, se realizaron esfuerzos en el Reino Unido (los cuales han sido adoptados en Italia, también) dirigidos a un tratamiento a cada hospital mayor como un centro de toma de decisiones autónomo con un ejecutivo jefe de su propiedad.

El ejecutivo, quien debiera ser responsable por la junta directiva o el ministerio que lo apoya, debiera ser ayudado por una unidad financiera bien organizada, de tal manera que las decisiones puedan ser tomadas en completo conocimiento de la implicancias financieras.

A los hospitales se les dieron presupuestos globales para conducir sus servicios. Los presupuestos fueron formulados sobre la base de costos detallados para varios tipos de enfermedades tratadas por el hospital (grupos relacionados por los diagnósticos) y los costos de procedimientos emprendidos por los médicos. Con respecto al último, un análisis conocido como escala de Valor Relativo Basado en la Fuente (RBRV como es conocido en los EE.UU.) fue adoptado, bajo la cual la escala de remuneración fue determinada por aproximadamente 7.000 procedimientos.

Estos acercamientos han sido adoptados para la implementación, entre otros países, en Francia, Alemania, Japón,¹⁵

lítico dirigido a cortes presupuestarios renovados; b) incurriendo en atrasos de pagos que deben ser fundamentados por el gobierno; c) un informal racionar de los servicios o una aplicación más rigurosa del principio tradicional de la tercera edad, y d) en el caso de países desarrollados, buscando una ayuda adicional en especies directamente de donadores y fuera del procedimiento presupuestario general del gobierno.

¹⁵ En Japón, sin embargo, los pagos a los médicos tienen una escala nacional que no contempla variaciones regionales.

Reino Unido y los EE.UU. Adicionalmente, con una visión de condescendencia permitida con presupuestos globales, fueron acercadas listas de medicamentos elegibles y también fueron exigidos los controles de precios de medicamentos (por ejemplo, Francia, Alemania).

Finalmente, en el Reino Unido, a los Médicos Generales (o familia de médicos) se les da la opción de mandar a sus pacientes a hospitales que tienen costos más bajos. El estatuto, en cambio, provee un estímulo poderoso a los hospitales para competir con otros, cada uno se esfuerza en reducir todos los costos.

La atmósfera competitiva fue esperada para producir más beneficios perdurables para la administración y el status financiero de todo el sistema de cuidado médico.

Juntas, estas medidas reflejaron la adopción de investigaciones de nuevos sistemas de administración que significaron una salida radical del pasado.

VIII. Paquetes de reducción de déficit

Como el déficit fiscal se expandió, los gobiernos en los países desarrollados e industriales tomaron todas las medidas dirigidas a contenerlo.

Estas medidas¹⁶ cubrieron la restricción de personal, recortes sectoriales, incluyendo el abandono de proyectos de capital recién iniciados, a medio camino de la implementación, operaciones y gastos de mantenimiento, congelamiento de salarios y otros cambios además de recortes de plantillas.

Muy pronto, sin embargo, las limitaciones de estas medidas se convirtieron en obvias y su contribución total para limitar el déficit (en un momento en que los desembolsos de servicios de deuda permanecieron altos y los desembolsos de los servicios sociales y las habilitaciones relacionadas tendieron a exceder las estimaciones presupuestarias y consistentemente) fueron más allá de lo significativo.

En los países donde el proceso presupuestario es domina-

¹⁶ Para una descripción de estas medidas, su contenido y limitaciones, ver Premchand (1993), capítulo 3, págs. 53-78.

do por la iniciativa los legisladores, tal como los EE.UU., la legislación fue promulgada conteniendo las propuestas Gramm Rudman-Hollings.¹⁷ Muy pronto, aún esta legislación se hizo sospechosa en términos de su impacto sobre el déficit presupuestario. Significativamente, la legislación parecería haber contribuido a prácticas engañosas ampliamente extendidas que tuvieron el efecto en una tímida acción de estimulación y una clase de alianza implícita entre el Ejecutivo y el Legislativo para circunvenir los techos de gastos y déficits impuestos.¹⁸

Así, la gran credibilidad del proceso, la cual fue ostensiblemente reforzada, se desgastó y las problemáticas fueron elevadas haciendo dudar de la capacidad de los gobiernos para gobernar y administrar políticas fiscales.

La primera prioridad en la situación (como se desarrolló hacia el final de los años 80) fue restaurar la credibilidad del proceso de presupuesto. La respuesta a esto vino en tres formas: caminos adicionales conduciendo a la imposición de la autonegación legislativa, perfeccionamiento del proceso presupuestario en países con un rol asignado para el legislativo menos dominante y una reseña general de los procesos de gobierno para procurar economías en los gastos.

En los EE.UU., donde una mayor parte de gastos de servicio de no-defensa, no-deuda, va a los titulares, la reacción apropiada debiera haber sido los cambios en la legislación dirigidos a restringir la clasificación de beneficios o a la aceptabilidad para los mismos. En todo caso, cuando la acción política decisiva para cambiar los fundamentos de los programas titulares no fue encontrada factible, se consideraba la alternativa de imponer límites exigibles en los gastos.

Así, el *Acta Presupuestaria de Exigencia* de 1991 consideró la introducción del proceso: "*paga los gastos a medida que van surgiendo*", en el cual un incremento de gastos en algu-

¹⁷ La legislación relevante es conocida como Presupuesto Equilibrado y Acta de Control de Déficit de Energía de 1985. Esta legislación incluyó normas y procedimientos que fueron intentados para asegurar algunos gastos predeterminados y a esa extensión fue diferente desde el proceso presupuestario tradicional que aspiró a guiar la formulación del presupuesto anual.

¹⁸ Para una discusión de estos aspectos, ver documento de Schick, "¿Por qué persiste el déficit?", en Premchand (1990). En particular es relevante la discusión de las páginas 50-51.

nas categorías debieran ser ajustados contra las reducciones en otras categorías de gastos o a través de una movilización adicional de fuentes. Como una parte integral de este esfuerzo fue introducido un elaborado mecanismo de separación. Estos mecanismos de separación también fueron introducidos en Rusia.¹⁹ Estas medidas fueron esperadas, entre otras, para contener la corriente que fue constantemente erosionando la credibilidad del proceso de administración fiscal.

En países como Suecia, donde el rol del legislativo en el proceso presupuestario es menos dominante que en los EE.UU., hubo un reconocimiento en el sentido de que el camino tradicional de preparar el presupuesto no era apropiado para la nueva situación caracterizada por los déficits persistentemente altos. Es por eso que se decidió cambiar el proceso presupuestario, dividiendo ampliamente el presupuesto en tres bloques, recibiendo cada bloque de departamentos una inspección intensiva una vez cada tres años.

De ese modo, el gobierno como un todo, ha sido completamente revisado cada tres años. Este acercamiento fue hecho tratando de dar una oportunidad al gobierno para conducir una revisión estratégica de las operaciones en el bloque seleccionado y determinar no solamente la escala de asignaciones de presupuesto, sino, lo que es más importante, qué programas debieran ser continuados y en qué forma. En otros países industriales, los esfuerzos han sido iniciados para emprender una consolidación fiscal –un eufemismo para rever ambas políticas de ingresos y gastos–. Tales esfuerzos involucran más política que cambios en los sistemas, técnicas y procedimientos.

Mientras que los esfuerzos anteriormente nombrados continúan, también hubo un reconocimiento amplio que ellos no debieran ser adecuados para encontrar las necesidades y así medidas más grandes fueron necesitadas para la propuesta.

Tales medidas debieran dirigirse a detener el crecimiento inercial de gastos y a minimizar las prácticas extendidas no económicas en adquisición, prácticas de personal y utilización de tecnología disponible.

¹⁹ A pesar de una implementación severa de este procedimiento de separación, el déficit continuó creciendo, debido a una variedad de otros factores afectando la economía doméstica.

Una iniciativa con respecto a esto, esperando ser implementada, se encuentra en el esfuerzo de "reinventar el gobierno" en los EE.UU. (1993) que se dirige hacia una transformación del camino en el cual opera el gobierno.

IX. Aplicación de tecnología de computadoras

Con los desarrollos en la tecnología de computación como también en las telecomunicaciones, el mundo ha tenido un inmensurable impacto beneficioso en el modo como son formulados y monitoreados los presupuestos, así como son hechos los pagos al y por el gobierno.

Estos desarrollos no fueron el resultado de cualquier averiguación de los gobiernos, aunque ellos fueron, con la velocidad usual, asociados con grandes organizaciones, receptivos a los beneficios potenciales de la nueva tecnología y los costos más bajos de operación implementados en el procedimiento. Para alguna extensión, la aplicación de la tecnología fue hecha más fácil cuando se reconoció ser menos una emergencia política que una elección más técnica, lo que no es mejor que dejarla a la burocracia.

La aplicación no fue limitada de ningún modo al mundo industrial.

Realmente, todos los países en vías de desarrollo, asistidos por los préstamos de desarrollo del sector público provistos por el Banco Mundial, hicieron inversiones masivas en la tecnología satelital y de computación y en el establecimiento de centros nacionales de información. Algunos primeros CPEs también tuvieron buenos sistemas de computación en operación en el área de las cuentas del gobierno, mucho antes de su decisión de reorientarse a sí mismos a la filosofía de mercado.

El procedimiento presupuestario en la mayoría de los países (incluyendo al nivel local) es ahora computarizado y las submisiones de presupuesto por las agencias de gastos fueron hechas sobre una base on-line o en discos flexibles más que en volúmenes de papel como fue el caso hasta ahora.

Además, la mayoría de la información estadística que fue generalmente proporcionada como una parte integral del pro-

cedimiento de presupuesto en personal, posesiones, responsabilidades, y aspectos relacionados, no es más enviado por las agencias de gastos porque esta información ya está disponible en la computadora. Así, la nueva tecnología y su aplicación han ayudado a abreviar las relaciones jerárquicas o laterales interdepartamentales en el gobierno. Como un beneficio derramado o en cascada.

También ayudó a restringir el período de tiempo generalmente dedicado a presupuestar.

Similarmente, con respecto al informe fiscal, la introducción de sistemas on-line ha ayudado a las agencias centrales a tener acceso a la información aún cuando las transacciones estén siendo hechas. Este tipo de acceso simultáneo redujo el tiempo necesario en obtener información y en los costos de transacciones relacionados. En suma, todos los países han establecido proyectos de sistemas de información detallados que permitieron un monitoreo consistente de su progreso. Aún donde los sistemas on-line no estaban disponibles y la información era procesada por computadora en un nivel menor, los nuevos sistemas probaron su ayuda para reducir las demoras de transmisión.

La tecnología de computación también facilitó la introducción de sistemas de pagos nuevos y preferidos por el usuario. Tradicionalmente, los pagos fueron hechos por medio de cash o de cheques (o por medio de entradas de libro para cuentas interdepartamentales). Sin embargo, la tecnología de computadoras ha introducido un camino más económico por medio de transferencias electrónicas.

Estas transferencias se han vuelto tan extensas que en la primer Yugoslavia casi el 80% de los pagos (incluyendo los pagos de impuestos en el gobierno) fueron realizados a través de este medio. Con respecto a los pagos en efectivo, los cuales son de trabajo intensivo, consumidores de tiempo, y caros, las transferencias electrónicas no son caras, son rápidas, y dejan una pista electrónica, facilitando la verificación contable y la observación relacionada.

Desde el punto de vista de los pagadores de impuestos, también ésto ha probado ser una ayuda minimizando el pillaje percibido y la oportunidad para la corrupción.

Además, en todos los países, los acercamientos electróni-

cos fueron utilizados para modernizar la obtención del equipo necesitado por las agencias.

En suma, la nueva tecnología comprobó una significativa asistencia promoviendo el objetivo de la nueva filosofía de management descrita anteriormente. Previamente al uso extenso de la tecnología electrónica, hubo una impresión de que la persecución del ajuste macroeconómico requirió la centralización de muchas operaciones. Esta impresión no fue sin embargo, la correcta.

Efectivamente, no hay evidencia ni en la teoría ni en la práctica para sugerir que la centralización es necesaria o conductiva a la formulación y a la implementación del gerenciamiento macroeconómico. De hecho la centralización a través de un punto pudo comprobar que también es contraproductivo.

Pidiendo prestada una metáfora del mundo musical, perseguir una administración macroeconómica es como dirigir una sinfonía donde cada instrumento (por ejemplo, tasas de interés, el suministro de dinero, los déficits presupuestarios, balance de pagos, etc.) tienen un lugar asignado y el rol de cada uno está coordinado con otros. La nueva tecnología permite a las agencias centrales monitorear las acciones de otros en un estilo cuantitativo, mientras que dota a los gerentes de una responsabilidad integrada para el planeamiento, el presupuestar y los pagos.

X. Limitaciones

La discusión precedente puede dar la impresión de que si solamente estos avances son aplicados en la administración de un gobierno, entonces se tendrá la capacidad de ubicar las problemáticas que ahora están siendo enfrentadas y son probablemente encontradas por más de un gobierno. La realidad, tal como se espera, es diferente. Es por eso que es apropiado considerar el lado responsable del cuadro. Haciendo así, deberían ser notificadas primero algunas consideraciones generales.

Los elementos anteriores que están en varias etapas de implementación han sido tomados de varios países. Parecería que ahora estos elementos están mejor vistos como diferentes

ramas de pensamiento que todavía son forjados en una fábrica con su propio modelo deliberativo de sesgo y trama. Pero, como se está ganando experiencia, están siendo señaladas algunas limitaciones fundamentales.

Una cuestión mayor es la relacionada con la aplicabilidad de un tipo de cultura colectiva (descrita anteriormente) a actividades gubernamentales. Se señala muchas veces que esta cultura colectiva es más apropiada para el mundo manufacturero, donde la organización tiende a ser pequeña y es dominada por el interés del consumidor (cuota de mercado).

Aunque esto no siempre es el caso en el sector privado, dado que las compañías pueden ser más grandes que algunos gobiernos, se argumenta que la ausencia de un programa político y las estructuras elaboradas de contabilidad hacen diferentes las corporaciones a un gobierno.

Aquí, otra vez, el argumento parecería perder algo de su validez cuando es reconocido que las corporaciones cuyos productos son comercializados en el mercado tienen su propio tipo de responsabilidad. Sin embargo, no hay contradicción en el hecho que la responsabilidad y lo relacionado con la toma de decisiones en el gobierno son diferentes de aquéllas del sector privado.

La problemática, entonces, no es una aplicación total de las prácticas del sector privado, sino elegir los elementos relevantes de aquéllas, y adaptarlas a los requerimientos de las agencias de gobierno (por ejemplo, como fue hecho en el Reino Unido en el momento de la introducción de la legislación dirigida a la conversión de departamentos gubernamentales en agencias; ver Lawson (1993).

De hecho, parecería que cada vez más, las características comunes a los sectores públicos y privados, se les está otorgando un reconocimiento mayor y las áreas de mayores diferencias organizacionales están estrechándose más día a día.²⁰

Una crítica relacionada a esto trata sobre la aplicabilidad de la contabilidad comercial al gobierno. El tipo de información traída por una hoja de balance ya está disponible en una

²⁰ Hood (1991) provee un resumen de otros críticos. Para éstos, el efecto de la nueva filosofía de administración es sólo una inyección y no sustancia, lo cual ha debido perjudicar al servicio público.

forma diferente en los gobiernos, y así la contribución adicional hecha por ésta no es digna de mención.

Mientras que esto es realmente así (y como tal no debieran tener lugar mayores reclamos acerca de la contribución de una hoja de balance), la utilidad de la misma está en permitir un enfoque propicio en la problemática y su consideración. Como muchas otras áreas, una hoja de balance (aunque sea la culminación de un largo proceso de contabilidad) es solamente una cuña que fuerza con una palanca las áreas en las que se debe mirar.

Otro cargo contra la hoja de balance es que, visto desde la perspectiva común de la persona (y así es el punto de vista de una legislatura) no se presta a una comprensión fácil. Este cargo gana un peso adicional en países donde el sector privado es algo limitado y la práctica de publicación de informes anuales financieros es aún más limitada. Mientras que la respuesta del público nunca puede ser totalmente predicha o tomada para estar en una forma estable, este cargo ilustra la necesidad para una campaña educacional dirigida a llevar el instrumento más cerca del público y hacerlo más simpático al consumidor.

También es evocado como un perfeccionamiento, que el tipo de mejoras descripto anteriormente ha sido llevado a cabo más como una parte integral de la reestructuración del sector público mismo, que como mejoramiento del control financiero. De algún modo esto ilustra la complejidad de la situación y muestra que el problema mismo no debiera ser visto como un problema técnico sino como uno que se infiltra a lo largo y lo ancho de gobierno. Ahora se reconoce que cada uno de los actos de gobierno tiene un impacto inmediato o a mediano plazo en gastos y como tal efectos en todo el gobierno.

Por eso, esto requiere que el problema de la administración de los gastos sea visto como el de la reestructuración del sector público mismo.

Más específicamente, cada una de las áreas también necesita ser examinada de tal forma que las líneas faltantes puedan ser identificadas y ubicadas. La introducción de la nueva filosofía de administración requiere, como mínimo, un grado de sofisticación organizacional y perfeccionar técnicas de contabilidad. Además, éstas están basadas en la cultura administrativa del país.

La mayoría de los países han tenido tradicionalmente un control financiero altamente centralizado que estaba basado en dos premisas: el control debiera estar en manos del Ministerio de Finanzas (sin considerar el contexto), y que mayor control debiera ser ejercido en las etapas de pago.

Aunque la ineficacia de estos acercamientos ha sido probada un tiempo y luego nuevamente, la aceptación de la filosofía de la administración descentralizada y el manejo financiero han sido muy lentos; es decir, tan lentos, que debiera parecer que ahora hay dos ideologías en competencia aspirando a una empresa contenida en los gobiernos.

En un sentido, hay una visión tradicional; en el otro, una nueva ola de pensamiento y experiencia que indica (basada en una experiencia probada), que en grandes organizaciones como el gobierno, la implementación exitosa de cualquier política requiere la participación activa de todas las instituciones (encargadas de la responsabilidad de implementación) en todas las etapas de la administración. También, la crisis económica periódica ha tendido a fortalecer las manos de los centralizadores.

Es por eso que se reconoce que la aceptación de la nueva filosofía incluye la severidad de las conexiones con las tradiciones y pasar a un mundo que parece, desde el punto de vista de unos pocos, demostrar su superioridad por sobre el pasado.

Pero entonces puede ser argumentado que la efectividad de modelos pasados ha sido probada en la mayoría de los casos; la problemática es la elección de una de las alternativas de cursos de acción, tanto como el paso de conversión. El paisaje de alternativas, sin embargo, es relativamente árido y no hay mucho que esté disponible, que no sea otra cosa que la adaptación a la administración descentralizada.

La introducción de la nueva filosofía de administración debiera, sin embargo, tener el potencial de contribución para la proliferación de agencias con reminiscencias de los '70 cuando las empresas públicas en forma similar dominaron la escena fiscal.

Esto, por lo tanto, puede contribuir a un presupuesto que esté dominado por las transferencias a agencias relacionadas a programas individuales acreditados.

Tal descentralización debiera tener una atracción más grande si es vista como una etapa preliminar en la eventual transferencia de las agencias al sector privado.

Pudo ser, argumentado que una agencia que ha adoptado una actitud totalmente comercial debiera ser gradualmente desvinculada del presupuesto y eventualmente del sector público.

Mientras tanto, debería ser necesario especificar las estructuras de control, las que naturalmente deberían ser atraídas desde el principio del largo de brazos (financiación provista por el presupuesto del gobierno y el control día-a-día dejado a las agencias juntamente con el ámbito total de la contabilidad parlamentaria más la reminiscencia de la fórmula de Morrison en el Reino Unido durante los fines de los '40 y a principios de los '50 en la entonces vinculación desarrollada entre el gobierno y las empresas públicas) entre las agencias y los Ministerios patrocinadores o políticos. Esta estructura detallada necesita una atención adicional.

Como para la contabilidad comercial, la problemática también son las lentas transmisiones de las prácticas del mundo comercial a la organización del sector público. En el mundo comercial, el principio y las prácticas de administración de la contabilidad que mantuvieron el predominio durante los '50 a través de los '80 han dado el camino para nuevos acercamientos.

Ahora se recalca que la administración de contabilidad, la cual enfatizó la computación de los costos (que a su vez es buscado para ser aplicado a las agencias de gobierno), estuvo dependiendo de los costos personales y de los de inventario como los elementos mayores que necesitaron ser cuantificados.²¹

Con la transformación gradual del proceso tecnológico, ningún elemento es considerado significativo por más tiempo. Por otra parte, los nuevos acercamientos, particularmente lo que es llamado como CAM-I (manufactura internacional asis-

²¹ El problema mayor con este acercamiento es que solamente computa el costo de producción e ignora los costos de no-producción, lo cual debe ser sustancial en los gobiernos.

tida por computadora), enfatizan la medida de los costos en términos de tiempo.²²

Mientras que estos avances están siendo realizados, los standards de contabilidad que algunos quieren establecer en las agencias de gobierno ponen énfasis, todavía, en los procedimientos de la contabilidad de agencias y la contabilidad relacionada más que en la medición de costos y administración. Parecería que los esfuerzos por la introducción de la nueva filosofía de administración también debieran hacerse para introducir técnicas de contabilidad y permitir el establecimiento de standards de costos más precisos. Efectivamente, la contabilidad o la rendición de cuentas debiera ser algo hueco con la ausencia de tales standards.

Mientras que la introducción de los principios de mercado y la estabilidad son probablemente para fomentar competitividad entre las agencias, no necesariamente contribuyen a reducir el crecimiento de gastos en el gobierno. Por otra parte, tal facilidad de control provee más justificación para la eventual privatización de estas agencias.

El caso de fortalecer los controles es, sin embargo, diferente en aquellos lugares que están sometidos a mayores críticas por las problemáticas que son ubicadas y aquéllas que no lo son. Los controles de salud representan un área donde la cara humana del control emerge como más importante, y dada la elección entre necesidad y restricción financiera, se le debe dar prioridad a la primera.

Esta característica, que es dominante en la vida personal, también es extendida al gobierno. Ningún gobierno puede ganar confianza en las personas, si éstas están ansiosas con respecto a la accesibilidad del gobierno en proveer el costo del cuidado médico efectivo.

Esto último involucra el ejercicio de un juicio ético que el practicante médico no está entrenado para realizar, tampoco hay un núcleo de directivos gubernamentales aceptados, que pongan los parámetros para tal juicio.

²² Bajo este acercamiento, los costos para un tiempo dado son asumidos de ser fijados. La única cosa que es variable y controlable es el tiempo tomado en un proceso y el beneficio es visto en términos de reducir el tiempo gastado en el proceso. Ver DRUCKER (p. 309), 1992.

Crecientemente, además, esto se ha convertido en un dilema social y moral, una materia legal frecuentemente sujeta a una intervención judicial. En las circunstancias es solamente ajustado que la estructura de controles no busca ubicar una problemática que de lejos no ha sido resuelta por la sociedad misma.

Aún como estructura técnica, se señala muchas veces que el concepto de presupuestar globalmente se ha convertido en una clase de ejercicio de contabilidad que, internamente, alcanzó un punto donde se convierte en inefectivo y en un techo.

Más bien es visto como un inocente rito anual de transición representado rutinariamente; por otra parte, si es rigurosamente reforzado, trabaja como disuasivo contra el desarrollo tecnológico posterior.

Si el proveedor del cuidado médico es prevenido financieramente para explorar los beneficios de las nuevas fronteras de la investigación médica, entonces aquella investigación está llevada a convertirse en más lenta y alcanza un freno aún durante el corto plazo. Esto entonces pudo ser el precio más alto que la sociedad paga por no tener asignadas más fuentes para el cuidado médico.

Además, se sugiere que cuando estos límites de presupuestos globales son alzados a causa de un mejoramiento en las finanzas del gobierno o adeudando a los cambios de prioridades, la tasa de crecimiento de gastos debiera recuperarse como si un resorte espiral hubiera sido soltado.

Otra faceta de controles que aparecen tener un efecto mínimo, se refiere al incidente de fraude. Éste, que tradicionalmente fue visto como una manipulación técnica envolvente de normas o defalco de fondos por los miembros, ahora es visto como un fenómeno donde el tercer partido fuera del gobierno explota las regulaciones para hacer ganancias monetarias sustanciales.²³

²³ Ver, por ejemplo, la definición de fraude por la Comunidad Europea: "El fraude cubre cualquier infracción, intencional o no, de una provisión legal cometida por personas privadas o sociedades teniendo consecuencias financieras adversas para el presupuesto comunitario". Ver Informe Final (1987) de las Comunidades Europeas sobre "Medidas más firmes para luchar en contra del fraude que afecta al presupuesto de la comunidad".

Para minimizar esto, han sido escritas más regulaciones, pero la experiencia sugiere que debiera haber una vinculación inversa entre el número de regulaciones y el incidente del fraude.

También se argumenta que el costo del control emergente desde los nuevos acercamientos no es más una materia de rutina.

Las estimaciones de tales costos en los EEUU oscilan desde el 2 al 13% del gasto total de los servicios médicos. Mientras que estas estimaciones deben dejar una cuota para decidir en términos de su consistencia técnica, etc., no hay negación en el sentido de que el pago a terceros partidos y el mantenimiento de la información que debiera facilitar el costo de los servicios se haya inclinado al establecimiento de una creciente burocracia.

Sin embargo, si estos costos son mensurados como beneficios adicionales, es una materia diferente esperando el veredicto de la justicia.

Los paquetes de reducción de déficits ofrecieron una solución temporaria pero no inspiraron confianza ni en las agencias gastadoras ni en el público más amplio. En 1990 el Acta de Ejecución del Presupuesto en los EEUU fue implementada sin invocar los procedimientos de retiro, pero fue rápidamente reemplazada por otra legislación cuando cambió el gobierno. La aplicación de procedimientos de retiro en RUSIA resultó, sin embargo, como se notó anteriormente, inefectiva, cuando fue empañada por los créditos masivos extendidos a empresas estatales.

El experimento sueco está todavía en su "infancia" y desde la introducción del nuevo procedimiento muchas medidas suplementarias dirigidas a reducir los pagos orientados al bienestar tuvieron que ser tomadas. Como una técnica, su promesa permaneció para ser llevada a cabo.

De la introducción de la tecnología de computación se esperó que proveyera facilidades para el almacenamiento y la rápida recuperación de datos, pero más importante aún, se esperó quebrar viejas reglas y crear nuevos caminos de trabajo. El primer objetivo fue generalmente alcanzado mientras que el último, la experiencia lo demuestra, no estuvo a la altura de las expectativas. Esto fue así porque la nueva tecnolo-

gía fue vista como un dispositivo auxiliar apoyando los procedimientos existentes más que como un sistema para reemplazar los procedimientos. Esta ejecución inadecuada tiene menos que ver con cualquier disgusto basado en consideraciones ideológicas, pero fue más dependiente de la disponibilidad de fuentes financieras.

XI. Evaluación

No obstante las limitaciones precedentes relacionadas y como todavía hay poca experiencia, es apropiado hacer una evaluación objetiva de los nuevos desarrollos. Tal evaluación puede realizarse a dos niveles:

primero, aceptando los parámetros asumidos por las nuevas técnicas de evaluación sobre la base de los resultados, y

segundo, formular una evaluación más trascendental que va entre los parámetros de los nuevos desarrollos. El último involucra la formulación de una respuesta a la pregunta más importante: Adopte estas técnicas o innovaciones, ubique adecuadamente todos los problemas corrientes, y si la respuesta está en negativo, ¿cuáles son los que faltan ubicar?

Este aspecto es considerado en la sección siguiente. Pero la respuesta tentativa es que estas técnicas no ubican los problemas corrientes y la tarea inmediata debe ser la identificación más precisa de las problemáticas y la formulación de prioridades para la implementación.

Desde un punto de vista de evaluación técnica, deben ser especificados cinco criterios:

- impacto en la tasa de crecimiento de gastos,
- eficiencia en gastar,
- costos reducidos de control,
- mayor responsabilidad, y
- la capacidad de transmisión (como una característica built-in) de tal forma que debe ser considerada la viabilidad de aplicar estas técnicas a otros países.

Los resultados son resumidos en la *Tabla 1*.

Todas las categorías de mejoramiento tienen un impacto positivo en la responsabilidad, aunque, como es esperado, los

paquetes de reducción de déficit, en vista de su pobre implementación, tienen muy poca contribución en este aspecto en la medida que el impacto concierne a la tasa de crecimiento de gastos y a la eficiencia en gastar. La experiencia ofrece un cuadro mixto, en el que las áreas primarias son aquellos desarrollos en la aplicación de los principios de mercado, el mejoramiento en los controles sectoriales, y los paquetes de reducción de déficit.

Mucho, sin embargo, depende de la extensión de la aplicación.

Estos desarrollos no deben haber tenido algún impacto medible en el costo de control. De hecho, tanto la aplicación extendida del sector de controles, tal como el sector de la salud, pudieron, a corto plazo, tener un efecto de incremento del costo o gasto de control, aunque debieran ser considerados como un tipo de inversión para reducir la tasa de crecimiento de los gastos y perfeccionar la eficiencia en el gastar.

Más significativamente, parecería que si los criterios indicados en Tabla 1 fueran aplicados a los sistemas existentes, su rendimiento (ambos en términos absolutos y comparativos) debiera ser pobre. Así, los nuevos desarrollos ofrecen un considerable potencial para avances ulteriores y para una eventual estructura del sistema de administración de gastos efectivos.

La problemática surge, como Lawson²⁴ observó, de lo siguiente: "si un país puede hacer esto, ¿por qué no todos? O como el carácter novelesco de Prof. Higgins en *Pygmalion* de Bernard Shaw, indicó con firme convicción, que lo que era bueno para Demóstenes debiera ser bueno, obviamente, para Elisa Doolittle.

En otras palabras, cómo estos desarrollos pueden ser adaptables en otros países que tienen los mismos problemas, aunque la magnitud difiere de un país a otro. Los economistas con una orientación cuantitativa tienden a creer que algunos de estos principios son universales y como tal debieran prestarse a una aplicación más fácil en otros países.

Sin embargo, las innovaciones presupuestarias son muchas veces para un país y situación específicos, o, en otros casos, formuladas para tratar los problemas del país y su expor-

²⁴ Lawson, pág. 509, 1993

tabilidad, pero –la experiencia lo muestra–, nunca han sido tomadas en consideración. Es decir, debiera ser observado que todos los factores culturales, históricos e institucionales (los cuales son verdaderos y únicos para cada país), aún así no son cuantificables. Estos factores son capturados ampliamente en el léxico de las escuelas públicas políticas en el término de “cultura administrativa” o en la dicción de los economistas como los factores que contribuyen a la eficiencia x o a la ineficiencia x .

La experiencia de los ‘80 muestra que no obstante los acercamientos comunes en la aplicación y utilización de la tecnología moderna, dos características señalan la necesidad de un paquete de mejoras cuidadosamente formulado acomodado únicamente a las características de cada país.

Primero, mientras que los gobiernos miran por encima de sus hombros para seguir los que otros países están haciendo en similar situación, ellos generalmente son rápidos para identificar las disimilaridades en la situación más que las similitudes.

Ellos tienden a creer que sus problemas son únicos y como tal, soluciones que funcionaron en otros países no deberían funcionar en sus situaciones.

Segundo, aun cuando las ideas de sistemas son trasplantados (con muy poca adaptación), debiera aparecer (como lo muestra ITALIA con el presupuestar congresional e India con el presupuesto de rendimiento) que ellos permanecen en una corriente separada para ser integrados con el sistema tradicional.

Así, mientras la naturaleza común de los problemas fiscales y el ancho contorno común de las instituciones en los países, en principio, debiera fomentar un acercamiento a la administración de gastos comunes, en la práctica, sin embargo, muchas veces hay un camino nacional de conducción de las operaciones gubernamentales. Es por esta razón que no hay un camino europeo o asiático de administración de gastos, aunque siempre hay un camino italiano o indio de administración.²⁵

²⁵ Este área de investigación de las culturas administrativas, la cual es relativamente de origen reciente, ha tenido que desarrollar una estructura viable

Ambos factores enfatizan la necesidad de adecuar la preparación aplicando los principios de nuevas técnicas a un país con énfasis particular en indigenización.

de análisis. Ver estudios de PYE y PUTNAM, los cuales ofrecen dos ejemplos excelentes de trabajos pioneros en este área.

Tabla 1: Evaluación de los cambios recientes en la administración de gastos

categoria	impacto sobre la tasa de crecimientos de gastos	eficiencia en el gasto	costo reducido de control	mayor responsabilidad	capacidad de transmisión incorporada
filosofía de la nueva administración	insignificante	oportunidad considerable	impacto muy pequeño	mejoramiento sustancial	depende de instituciones locales y cultura administrativa relacionada
tipo comercial de contabilidad	insignificante	impacto insignificante	sin impacto	característica más significativa	puede ser fácilmente extendida a cualquier país
aplicación de principios de mercados	pudo haber un impacto sustancial dependiendo de las áreas de actividades donde estos principios son aplicados	promociona eficiencia	impacto dudoso	promociona más responsabilidad	puede ser extendida a otros gobiernos
controles sectoriales	podieron disminuir la tasa de crecimiento considerablemente	promociona eficiencia	impacto dudoso	conducente hacia mayor responsabilidad	puede ser extendida a cualquier gobierno
paquetes de reducción de déficit	podieron disminuir la tasa de crecimiento de gasto	dudoso	dudoso	impacto insignificante	dudoso
aplicación de tecnología de computadora			dudoso	conducente hacia mayor responsabilidad	puede ser extendida a cualquier organización gubernamental

XII. Problemáticas no ubicadas

Las problemáticas que no han sido específicamente ubicadas por las innovaciones descritas arriba deben ser analizadas en términos de áreas funcionales, factores administrativos, áreas geográficas, o en términos de categorías económicas (tal como los países en desarrollo y los países industrializados).

Sin embargo, para esta propuesta se adopta una combinación ecléctica y, dependiendo de su importancia, se discuten todos los factores.

Un vistazo superficial a los gastos públicos de muchos países -independientemente de su categorización económica-, muestra que los gastos han estado creciendo con tasas que varían, reflejando:

- la población anciana (y los beneficios extendidos a ella)
- el desarrollo de tecnologías costosas (particularmente en la salud, en la energía y en los sectores de defensa),
- los intereses consumados o protegidos por la ley (como las democracias aumentan su número, el rol de los intereses consumados tiende a dominar la toma de decisión económica y fiscal),
- la conveniencia innata y la necesidad inherente para muchos tipos de gastos (gastos de defensa, seguridad interna, infraestructura social y económica),
- las decisiones naturales, todavía no totalmente controladas de las burocracias para expandir sus imperios y los servicios administrativos y judiciales para buscar y procurar -generalmente sin considerar los costos-, anualmente los beneficios adicionales (este aspecto ha sido y continúa siendo analizado por la Escuela Pública Elegida)
- los factores asociados.

Probablemente ninguno de estos factores desaparecerán ni tendrán menos importancia durante el resto del siglo o a principios del siglo que viene. Algunos tipos de gastos probablemente crecerán más lentos en algunos países que en otros, y así la necesidad de aplicación de diferentes controles debería continuar.

Este es el caso, donde debiera aparecer que algunos aspectos significativos de crecimiento de gastos no están totalmen-

te ubicados en el rango de perfeccionamiento considerado más al principio.

Aunque son todos de estas áreas, solamente cinco importantes áreas son propuestas para ser consideradas. Estas son:

- (I) abandono (esparcir la carga) de programas existentes;
- (II) problemáticas relacionadas con los pagos obligatorios y de transferencia;
- (III) surgimiento del regionalismo y la necesidad para una estructura de administración coherente de gastos generales;
- (IV) factores contribuyentes y el procedimiento de circunvención; y
- (V) vinculaciones legislativas y ejecutivas y lo que controla cada uno.

La enumeración consecutiva de estas áreas no representa prioridades implícitas, sino que refleja más el análisis de conveniencia.

XIII. Abandono

Dos características parecieran tener dominada la administración de las finanzas del gobierno durante los últimos años.

Aunque ambas características son algo tradicionales, su importancia ha comenzado recientemente a recibir un reconocimiento adicional. Esto se refiere a la falla de reconocer la vinculación entre la provisión de servicios por el Estado y la necesidad de pagar por ellos, por una parte, y por la otra, la falla de abandonar programas y proyectos después de que ellos hayan cesado de ser de utilidad productiva.

Como una parte integral del último, los gobiernos también han sido lentos en reconocer los métodos menos costosos para hacer la misma parte del trabajo aún cuando las opciones son obvias.²⁶

²⁶ Un simple ejemplo ilustra esto. En todos los países, los estudios demuestran que el uso de papel moneda para denominaciones más bajas es un mé-

Esta negligencia tiene diversas razones, algunas de ellas reales, mientras que otras están más basadas en las percepciones que en los hechos corrientes.

En la primera categoría debiera ser notado el tiempo ajustado o comprimido en la preparación del presupuesto donde la investigación preferida es ver el incremento (o decremento) propuesto para el año siguiente. A pesar de la disponibilidad de información, gracias a la tecnología de la computadora, este aspecto continúa siendo gobernado por consideraciones miopes.

Esto está compuesto por la percepción de que cada programa o proyecto ya tiene una clientela establecida y, como tal, probablemente en la parte de la legislatura se muestran reacios a resignar cualquier parte de lo que se está haciendo.

En las circunstancias, el ala del ejecutivo del gobierno prefiere mantener el status quo y los programas no económicos continúan, ganando cada año legitimidad adicional por el hecho transparente de la existencia.

Fue parcialmente en reconocimiento a los factores antes mencionados, que los esfuerzos se realizaron para forzar una consideración explícita del impacto de las prácticas anteriores durante el proceso del presupuesto.

Así, con las Leyes de Sunset, fueron introducidas la imposición de techos en los gastos funcionales (un tipo de envoltura o cubierta) y una evaluación, como medidas que debieran inducir al legislativo y al ejecutivo a revisar más profundamente los programas y las prácticas anteriores.

El esfuerzo del gobierno sueco para introducir un presupuesto trienal también debe ser incluido en esta categoría.

Retrospectivamente, sin embargo, debiera parecer que los anteriores grupos de investigación no tuvieron los resultados deseados. Las Leyes de Sunset consiguieron efectivamente

todo caro, y un método más económico debiera ser para sustituirlo por la acuñación, la cual tiene vida más larga que la moneda. Por ejemplo, en los EEUU, la vida de la moneda corriente de un dólar papel es estimada alrededor de dos años, mientras que la vida de un dólar moneda, en el caso de ser introducido, debiera ser alrededor de tres décadas. No obstante esta ventaja obvia, las monedas dólar no están en circulación ahora. Hay muchas prácticas similares que continúan en el gobierno, solamente porque no reciben ninguna atención.

una oportunidad para extender las leyes por un período ulterior casi sobre una base rutinaria. Los techos, como se notó anteriormente, no localizaron los factores de crecimiento fundamentales o implícitos gobernando las dinámicas de los programas.

Excepto en Australia y en una extensión menor en Canadá, los techos o topes probaron ser ayudas de franjas de corto plazo. Pero la rápida terminación de algunas de las investigaciones (por ejemplo, como en Canadá con respecto al presupuesto de cobertura), revivió esperanzas para las agencias de gastos que, si solamente ellos fueron pacientes y esperaron por un cambio político, el negocio debiera volver a prácticas normales (lo cual se hizo).

La evaluación se transformó en un instrumento que fue más extensamente usado por las agencias estatutarias de auditoría que por agencias de gastos. Posteriormente, la mayoría de los esfuerzos en contener gastos obligatorios fueron concentrados, en los países industrializados, apuntalando el status financiero de los sistemas de seguridad social a través de la revisión de las tasas de contribución, mejor que a través de cualquier cambio mayor (hasta principios de los '90) en la escala de los beneficios.

En los países en desarrollo, la imposición de medidas de reducción probaron ser más problemáticas. Los programas de desarrollo, los cuales fueron hasta ahora alabados como senderos de la salvación económica, no pudieron ser proclamados repentinamente sino como experimentos costosos con beneficios dudosos. Así, en el contexto, el elemento burocrático natural de autodefensa tuvo la mejor situación y los cortes fueron hechos más en lo accesorio que en la sustancia. Mientras tanto, sin embargo, ayudados por el confort financiero logrado desde las ganancias de la privatización de las grandes empresas públicas, los gobiernos continuaron en todos los casos sus políticas fiscales sin mayores cambios en los programas tradicionales. El impacto de ajuste cayó en los gastos de capital y en el sector de la empresa pública.

La experiencia de los primeros CPEs revela un cuadro diferente. Los países tales como Argelia, China, las primeras Repúblicas de la Unión Soviética y Vietnam, encontraron difícil cambiar sus programas de gastos.

El mayor progreso fue hecho, sin embargo, en algunos países en las privatizaciones y, en cualquier evento, con la división de los vínculos financieros formales entre el presupuesto del gobierno y las empresas, las vinculaciones sustituidas desde el sistema presupuestario al sistema bancario del país. Aquí, otra vez, la experiencia tradicional del Estado como promotor de la actividad económica y sistemas de valor relacionados previnieron cualquier cambio mayor en los principios implícitos gobernando la composición de los gastos públicos.

En algunos países, notablemente en Polonia, y más recientemente en Rusia, se hicieron esfuerzos para reducir la pesada carga de los subsidios.

La experiencia anterior sugiere que el perfeccionamiento en finanzas públicas no puede ser limitado a la reorganización del sector público o a la movilización adicional frecuente de fuentes a través de la tasación.

En las circunstancias, los gobiernos deben ser forzados, como en el pasado, a mirar al interior y procurar economías conjuntamente con sus operaciones. Tales economías están comprometidas a ser limitadas si a ellas se las considera en términos de cambiar el enfoque de algunos programas.

Más significativos, los gobiernos deben abandonar algunos programas que han sobrevivido a su utilización, o han probado ser antieconómicos, a través de la aplicación extensa de la mencionada filosofía de mercado, referidas al principio de nulidad económica. Si, sin embargo, la experiencia pasada no es repetida, debiera ser necesario emprender un fortalecimiento sustancial de los procedimientos de administración de gastos.

A un nivel técnico, debiera ser necesario hacer una evaluación interna y obligatoria.

Tal evaluación, si está para ser efectiva, tiene que ser vinculada con el proceso presupuestario y cada presupuesto anual debiera indicar en detalle los programas que son propuestos para ser abandonados y su efecto en el presupuesto.

Para restaurar la credibilidad, tales presentaciones debieran ser explícitamente auditadas cada año y los resultados de aquella auditoría deberían ser una parte integral de la exposición del presupuesto anual.

También debe ser reconocido que los esfuerzos dentro del gobierno no debieran tener el efecto deseado, a menos que estén complementados por una evaluación crítica de las actividades de gobierno por los medios de comunicación, los inversores y el público.

XIV. Pagos obligatorios y transferidos

Los gastos obligatorios se refieren a aquellos programas gobernados por fórmulas que están asentadas en la ley y en los que el gasto no está necesariamente restringido en la asignación anual y los procesos de gasto. Estos programas en parte se refieren a transferir los pagos a otros niveles de gobierno y las problemáticas relacionados con eso son consideradas en la siguiente sección.

Los otros programas obligatorios se refieren a una vasta categorización de beneficios que han recibido una característica prominente de un estado de bienestar y fueron dirigidos a mejorar la injusticia social que se ha acumulado a través del tiempo.

Los beneficios médicos discutidos al principio se refieren solamente a la más comúnmente reconocida punta del iceberg (de estos pagos obligatorios que se extienden desde los beneficios de maternidad y por casamiento hasta un montón de otras prácticas que cubren las necesidades día-a-día de una familia reconocida como debajo de la línea de pobreza).

Además del crecimiento constante en los gastos obligatorios en todos los tipos de países, los mecanismos de control dirigidos a regularlos, le siguieron los principios tradicionales de verificación del tiempo de pago y cambios de criterio de aceptabilidad durante los periodos de crisis financiera. Aunque más recientemente hubo un intento para imponer legislativamente determinados techos, su impacto no ha sido significativo.

Sin embargo, mientras tanto, como se notó en un principio, el sector de los servicios médicos recibió más atención. La relativa falta de acción en vistas del gasto obligatorio es atribuido en parte a las decisiones del legislativo de proveer beneficios a través de la normativa de la ley que no es influen-

ciada por las consideraciones de la disponibilidad anual de fondos.

Así, conjuntamente con los pagos de salarios e intereses se transformaron, en el primer cargo de fondos disponibles independientemente de otras necesidades. Esto, a su vez, ha inducido a una actitud indiferente en las alas ejecutivas del gobierno, particularmente entre los "presupuestadores", quienes tienden a visualizar esto como un área, donde la iniciativa y aún la administración son mayores que con la vigilancia del legislativo.

Pero ni los legislativos ni los ejecutivos son nombrados para admitir errores en la política pública.

El resultado es una serie de estratos de beneficios y una estructura indiferente de control que ni ha sido capaz de asegurar la responsabilidad o de prevenir el fraude masivo por los elementos inescrupulosos de la sociedad.

Esto, sin embargo, no puede ser esperado ni permitido que continúe.

Primero, en los años venideros –dados los asuntos para la justicia social, la cual se ha transformado en un punto de reunión para las políticas fiscales–, es probable que se extiendan redes sociales de seguridad. Los gobiernos debieran inclinarse a promocionar los programas de seguridad social como una parte de los programas de gobierno (aún organizado fuera del presupuesto) o, como en Chile, organizado en el sector privado.

Mientras que tales programas de seguridad social son probablemente para ganar excedentes financieros en el corto plazo (basado en los cálculos actuariales), como gran parte de la población envejece, los programas debieran buscar un relevo financiero desde los gobiernos.

Segundo, la mayoría de los beneficios o servicios pueden ser provistos por agencias no-gubernamentales, pero financiados por gobiernos. Esto debiera enfatizar la necesidad de un sistema de administración de gastos que esté más orientado a negociar pagos con el tercer partido en una manera más efectiva, y

Tercero, aún donde los servicios son provistos directamente por las agencias de gobierno, como es el caso de los servicios médicos en todos los países en desarrollo, es probable

que los costos (dados por la naturaleza intensiva del trabajo de los servicios) debieran crecer desproporcionadamente a los servicios.

En tal situación, la demanda reunida debiera ser para una administración más efectiva de gastos.

En vista de la utilidad limitada de los esfuerzos hechos, debería haber más presiones para más esfuerzos substanciales y creativos dirigidos a fortalecer los sistemas y controles operacionales.

Haciendo estos esfuerzos, no deben perderse de vista cuatro aspectos:

a) *Sistemas de control* que deberían cubrir naturalmente todos los programas, aunque tomando en cuenta las características de cada programa. Tal reconocimiento permitirá un equilibrio entre la política y los aspectos administrativos de un programa. La legislación del programa necesita ser revisada periódicamente para incorporar los beneficios de evaluación. Además, la factibilidad de incorporar cláusulas de disparo que impongan una acción rápida si los gastos en las categorías especificadas exceden los porcentajes del presupuesto, debieran ser consideradas preferentemente en lugar de la separación a un nivel agregado.

b) *La estructura reguladora* que dirige los pagos debiera buscar un equilibrio entre el entusiasmo de un administrador para especificar las minucias tanto como para asegurar la condescendencia uniforme y el deseo de los receptores de tener regulaciones más simples y comprensivas. La experiencia muestra que asegurar tal equilibrio nunca ha sido una tarea fácil, pero una falta de acción en este frente probablemente pruebe ser más caro que beneficioso.

c) *Los controles dirigidos* a disminuir el fraude no han probado ser efectivos. Mientras que la confabulación entre dos partidos no siempre puede ser detectada por la rendición de cuentas y el proceso orientado hacia los controles, al parecer algunos programas (por ejemplo cupones de alimentos) pueden ser mejor administrados a través de las cartas electrónicas a los receptores. Las cartas dejan una mejor pista de rendición de cuentas y se prestan a un monitoreo más informado. Así, una parte más grande de la administración de gas-

tos debiera consistir en la aplicación de rápidos avances en la tecnología; y

d) *Los gobiernos deberían publicar* periódicamente el costo de los controles financieros y su efectividad, ambos, para estimular la acción interna y como una baliza acerca de las operaciones gubernamentales.

El suceso de los sistemas de control con respecto a los pagos obligatorios en parte depende de la apertura con la cual aquellos controles son administrados.

XV. Regionalismo

Las relaciones financieras centrales, regionales y locales en un número de países han tenido una creciente fatiga durante la última década y a comienzos de los '90. Las razones para este cansancio son varias, además de los factores económicos y financieros, y deben ser encontradas en los factores constitucionales, legales y políticos. También ha contribuido a esto el surgimiento de una identidad regional como una señal de nacionalismo de sub-nivel. Estos factores tuvieron que ser considerados por los gobiernos centrales en los esfuerzos para fortalecerse tanto financiera como organizativamente, por la ostensible razón de que la administración efectiva macroeconómica del país es más viable desde un gobierno central.

El cansancio y la fragilidad de las vinculaciones pueden ser ilustradas con un número de experiencias. En el Reino Unido, las vinculaciones financieras entre el gobierno central y el local fueron sujetadas al mínimo de un cambio legislativo por año durante los '80.

Una de las mayores consideraciones en todos estos cambios legislativos fue proveer más salvaguardas para el centro y medidas adecuadas para controlar operaciones locales.

En Italia y España, un nuevo nivel de gobiernos regionales fue establecido en los '70 y en los '80 respectivamente, pero la centralización de ingresos y la descentralización de las responsabilidades de los gastos contribuyeron efectivamente a un grado mayor de dependencia regional con el centro. En el caso España, la creación de regiones contribuyó a un nuevo estrato de gobierno que funcionó, para todos los intentos y

propuestas, como un microcosmos del gobierno central sumado al costo general de la administración.

En Italia, los objetivos macroeconómicos para el gobierno central fueron archivados, en parte, a expensas de las finanzas regionales, en los que la transferencia de fuentes proyectadas no ha tenido lugar, forzando así a los gobiernos regionales a incurrir en magnitudes crecientes de atrasos en los pagos –un fenómeno conocido como “deuda escondida”.

También varias localidades han quebrado y en algunos casos sus deudas tenían que ser tomadas por el gobierno central.

En India, que ha sido una federación practicante por más de seis décadas, un estudio reciente ²⁷ ha indicado que el sistema de devolución no había localizado efectivamente la problemática de la equidad o del balance fiscal a nivel estatal.

En China, durante los años recientes, el sistema de contrato que prevaleció durante la mayor parte de los '80, generó prácticas regionales que contribuyeron a desigualdades regionales mayores y fueron también muchas veces una variante considerable de los objetivos del gobierno central, en numerosas ocasiones contrarias a las intenciones del mismo.

En estas circunstancias, al desarrollarse vínculos financieros más duraderos entre el gobierno central y el provincial, los gobiernos comienzan a ser más problemáticos.

En las primeras repúblicas de la Unión Soviética, la experiencia durante los últimos dos años sugiere que los objetivos de la estabilización macroeconómica fueron alcanzados, si no en todos, en parte, a expensas de los gobiernos regionales y locales. Las constituciones iniciales tendieron a transferir más responsabilidades de gastos a las regiones, pero no proporcionando las fuentes de ingresos. La respuesta regional a esto fue retener los tributos recaudados para no transferirlos al gobierno central.

En otra parte, como en Etiopía, las regiones dotadas de poder bajo la nueva constitución para separarse de la Unión han introducido una nueva era donde técnicamente las regiones están a la par, en todos los aspectos, con el gobierno central.

²⁷ Ver Row, Govinda y Sen (1993). Ellos concluyeron que “las desigualdades” en los niveles de gastos no han mostrado ninguna tendencia hacia la convergencia (pág. 135).

La experiencia de la sección anterior muestra que mientras se afirma el comentario sobre la fragilidad de las vinculaciones existentes es mejor ser el precursor de los desarrollos en el futuro que tener que adoptar ya una forma coherente.

Ella también nos indica la importancia y la necesidad de realizar esfuerzos más rigurosos y continuados en tres áreas.

Primero, como ha sido en el pasado, hay una urgencia para lograr una mayor congruencia entre las fuentes de ingresos y las responsabilidades de gastos. Mientras se centralizan los gastos, los ingresos debieran contribuir a tensiones regulares que pueden compensar las ganancias percibidas por la estabilización macroeconómica.

La devolución legítima, que se destina para la distribución, no debiera ser vista solamente como legítima, sino como la única legítima.

Esto requiere que la distribución de fuentes de ingresos debiera ser gobernada por criterios objetivos determinados por una organización cuasi-judicial.

Segundo, la mayoría de los gobiernos regionales y locales en muchos países no lo hacen así todavía, porque tienen sistemas de administración de gastos bien desarrollados. Los procesos de presupuesto necesitan reforzarse considerablemente, si es que se piensa aplicar estos desarrollos en estos niveles.

Tercero, la búsqueda de objetivos de la administración macroeconómica en un contexto descentralizado debería requerir el desarrollo de una red de información más sofisticada que provea, en una base regular, información fiscal a los hacedores de política a nivel central.

El rol del gobierno central debiera ser visto más como una guía consultiva y abastecedora en las direcciones y el contenido del mejoramiento necesario en el sistema de administración de gastos. La coordinación debiera ser promocionada en lugar de ordenar sumisión o condescendencia.

XVI. Circunvención

Si es como señaló Shakespeare, que la acción es elocuencia, la experiencia de algunos países también muestra que el go-

bierno no es menos adepto que los particulares a la explotación de excusas o de leyes para ganar ventajas temporarias. La ley de presupuesto nunca ha sido precisa o exhaustiva y fue propuesta más como guía para la acción administrativa, que como código obligatorio de conducta que también incluyó la imposición de severas penalidades en el evento de la violación.

Aunque los países con orientación de ley civil prestaron mayor atención –en virtud de su tradición– para la preparación y la observancia de una ley de presupuesto orgánico, que los países de ley de derecho consuetudinario, siempre fue reconocido que la jurisprudencia de la experiencia fue una mejor guía que la actual redacción de la ley.

Específicamente, en vista a la administración de gastos, la experiencia muestra que cuando confrontan la necesidad de observancia o condescendencia de los objetivos los gobiernos deben recurrir a prácticas de contabilidad dudosas que muestran una observancia nominal de los objetivos políticos.

Desde la visión del público, la observancia de los objetivos políticos tiene su propia posición única como medida popular para la evaluación de la política fiscal del gobierno; en cambio, la observancia nominal se realiza o pasa como condescendencia. Dos ilustraciones adicionales a la circunvención (que se traduce como oprimir, estrechar con un artificio engañoso) de los paquetes de reducción de déficit, anteriormente discutidas, muestran el apoyo a este punto.

Como se expresó anteriormente, los gobiernos tienen, en varios países, tendencias a acumular enormes retrasos de pago para estar conjuntamente en los límites de los préstamos especificados. Así, mientras observan técnicamente los límites de los préstamos públicos reconocidos oficialmente, ellos también se abandonan a la práctica que, si bien no es ilegal, es también contraria a la razón fundamental de los límites en el préstamo público.

En países tan diferentes como Italia y Sri Lanka, ha habido una práctica común de gastos registrados e incurridos (cuando ellos no están) y entonces se muestran como depósitos de las agencias de gastos en las cuentas mantenidas con el gobierno. En Italia, la observancia de los límites de préstamos del sector público ha sido un importante objetivo político

y, cuando el límite está a la vista, las asignaciones de las agencias de gastos son sub-emitidas (en términos efectivos) y los saldos de las asignaciones son tratados en las cuentas como gastos, mostrándolos como depósitos realizados por las agencias en las cuentas del tesoro del Ministerio de Finanzas.

En Sri Lanka, también el depósito de cuenta auxiliar del gobierno representa una función similar. Las variaciones de esta práctica abundan en otros países y estas dos instancias debieran ser consideradas, no como únicas, pero si como absolutamente representativas.

Estas prácticas implican una circunvención deliberada de la ley, y, más significativa, un servicio insolente a la responsabilidad pública. Esto implica que en la realización de un parámetro político, otros aspectos pueden ser sacrificados. Esta es una situación que sugiere una variación al denominado "principio de Goodhart" a los efectos de que cualquier medida puede comenzar a ser aplicada en la práctica, que intentada después cuando es percibida como un objetivo.²⁸

La política fiscal, sin embargo, tiene muchas esperanzas, y es necesario asegurarse que los otros objetivos no están sacrificados en favor de la supremacía especulativa de uno solamente.

Es posible que este tipo de circunvención sea emprendido con la aprobación o la participación del liderazgo político. La intención aquí no es buscar una distribución de censura en el liderazgo político o en el servicio civil, pero ilustra la necesidad de localizar la problemática más importante que surge: ¿cómo prevenir la recurrencia de similares circunvenciones (que se traduce como oprimir, estrechar con un artificio engañoso)²⁹, particularmente en un contexto de administración descentralizada, donde se buscan más responsabilidades y poderes para ser dados a las jerarquías senior de un servicio civil?

Tradicionalmente, las respuestas a este tipo de circunven-

²⁸ El principio de Goodhart (nombrado después por el profesor Goodhart, un primer banquero central) es que cualquier medida estadística comenzará comportándose diferentemente en el momento en que se transforma en un objetivo oficial.

²⁹ Nota del traductor (definición del acto de circunvenir).

ción fueron desplegadas en dos. Aquéllos, que con una orientación administrativa, mantuvieron su fe en la imposición de penalidades, mientras que los representantes de una orientación economista prefirieron la provisión de incentivos para asegurar una condescendencia mayor.

Ambos acercamientos, a pesar de las limitaciones obvias, también continuarán teniendo un rol en el futuro. Complementando estos acercamientos, sin embargo, también existe una necesidad de proveer más información al público acerca de los caminos en los que los objetivos políticos son de alguna manera ofensas punibles. De todos modos la adopción de algún método para alcanzar un final merece ser identificada e informada al público. Esto no requiere leyes adicionales, pero sí mayor vigilancia en la parte de auditoría y corresponde al legislativo el prevenir que la circunvención no se transforme en un hábito innato o en una característica permanente del sistema de administración de gastos de la nación.

XVII. Legislativo y ejecutivo

La vinculación entre el legislativo y el ejecutivo ha sido una molesta problemática a lo largo de los años. Esta problemática ganó mayor importancia en la medida en que más países adoptaron tradiciones parlamentarias.

Los países del este de Europa, incluyendo las primeras repúblicas de las Unión Soviética, Brasil y Chile, están entre aquellos que han hecho, durante los años recientes, grandes esfuerzos para delinear el rol de la legislatura en las materias financieras.

Aunque el desarrollo del rol del legislativo tardó muchos años, esencialmente su control cubre los tres principios:

- (I) aprobación de la política y provisión adecuada de fuentes para realizar aquellas políticas;
- (II) aprobación de cambios en las políticas y en la distribución de fondos; y
- (III) una revisión de los resultados físicos y financieros obtenidos de los gastos incurridos.

Aplicando estos principios, se ha desarrollado una amplia variedad de prácticas.

Así, hay legislativos (por ejemplo en el Reino Unido) donde la iniciativa en materia financiera es principalmente del Ejecutivo.

Hay países (por ejemplo: Estados Unidos) donde los legislativos tienen un rol más dominante y las responsabilidades para la formulación y la administración de presupuestos son compartidos entre el legislativo y el ejecutivo.

También hay países, tales como las primeras economías centralmente planificadas, donde el rol del legislativo o su equivalente es, en materia financiera, relativamente menor.

Sin embargo, básicamente, vista la estructura de las vinculaciones, se nota que la macro-administración está ampliamente con el legislativo mientras que la micro-administración del planeamiento y la implementación está con el ejecutivo.

Aunque, en principio, la diferencia entre administración macro y micro podría aparecer conceptualmente clara, en la práctica es algo más que eso, y hay transgresiones por ambos lados en zonas no relacionadas con sus funciones específicas. Estos aspectos se han tratado en las cortes constitucionales y como tal no están propuestos para ser cubiertos aquí.

Pero la amplia experiencia sugiere que el ejecutivo no pudo realizar el principio de la responsabilidad en términos de proveer un control de no solamente cómo son gastados los dineros, sino también los resultados alcanzados y los costos incurridos para alcanzarlos.

En ausencia de una ejecución adecuada de este principio, los legisladores tendieron a anexar más controles, de forma tal que pudieran examinar los detalles de la administración. Así, en muchos países –sumando las responsabilidades corrientes que son la consideración y aprobación de políticas–, los legisladores también tomaron la iniciativa de especificar el personal, sus salarios y la cantidad de puestos, límites en las magnitudes de la deuda doméstica y extranjera y su reembolso así como los arreglos garantizados para proyectos mayores.

Por otra parte, tratando de minimizar la habilidad del ejecutivo para cambiar el contenido de los programas, los legisladores promulgaron una extensa legislación, que además

de ser un exceso de entradas disponibles, restringieron la habilidad de las consideraciones de la administración macroeconómica. El resultado en varios países es un proceso legislativo, que se supone largo y engorroso, sin sumar algo de la ineficiencia propia de las administraciones estatales. Igualmente, debiera ser reconocido que muchos legisladores de los países sienten -con algún sentido de justificación-, que muchas veces ellos están reducidos al nivel de mudos testigos en situaciones donde las políticas son aprobadas por omisión, o sin tener conciencia de los costos de las implicaciones de aquellas políticas.

Dos acercamientos han entrado en boga para negociar con las problemáticas anteriores. Una relacionada con el tipo de un arreglo de contrato social implícito entre el gobierno y el legislativo (como en Australia y Nueva Zelanda), donde los primeros acuerdos buscan, en un sentido contractual, proveer servicios específicos y bienes por el dinero asignado. Este acercamiento es una lógica extensión de las técnicas del presupuesto de rendimiento defendido desde hace algunas décadas. Provee un puente entre el legislativo y el ejecutivo y busca realizar el tercer principio descripto anteriormente.

Un segundo acercamiento es tener (en una variación de la práctica sueca descrita anteriormente) un presupuesto bienal y trienal de tal manera que se pueda disponer de más tiempo para examinar los programas que actualmente están siendo trabajados. El reciente informe de la comisión de Gore en los Estados Unidos ha defendido la introducción de un presupuesto bienal.³⁰ Aunque en el pasado fueron hechas sugerencias similares, no han sido adoptadas en cualquier evento como hasta ahora; la perspectiva para la introducción de esta práctica no inspira confianza.

Sin embargo, ambos acercamientos ilustran la necesidad de un análisis y revisión más detallado de las vinculaciones para que la intromisión de los legisladores no reduzca la flexibilidad y la autonomía de la administración y que el ejecutivo, por su parte, no se comprometa en actividades o recurra a prácticas que reduzcan la responsabilidad, la cual además

³⁰ Ver informe de Gore (pág. 17), 1993

de ser de legítimo dominio de los legisladores, también es la característica más importante del vibrante funcionamiento democrático de la sociedad. La problemática no es el establecimiento de nuevas instituciones, sino la purificación de las prácticas existentes y la adaptación de ellas a las cambiantes necesidades.

En suma, es posible que probablemente haya un pequeño descanso en el futuro cercano para aquellos comprometidos en el mantenimiento de los sistemas de administración de los gastos públicos.

El futuro éxito de estos sistemas depende del camino en el cual estén localizados los detalles de los aspectos anteriores.

El estudio precedente, aunque no comprensivo, ilustra los esfuerzos que han sido y están siendo hechos para desarrollar respuestas a un nivel legislativo, sistemático y procesal para los requerimientos cambiantes de la administración de gastos.

Estos esfuerzos tenían que luchar con un montón de fuerzas en contra de ellos, tal como el crecimiento inexorable de gastos y la percepción para cada mejoramiento, de hecho, hay una mayor declinación que ocurre en algún lugar en la vasta categorización de las operaciones gubernamentales.

Las declinaciones deben haber ocurrido por la circunvencción del mandato de la nueva política y la aplicación no adecuada del mejoramiento sistémico.

La realidad de la administración de gastos requiere un reconocimiento más específico de los factores que contribuyen a la circunvencción y el proceso actual de circunvencción. La circunvencción no es condenable, aun cuando es una aberración y como una característica regular debiera ser considerada como censurable, en vista del daño que inflinge a largo plazo a un sistema.

Si los beneficios de los nuevos acercamientos no son vistos como ilusorios, entonces deben ser dedicados más esfuerzos a evitar la circunvencción. Si la circunvencción se queda en lo mínimo, entonces debería ser necesario desarrollar standards éticos que tendrán una influencia moderada sobre aquellos que buscan la circunvencción.

Además, la sociedad (no el gobierno) requiere un mecanismo de imposición que regule al gobierno. Esto, sin embar-

go, es una problemática más grande que está entre los puntos centrales del documento.³¹ Se espera que estas problemáticas deberían ser dirigidas o localizadas con fervor en el futuro.

³¹ Una de las medidas sugeridas en esta observación está relacionada con la introducción de una enmienda a la constitución que debiera reforzar al presupuesto equilibrado. La experiencia de los países que ya tienen una provisión constitucional a este efecto ilustra que la circunvención del intento de esta provisión, que fue imperioso, y no más difícil que la circunvención de cualquier otra legislación.

BIBLIOGRAFÍA

Barr, Nicolás, *La economía del Estado de Bienestar*, 2a. Edición, Universidad de Stanford, Palo Alto, 1993.

Drucker, Peter F., *La administración del futuro*, Los libros de Truman Talley, Nueva York, 1993.

Eckholm, Erik, editor, *Resolviendo la crisis del cuidado de la salud de América*, Libros Time, Nueva York, 1993.

Hood, Christopher, *Una administración pública para todas las estaciones*, Administración Pública, volumen 69, 1991.

Lawson, Nigel, *La vista desde el No.11*, Libros Corgi, Londres, 1993.

Organización para cooperación económica y desarrollo, No.6, París, 1993.

Premchand, A. *Presupuestar del gobierno y controles de gastos*, Fondo Monetario Internacional, WASHINGTON, 1993.

Premchand, editó., *Administración financiera de gobierno, Problemáticas y estudios de países*, FMI, Washington, 1990.

Premchand, *Administración de gastos públicos*, FMI, Washington, 1990.

Rao, Govinda M., y Tapas Kumar Sen, *Gastos de gobierno en India: Nivel, crecimiento y composición*, Instituto Nacional de Finanzas Públicas y Política, Nueva Delhi, 1993.

Putnam, Robert D., *Trabajo de hacer política: Tradiciones cívicas en Italia moderna*, Diario de la Universidad de Princeton, Princeton, 1993.

Pye, Lucian W., *Poder asiático y políticas: Las dimensiones culturales de autoridad*, Diario de la Universidad de Howard, Cambridge, M. 85.

